

**5° Jornada de Jóvenes Investigadores
Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

4, 5 y 6 de Noviembre de 2009

Organizado por el Instituto de Investigación Gino Germani

Un Nuevo Mundo

*Política de Defensa argentina en los '90
Instrumento de inserción internacional en la
Post Guerra Fría.*

Eje problemático propuesto: Estado. Instituciones. Actores

BELDYK, Mariano (UBA)
marianobeldyk@gmail.com

DARIO, Leandro (UBA)
leandario@hotmail.com

GUEVARA, Mirna Sabrina (UBA)
sasy1985@hotmail.com

RESUMEN

El trabajo aquí propuesto abordará los cambios en la política de Defensa desarrollados por la Argentina tras la finalización del mundo bipolar característico de la Guerra Fría, lo que motivó un obligado reordenamiento a nivel global de las relaciones internacionales con un único *hegemon* en el horizonte, Estados Unidos, y una estela de países periféricos que debieron reajustar sus principios de acción al nuevo escenario que se asomaba. La Argentina, como veremos a continuación, no estuvo exenta del desafío.

1. INTRODUCCION

1989: La Argentina frente al nuevo mundo

El historiador británico Eric Hobsbawm identificó el inicio de la década de los '90 como el desenlace del Siglo XX, una etapa histórica "abreviada" que se inició con la Primera Guerra Mundial en 1914, estuvo signada por el enfrentamiento entre las grandes potencias hegemónicas y concluyó anticipadamente en 1991 con el derrumbe formal de la Unión Soviética. En el denominado "*siglo corto*"¹ de Hobsbawm, el año 1989, año de la caída del muro de Berlín y la reunificación de las dos Alemanias, actúa como una bisagra en la historia contemporánea, y el catalizador para la emergencia de un nuevo universo de relaciones entre los Estados.

El fin de la Guerra Fría y la desaparición a nivel mundial del equilibrio bipolar no sólo tuvo un fuerte impacto a nivel político sino también en el plano económico y cultural desde el momento en el que el mapa de las interacciones interestatales se vio reconfigurado por completo. La emergencia de un *hegemon*, Estados Unidos, la disolución del bloque comunista con el traslado de viejos Estados soviéticos a la órbita de influencia occidental y la pérdida de razón de ser del Movimiento de los No Alineados obligó a cada país a replantear su futura estrategia de inserción en el mapa global. La Argentina, que en 1989 atravesaba el primer traspaso de poder entre gobiernos democráticos desde 1973, no estuvo exenta de resolver esta paradoja.

*"El orden mundial de la posguerra fría en el que convive un momento de unipolaridad con eje en los Estados Unidos, junto a un proceso de transición hacia el multipolarismo; la globalización económica; la regionalización; la expansión de la agenda interméstica; el fortalecimiento del proceso de consolidación democrática y la crisis de la economía nacional, fueron factores que abrieron el debate acerca de cómo debía lograrse la inserción externa de nuestro país a fines de este siglo"*². El paso "*de un mundo bipolar y supuestamente predecible, a otro multipolar inestable*"³ abrió las puertas a un nuevo escenario internacional globalizado cuyas principales características eran la integración e interdependencia financiera, el replanteo de los roles protagónicos de los Estados en los

¹ Hobsbawm, Eric: Historia del siglo XX, 1914-1991. Crítica, Barcelona 1995. Pág 14

² Di Chiaro, Paola: Política exterior argentina. La integración en la agenda de los 90. Centro de Estudios Socioeconómicos y Políticos para América Latina, Bs As, 1997. Pág. 43

³ Ejército Argentino: Desarrollo operativo, 1990-1999. Bs. As., Estado Mayor General del Ejército, Bs. As., 1999. Pág. 10

organismos multilaterales como Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos y la aparición de *amenazas emergentes, factores de riesgo y fuentes de inestabilidad*⁴ en lugar de los viejos conflictos tradicionales. En gran medida, el surgimiento de estos últimos flagelos respondió a la liberalización de las tensiones sociales al interior de los Estados contenidas hasta entonces por el rígido control de los bloques antagónicos.

Así mismo, la nueva realidad trajo a primer plano problemas que, en el marco de la carrera armamentística, permanecían latentes pero sin ser abordados por la comunidad internacional. La pobreza, las epidemias, la hambruna y demás conflictos sociales en el mundo subdesarrollado así como una redefinición de las responsabilidades que los países de mayor poder económico debían asumir en la solución de estas crisis, ya superada casi por completo la hipótesis de un conflicto nuclear devastador, dieron renovado contenido a la nueva agenda global.

Surgió entonces la necesidad de conformar nuevas alianzas estratégicas y la Argentina, como uno de los países con mayor peso del Cono Sur, no estuvo al margen de este proceso. Particularmente, luego de que la desaparición de las tradicionales hipótesis de conflicto a fines de la década del '80 y principios del '90 dieran lugar a espacios de cooperación cada vez más amplios con antiguos "rivales"⁵, siguiendo la tipología de Alexander Wendt, como Brasil y Chile. En este esquema, la política de Defensa de Argentina se convirtió en un canal estratégico más de su política exterior. El nuevo marco internacional "*impuso a las Fuerzas Armadas nuevas exigencias operacionales, que incidieron en el rol y la estructuración del instrumento militar, a fin de asegurar una capacidad de Defensa suficiente ante el cuadro de amenazas, riesgos probables y restricciones presupuestarias crecientes*"⁶.

Un nuevo mundo demandaba Fuerzas Armadas adecuadas a las nuevas condiciones materiales reales, tanto en el plano interno como externo. En otras palabras, las "armas" necesitaban reajustar su capacidad operativa para evitar el anacronismo y renovar su legitimidad local, jaqueada por la aún reciente derrota en la Guerra de Malvinas y el desprestigio institucional como consecuencia de las responsabilidades de gran parte de sus mandos en los crímenes de lesa humanidad cometidos durante los años del Proceso de Reorganización Nacional, delitos que en los '90 permanecían aún en la impunidad.

El desafío consistía en identificar los potenciales focos de conflicto en el nuevo mapa internacional así como las posibles amenazas a la seguridad nacional pero también, en el marco del nuevo paradigma de seguridad cooperativa, insertar a la Argentina en el esquema del Siglo XXI, garantizándole un rol de medido protagonismo en sintonía con el proyecto político encarado por el entonces presidente Carlos Saúl Menem de realineamiento con los intereses de Estados Unidos, tanto en el plano de las relaciones bilaterales preferenciales así como en una mayor adhesión a la línea de conducta pregonada por Washington en los organismos internacionales y en el esquema económico internacional. Según advierten Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, "*el plegamiento a los intereses políticos y estratégicos de los Estados Unidos implicaba, entre otras cosas significativas, poner fin a los 'desafíos inútiles' (por ejemplo, impulsar el proyecto misilístico Cóndor II) y abandonar políticas juzgadas extravagantes (por ejemplo, aspirar*

⁴ Fontana, Andrés: Complejidad de Riesgo e Interdependencia: Tendencias de cambio en la Seguridad Internacional. Documento de Trabajo ISEN nro. 24. Bs As, Diciembre, 1997. Pág 19

Wendt, Alexander: Social Theory of International Politics. Cambridge University Press, Cambridge, 2000. Pág 279

⁶ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Desarrollo*.... Pág 11

a un presunto liderazgo moral en el Tercer Mundo) o dirigidas a promover causas consideradas ajenas al interés nacional (por ejemplo, procurar la paz en una distante y nada vital América Central)”⁷.

En la práctica, las denominadas “*relaciones carnales*”, según las definiera el propio ex canciller Guido Di Tella durante la década del ‘90, se tradujeron en un mayor acompañamiento en las votaciones en organismos multilaterales. De un 13,3 por ciento de coincidencia de votos con los Estados Unidos en las Naciones Unidas se pasó a un 68,8 por ciento en 1995 y a un 44,4 por ciento en 1999⁸. En gran parte, estas votaciones tuvieron un condicionamiento estratégico no sólo desde el punto de vista político sino también militar, ya que abrió un nuevo mapa de operaciones para las Fuerzas Armadas argentinas en las denominadas Misiones de Paz, donde el Ejército cumplió especial protagonismo.

Este trabajo parte de la hipótesis de que el cambio de paradigma mundial en 1989 que dio lugar a un mundo de interacciones globalizadas altamente interrelacionadas exigió a los Estados de relativo peso político regional, como la República Argentina, replantear su estrategia de inserción en el plano internacional. Esto fue acompañado por el surgimiento de nuevas doctrinas en el plano ideológico que legitimaron el proceso de realineamiento de estos Estados a la agenda del *hegemon* consolidado, Estados Unidos. La adhesión a esta estrategia tuvo dos canales principales en el plano exterior: una diplomacia consecuente con los intereses del Norte y una política de Defensa que no solo desactivó el potencial ofensivo de la Argentina para eliminarla de cualquier hipótesis de conflicto en los libros de Defensa de países vecinos que pusiera en riesgo su integración regional y bilateral, sino que también actuó en consonancia con la estrategia diplomática pro estadounidense.

A modo de precisar los márgenes de abordaje del tema, se profundizará en la modernización que tuvo lugar en el Ejército argentino como fuerza representativa y socializadora por excelencia, según la nueva doctrina de política exterior y Defensa de la década del ‘90 sin dejar de mencionar, en un apartado, los efectos de la modernización en las otras “armas”, la Fuerza Aérea y la Armada Argentina. Para una mejor diagramación del trabajo, se ha dividido en dos partes principales: una primera titulada “Bases Estructurales” de la nueva doctrina de Defensa donde se detallan las mutaciones en el núcleo militar, desde el plano tecnológico y equipamiento hasta su organización interna y operativa; y una segunda parte denominada “Bases Superestructurales” donde se explica el sustento ideológico que delineó la conducción de la política defensiva argentina en los ‘90 sobre la base de una política exterior que perseguía metas particulares.

Además, el trabajo cuenta con un Anexo con una entrevista propia a Carlos Escudé, ideólogo de la arista defensiva del proyecto internacionalista argentino del presidente Menem, con su reflexión, diez años después, de la aplicación práctica de su teoría. Y una mirada desde el interior de las Fuerzas Armadas a la desarticulación de uno de los proyectos más emblemáticos de Argentina a nivel defensivo, el Cóndor II, decisión que sus promotores fundamentan como un gesto más de buena fe en sintonía con la disolución de las hipótesis de conflicto regionales pero que, en la práctica, se ajustó a las presiones de Washington en detrimento de autonomía y capacidad de disuasión de la Argentina.

⁷ Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel: El lugar de Brasil en la política exterior argentina, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 2003. Pág. 47 y 48.

⁸ *Ibidem*. Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel. Pág 57.

2. BASES ESTRUCTURALES

2.1 El Ejército: ¿instrumento de las RR.II.?

Desde la consolidación del Estado argentino, la política de Defensa y el rol del Ejército atravesaron numerosos procesos de modernización que nunca estuvieron exentos de componentes políticos. El primer antecedente de reestructuración se remonta a comienzos del siglo XX con la reforma encarada por el Teniente General Pablo Ricchieri. Entonces, el fortalecimiento del Ejército estuvo ligado a la consolidación de un proyecto específico de país y de inserción en el esquema económico internacional: el modelo agroexportador.

En tal sentido, los objetivos planteados por el General Ricchieri no pueden concebirse sino en el clima de progreso tal como era entendido en el 1900: extensión de las fronteras nacionales, incorporación de tierras al patrimonio productivo y adoctrinamiento de la mano de obra nativa y extranjera al pensamiento nacional, reduciendo el terreno propicio a las ideas socialistas, sindicalistas y anarquistas que llegaban desde Europa. Las líneas de acción que siguió el nuevo ejército de fines del siglo XIX y comienzos del XX pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Ocupación territorial de todo el país
- Incorporación del inmigrante y su integración con el ciudadano nativo
- Contribución a la educación nacional
- Contribución a la integración territorial y humana, mediante el Servicio Militar Obligatorio.⁹

La segunda reestructuración del Ejército tuvo lugar en 1965, bajo el gobierno radical de Arturo Illia en el cual el ejército, en manos del general Juan Carlos Onganía, concentraba un extendido poder de influencia política. La modernización, iniciada un año antes del golpe militar de la Revolución Argentina, no estuvo ajena al clima de Guerra Fría imperante, a la influencia de la doctrina estadounidense y al surgimiento de focos de conflicto en el mundo subdesarrollado entre ambos bloques antagónicos. En Argentina, se concibió en términos de teatros de operaciones reducidos con gran concentración de efectivos¹⁰.

Sin embargo, no fue hasta la derrota en la Guerra de Malvinas que el arma fue sometida a una nueva reforma. En esta ocasión, sin embargo, con objetivos de corte más político que estratégico militar puesto que la transición democrática iniciada en diciembre de 1983, exigía para su consolidación el fortalecimiento del poder civil por sobre el mando militar. Así lo definió el propio Ejército años más tarde: *“en 1982, como consecuencia de la Guerra de Malvinas, se constató que un Ejército dedicado por años a la política, no era apto para hacer la guerra”*¹¹. De aquí que algunas de las medidas más trascendentales adoptadas en esos años, apuntaron al debilitamiento del poder de fuego real del arma con recortes en el área presupuestaria y en el número de efectivos. De los 63 mil efectivos incorporados en 1983 a las filas del Ejército, el número se redujo a sólo 16 mil en 1990, además de disolverse comandos, organismos, unidades y subunidades de la Fuerza.¹²

Entonces, el proceso incluyó no sólo una serie de cambios en el campo operativo, sino también un primer abordaje en el aspecto ideológico que sustentaba a la institución. El plan

⁹ *Ibidem*. Ejército Argentino. Pág. 9

¹⁰ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Desarrollo...* Pág. 10

¹¹ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Desarrollo...* Pág. 10

¹² *Ibidem*. Ejército Argentino. *Desarrollo...* Pág. 10

de “argentinización de la doctrina”¹³ comprendió modificaciones en el área educativa con especial énfasis en institutos de formación como el Colegio Militar de la Nación y la Escuela de Suboficiales, que serían retomados nuevamente en la década siguiente.

2.2 La política de Defensa argentina en los ‘90

“La década del noventa constituye un período de profundos cambios en la vida del Ejército que, a diferencia de otras etapas de su historia, representa una reformulación integral de la profesión militar y un verdadero cambio de pautas culturales, llevados a cabo a fin de adecuar la Institución a las necesidades propias de la Defensa Nacional en los umbrales del siglo XXI”, escribió en el prólogo de “Memoria del Ejército Argentino. 1992 – 1999. ‘Un ejército hacia el Siglo XXI’ el entonces Teniente General Martín Balza como Jefe del Estado Mayor General del Ejército. En noviembre de 1991, el mismo mes en el que Balza asumió la conducción del arma que mantendría a lo largo de la década siguiente, tuvo lugar en Washington la XIX Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos durante la cual la fuerza argentina planteó que, dado el nuevo escenario mundial de post Guerra Fría, las instituciones militares estarían llamadas a desempeñar nuevos roles, los cuales se sumarían a los tradicionales¹⁴.

¿En qué consistían esos nuevos roles? No sólo el escenario internacional había cambiado sino también el regional como consecuencia de la baja intensidad en la percepción de conflictos territoriales en Sudamérica, la creciente injerencia de los organismos supranacionales en temas reservados al ámbito de la soberanía de los Estados y la instrumentación de políticas bilaterales, regionales o multilaterales para enfrentar nuevas amenazas globales como la preservación del medio ambiente, los flujos migratorios y el narcotráfico. En palabras del historiador y Capitán de Fragata de Infantería de Marina (RE) Luis Alberto Pons, *“durante toda la Guerra Fría, cuando se hablaba de seguridad se implicaba un tipo de seguridad, una dimensión de la seguridad: la seguridad militar que tenía que ver con la pervivencia de la entidad nacional, y también con la identidad cultural respecto a la agresión de una ideología extraña. El tema de la seguridad quedaba así muy monolateralizado. (...)En cambio hoy, podemos decir que el tema de la seguridad permite abrir un espectro de varios tipos de ella: la seguridad económica, política, social, de medio ambiente, y también la militar.”*¹⁵

Ante estos nuevos desafíos, la complejidad de la problemática que enfrentaba el Ejército como un instrumento más de la política exterior de la nación era mayor a décadas pasadas. En sus evaluaciones internas, el Ejército argentino reconoció una serie de condiciones que habían devenido en obstáculos para la concreción de su tarea futura. Y si bien, al término de la década, no todas ellas pudieron ser solucionadas, sí se consiguieron avances evidentes. Entre los puntos a modificar planteados a comienzos de los ‘90 por los mandos militares sobresalen:

- Servicio militar obligatorio
- Escasa presencia de la mujer
- Insignificante participación en Misiones de Paz de la ONU
- Doctrina inadecuada

¹³ *Ibidem.* Ejército Argentino. Desarrollo... Pág. 10

¹⁴ Ejército Argentino: *Memoria del Ejército Argentino, 1992-1999. Un Ejército hacia el Siglo XXI.* Estado Mayor General del Ejército, Bs. As., 1999. Pág 3 y 4.

¹⁵ Pons, Luis Alberto: “El Panorama Internacional”. Revista de la Escuela de Defensa Nacional nro 47 (Anuario 1998/1999)

- Estilo de mando rígido
- Aislamiento de los ejércitos de la región
- Despliegue de fuerzas, desactualizado (1930-1970)
- Atraso tecnológico
- Reducciones presupuestarias sistemáticas
- Consecuencias negativas de las intervenciones políticas
- Sistema educativo sin excelencia

Los nuevos lineamientos esbozados en esos años se volcaron en el plan denominado IMT F-2010, o Instrumento Militar Terrestre Futuro 2010, una modernización integral a veinte años de plazo con el objetivo de proporcionar las bases y continuidad en las acciones y disposiciones del Ejército del Siglo XXI en las áreas de personal, inteligencia, doctrina, organización, educación, logística, acción conjunta y cooperación con otras fuerzas extranjeras. Para fines de los '90, la magnitud de la tarea asumida y la evolución de la situación nacional e internacional con nuevas experiencias y exigencias determinó el desdoblamiento del plan en un esquema a largo plazo y otro a mediano plazo que concluyó en 2001, denominado Plan 2000.

La reestructuración del Ejército Argentino en base al Plan 2000 y a la nueva política de Defensa pregonada por Argentina durante aquellos años tuvo un componente operativo, en la modernización de su estructura para las nuevas exigencias internacionales, y uno doctrinario, contemplado en la actualización de los manuales de reglamentos y en la difusión, a través de órganos propios, de información no sólo destinada a los mandos de la institución sino también a la sociedad civil en general. Según reconocía entonces la propia cúpula militar, *“se debía desarrollar operativamente el Instrumento Militar Terrestre (IMT), de manera que la sociedad, inmersa en profundos cambios, percibiera la necesidad de invertir una cuota de sus recursos en mantenerlo.”*¹⁶

2.2.1 Cambios en el sistema operativo

A la luz de los objetivos impuestos para alcanzar los grandes desafíos, desde el año 1992, el Ejército Argentino definió la misión que orientó su accionar futuro sobre la base de disponer *“de una capacidad de disuasión creíble, que posibilite desalentar amenazas que afecten intereses vitales”*¹⁷. Pero el nuevo escenario global demandaba otras exigencias que en sus evaluaciones el Ejército describió como *“objetivos subsidiarios”*¹⁸ pero que, en la práctica, guiaron la política de Defensa de la nación y se convirtieron en las principales metas de la institución durante la década del '90 en su búsqueda por relegitimar su rol internacional. Esto se dio a través de la participación en misiones de paz de la ONU, apoyo logístico en la lucha contra el narcoterrorismo, auxilio a la comunidad ante situaciones de desastres naturales o emergencias sociales y contribución al sostenimiento de la actividad antártica nacional.

La mayor atención que la política de Defensa prestó durante los '90 a los aspectos subsidiarios responde, en gran parte, a la desarticulación de las hipótesis de conflicto regionales, tal como se analizará más adelante. Sin embargo, *“el hecho de que, en la paz, la Fuerza cumpla misiones subsidiarias en forma sostenida y con un esfuerzo importante*

¹⁶ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Desarrollo...* Pág. 12.

¹⁷ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Memoria...* Pág. 13.

¹⁸ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Memoria...* Pág. 13.

en personal y material, no implica dejar en un segundo plano la misión principal, sino que, por el contrario, la complementa, puesto que permite incrementar el adiestramiento en el empleo de los medios.”¹⁹

Los cambios operativos consistieron, básicamente, en la adaptación de las estructuras existentes del ejército a los nuevos objetivos propuestos sobre la base de las restricciones presupuestarias existentes y la creación de otras configuraciones para hacer frente a nuevos compromisos. Pueden resumirse en disoluciones, fusiones, inactivaciones, concentraciones y construcciones. Los mandos militares definieron la concepción orgánica del Ejército Futuro, sinónimo de IMT-F, en una Fuerza caracterizada por su agilidad, versatilidad, flexibilidad, polivalencia e interoperatividad, capaz de maximizar excelencia, calidad, liderazgo y tecnología, y minimizar cantidad y costos. En el marco de la futura acción militar conjunta, el nuevo ejército debía estar en capacidad de:

- Actuar en un campo de batalla aeroterrestre en cualquier área del país, en operaciones autónomas caracterizadas por el aislamiento y la dispersión de los efectivos.
- Ejecutar operaciones con gran movilidad, disponiendo de un gran volumen de información, con poco tiempo de resolución y reacción.
- Sostener las operaciones sin recurrir a la movilización en primera instancia, conformando reservas para las fases subsiguientes de la campaña.
- Alcanzar un nivel tecnológico adecuado en lo referente a: sistemas informáticos para comando y control, capacidad de combate nocturno, de Defensa aérea, de Defensa antitanque, de adquisición de blancos y de apoyo de fuego sostenido y suficiente.
- Ejecutar Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el marco de las Naciones Unidas o conformando Fuerzas Multinacionales, a gran distancia del propio territorio, con o sin el apoyo logístico de otros Estados u organizaciones.

Para cumplir con sus nuevos objetivos, el Ejército Argentino reorganizó su estructura interna sobre la base de dos grandes agrupamientos que respondían a conceptos de empleo diferenciados: Fuerzas de Empleo Regional (FER) y Fuerzas de Empleo Variable (FEV). Las primeras, equipadas en relación con las regiones donde se estima su posible empleo, tenían el objetivo de *“rechazar, desgastar y/o debilitar un ataque enemigo, mediante el oportuno y correcto empleo de las Fuerzas Terrestres disponibles”* y *“proporcionar apoyo a la comunidad y a la preservación del medio ambiente”²⁰*. Pero fueron las FEV, especialmente aquellas destinadas al despliegue internacional, las que se convirtieron en el principal instrumento de la política de Defensa en el plano internacional, *“organizadas, equipadas e instruidas, según sea necesario, para ser empleadas en el marco de la política exterior de la Nación, integrando operaciones internacionales de paz y ayuda humanitaria”²¹*.

2.2.2 Misiones de Paz

A partir de 1992, el Ejército Argentino incrementó considerablemente su participación en las Misiones de Paz, especialmente en la asignación de elementos organizados, equipados e instruidos para desarrollar sus actividades en el marco de las operaciones de la ONU. Esto respondió no sólo a la desaparición del conflicto Este-Oeste y el surgimiento de otros de carácter regional sino también al incremento de la injerencia en los asuntos

¹⁹ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Memoria...* Pág. 13.

²⁰ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Memoria...* Pág. 23.

²¹ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Memoria...* Pág. 23.

internos de los Estados por parte de organizaciones no gubernamentales, supranacionales e internacionales²². En este sentido, la participación de efectivos argentinos tuvo lugar en calidad de:

- Observadores militares, miembros de Estados Mayores multinacionales y Oficiales de Enlaces en Organismos Internacionales
- Despliegue en el marco de misiones de paz de la ONU
- Asesoramiento en organismos internacionales relacionados con Misiones de Paz
- Funcionamiento del Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ)
- Participación del Ejército en ejercicios combinados con otros países americanos.

En “Bases para una geopolítica argentina”, el Coronel (RE) Hugo G. Sarno argumentaba en 1997 que *“la entrada al Siglo XXI parece dar comienzo a una relación internacional distinta en Sudamérica. Por un lado, los temas territoriales conflictivos han quedado resueltos en su mayoría, y los que aun subsisten, pueden encaminarse hacia soluciones pacíficas. Y por otro lado, la telaraña de la globalización que va atrapando a los sudamericanos, está creando una conciencia política de conjunto: ‘los hermanos sean unidos, esa es la ley primera...’.* Esta condición ha permitido reconsiderar las relaciones sudamericanas hacia un entendimiento que permita armonizar las posiciones nacionales, sin perjuicio de que los conflictos pendientes o futuros fueren mantenidos en el área diplomática. No se trata de ‘ceder, para poder convivir’, como algún ultrapacifista podría suponer. Las relaciones internacionales son ricas en presentar ejemplos donde los Estados tienen, simultáneamente, acuerdos y cooperaciones, y también conflictos mantenidos en un tratamiento simultáneo y regulado, para que no perturben donde se desea acordar y cooperar.”²³ Para este militar, la Argentina debía evitar el aislamiento político porque si actuaba como un Estado solitario, aumentaría su debilidad para encarar los fenómenos globales del siglo XXI.

Efectivamente, desde 1990 y hasta 1995, el Ejército participó en al menos dos ejercicios combinados anuales con fuerzas de Estados Unidos y de la región, *“lo cual enriquece el nivel profesional del personal y consolida la integración entre los países de la región, en particular, y con Estados Unidos, en el plano hemisférico”*²⁴. Pero, los beneficios no solo redundaron en el campo político sino también en el militar. *“El país ha incrementado significativamente su prestigio dentro de la comunidad internacional, por la importante participación del Ejército Argentino en organizaciones militares de paz (tanto con observadores militares, miembros de estados mayores y contingentes) en Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales”*, sugería el balance oficial del arma a fines de la década²⁵. Para los efectivos *“esta participación sirvió para incrementar considerablemente su capacitación profesional, el reconocimiento general sobre otros Ejércitos y su acervo cultural”*²⁶.

Otro ámbito que contribuyó a la cooperación internacional y que marcó un particular interés estratégico para la Argentina fue el de las exploraciones antárticas. A partir de la sanción del Decreto 2316/ 90, “Política Nacional Antártica”, el Comando Antártico del Ejército intensificó su actividad en el continente blanco en el marco de la colaboración

²² *Ibidem*. Ejército Argentino. *Desarrollo...* Pág. 100.

²³ Sarno, Hugo: *Bases para una geopolítica argentina*. Escuela de Defensa Nacional, Bs.As, 1997. Pág 11

²⁴ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Desarrollo...* Pág. 58.

²⁵ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Desarrollo...* Pág. 101.

²⁶ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Desarrollo...* Pág. 101.

pacífica con otros países. Sin embargo, las restricciones presupuestarias condicionaron no sólo las campañas de verano durante la década del '90 sino que impidieron el correcto equipamiento de las bases en materia de recursos, investigación de energías alternativas y ajustes al protocolo de Madrid sobre protección y conservación del medio ambiente antártico²⁷.

2.2.3 Una nueva doctrina para un nuevo ejército

Entre 1990 y 1999, la modernización de la política de Defensa de la Argentina incluyó el trabajo sobre dos ámbitos doctrinarios estrechamente vinculados. El primero, formal y orgánicamente estructurado para lograr los objetivos impuestos por la fuerza, se concretó en la actualización de los 208 reglamentos y de los programas de estudio para elevar la calidad educativa en los institutos de formación militar a nivel universitario.

Al mismo tiempo, en un intento de abrir la doctrina a la sociedad para relegitimar las instituciones castrenses, se amplió la participación de civiles en cursos de la Escuela Superior Técnica y en la Escuela Superior de Guerra, como así también la participación de alumnos militares en universidades nacionales y provinciales. Finalmente, en 1993, en busca de una mayor integración con otras fuerzas de la región y del mundo así como para potenciar el desempeño argentino en las Misiones de Paz, se creó el Centro de Idiomas del Ejército con 12 laboratorios en distintos puntos del país: el portugués pasó a formar parte de la enseñanza obligatoria en el Colegio Militar de la Nación desde 1995 y se difundió aún más la enseñanza del inglés que ya formaba parte del currículo académico en las escuelas de suboficiales desde años anteriores.

Sin embargo, fue en el segundo orden doctrinario, en la denominada “doctrina contribuyente”, donde se puso especial énfasis para revitalizar los canales complementarios de formación, capacitación e intercambio de experiencias dentro y fuera de la institución sobre la base de la nueva política de Defensa. Esto se tradujo en la publicación de ejemplares tradicionales como “La Revista del Suboficial”, con nuevos suplementos de Tecnología para Defensa e Historia desde 1997 y “Guías prácticas de Educación”, al año siguiente, pero también la reedición de viejos títulos como la revista “El Soldado Argentino”, en forma trimestral, las fichas de “Pensadores, Estrategas y Conductores” y el libro “Síntesis de las Guerras y Campañas del Ejército Argentino”, además del lanzamiento de un sitio web actualizado con material disponible para toda la comunidad.

Fue precisamente en una de las ediciones de la “Revista del Suboficial” donde el General de Brigada Carlos Roberto Matalón publicó su experiencia como Comandante del Sector Oeste en Croacia en la Misión de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia en un intento por informar a sus pares y a la sociedad en general sobre la importancia de la participación argentina en estas operaciones:

“La experiencia recogida de los últimos conflictos bélicos nos hace ver que cada vez más, el escenario de guerra incluye a las poblaciones, y que, por el carácter religioso-étnico de las más recientes conflagraciones, grandes cantidades de civiles no combatientes son incluidos en las acciones, recibiendo los efectos de ellas sin que sean evitados o reducidos los daños provocados.(...) La Operación “Pasaje Seguro” permitió transportar más de cuatro mil individuos. Familias deshechas, con escasas chances de reiniciar algo nuevo, con posibilidades de progreso escasas, y con un futuro incierto por recorrer. De esta forma, una vez más, las tropas de paz cumplieron con su misión ampliando el

²⁷ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Desarrollo...* Pág. 104-109.

espectro de sus tareas y, en especial, el Contingente Argentino pudo experimentar por sí, el alcance del apoyo humanitario, la necesidad de implementación, y el alivio que él lleva a los que están en desgracia."²⁸

2.3 Efectos de la nueva política: de los “planteos” a la “sumisión forzada” castrense.

Malvinas se erigió como bisagra para que una nueva generación de jóvenes oficiales se inclinara, en lo sucesivo, por una tradición de mayor tono profesionalista²⁹. Y, en el mismo sentido, las reducciones presupuestarias, entre demás medidas, dispuestas por los gobiernos de Raúl Alfonsín y Menem actuaron como herramienta de subordinación del poder militar a las autoridades civiles. En tal sentido, la derrota de los sectores militares rebeldes el 3 de diciembre de 1990 liderados por el entonces Coronel Mohamed Alí Seineldín puso fin a una tradición de “planteos” castrenses que habían adoptado diversas formas a lo largo de la Historia Argentina, desde exigencias con tintes políticos de cúpulas militares a presidentes de turno hasta la destitución de gobiernos democráticos mediante golpes de estado.

Aún así, esto no significó que la nueva dirigencia militar aceptara en forma totalmente pasiva los nuevos lineamientos defensivos que condicionaban, de forma tajante, su poder de fuego. En las Fuerzas Armadas en su conjunto sobresalían posturas divergentes a la del gobierno nacional y, hacia el interior de la institución, se escuchaban voces que hablaban de “revanchismo” de los gobiernos democráticos frente al temor de un nuevo golpe de estado. Otras, en tonos más críticos, calificaban de inconsciencia las medidas de desarme dispuestas ya que consideraban que, si bien la Argentina había desarticulado las hipótesis de conflicto con Chile (como se verá en la Parte II del estudio), el país fronterizo no había actuado aún en consecuencia, por lo que la desaparición de las hipótesis de conflicto era una mentira hasta tanto los dos estados se comportaran de igual modo.³⁰

Y el tema presupuestario era recurrente. Las Fuerzas Armadas reclamaban la existencia de “Fuerzas Armadas suficientes”, es decir, ni un índice de suficiencia inferior, que imposibilitaría que algún día la Argentina fuera una potencia regional, ni, por el contrario, una suficiencia excesiva, la cual sólo era necesaria en épocas de guerra. Las Fuerzas Armadas suficientes deben existir en épocas de la denominada “paz armada”. El ejército se negaba a convertirse en una milicia para reducir gastos y advertían que una formación regular era más productiva que las milicias ya que estaba constantemente preparada para entrar en guerra de forma rápida y eficaz en caso de conflicto a diferencia de la milicia que sólo se activa cuando la hipótesis de conflicto se desata. Por tales razones, argumentaban voces en la institución, los Estados con ejército permanente conllevan a hostilidades más limitadas que aquellos que poseen milicias.³¹

Las advertencias internas no eran patrimonio exclusivo del Ejército. En el volumen 113 del Boletín del Centro Naval, la marina bélica transmitía, hacia el interior de la institución y, en forma solapada al Ejecutivo, sus reparos frente al proceso de ajuste y modernización: *“el Ejército y la Armada son necesarios al Estado. Son grandes instituciones que*

²⁸ Matalón, Carlos: “Operación Pasaje Seguro”. Revista de la Escuela de Defensa Nacional Nro. 45 (septiembre 1996)

²⁹ Fontana, Andrés: “La seguridad internacional y la Argentina en los años 90” en Cisneros, Andrés (comp.): Política exterior argentina. 1989-1999, Historia de un éxito, Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Ed. Nuevo hacer, Bs. As, Argentina, 1998. Pág. 283.

³⁰ “¿A dónde vamos?” en Boletín del Centro Naval, vol 113, N° 778, Abril, Mayo y Junio de 1995.

³¹ “El desarme de la Escuadra” en Boletín del Centro Naval, vol 113, Enero, Febrero y Marzo de 1995.

garantizan preventivamente la vida en común de los hombres (...) son, si se quiere, males necesarios pero insustituibles en el ambiente jurídico y social de la humanidad. Sólo podrán desaparecer cuando desaparezcan las líneas de frontera, cuando las nacionalidades se confundan olvidando sus orígenes, cuando las tarifas aduaneras en su lucha diaria sean eliminadas por un libre cambio universal.” Mientras esto no aconteciera, las Fuerzas Armadas debían recibir los ingresos necesarios para su funcionamiento.

2.4 Las otras “Armas”: reducciones y repercusiones en la Armada y la Fuerza Aérea Argentina.

Mientras la hipótesis de conflicto con Chile y Brasil persistía como amenaza latente, la Armada Argentina constituía una de las armas cruciales para lidiar con ambos “rivales” en caso de mutar su comportamiento al de “enemigos”. Desmantelado el escenario de guerra, la flota bélica argentina también se vio sujeta a una reformulación integral bajo la nueva estrategia de inserción. Aún hoy, su misión principal continúa siendo la contribución “*a la Defensa nacional actuando en forma disuasiva o empleando los medios en forma efectiva, a fin de proteger y garantizar de modo permanente los intereses vitales de la Nación frente a las agresiones de origen externo*” pero, entre los objetivos complementarios, y al igual que el Ejército, debió reservar un espacio privilegiado a su “*participación en operaciones de paz y/ o coaliciones multinacionales bajo mandato de organismos internacionales*”³²

Al respecto, cabe citar el rol que cumplieron los marinos argentinos en diversas operaciones de paz como el caso de la UNPROFOR en Croacia donde oficiales de las tres armas actuaron como observadores militares en regiones del país así como también de Bosnia-Herzegovina y como miembros del Estado Mayor en el cuartel general ubicado en Zagreb y del Estado Mayor del Sector Oeste del Comando de Croacia. En el marco de estas operaciones, el buque transporte “Cabo de Hornos” trasladó vehículos blindados, armamentos y demás equipamientos entre abril y junio de 1992 entre el puerto de Buenos Aires y el de Bar, en Montenegro.³³

Sin ir más lejos, la Armada constituyó finalmente una de las principales herramientas de alineación de Buenos Aires a los intereses de Washington sobre la base de su participación en la Guerra del Golfo. Tras estallar el conflicto y sin previa consulta con el Congreso, Menem dispuso que dos barcos zarparan rumbo al Golfo Pérsico en septiembre de 1990 mientras los legisladores debatían sobre la legitimidad de la decisión unilateral del Ejecutivo tras recibir sendas cartas del presidente de Estados Unidos, George Bush, y su par egipcio, Hosni Mubarak. “*Al pedirlo un país integrante de las Naciones Unidas (Kuwait) es como si la UN lo hubiera pedido. (...) la Argentina no puede darse el lujo, en este momento que estamos emergiendo de una crisis, de quedar aislada del resto del mundo (...) Estamos en otro mundo, en el que la neutralidad no existe*”, justificó Menem en ese momento.³⁴

Más allá del nuevo rol internacional asignado a los militares, las reformas en la flota siguieron la misma lógica del Ejército de desarme unilateral y reducciones presupuestarias y no estuvieron exentas de polémicas tampoco. En el boletín del Centro Naval

³² “Misiones y Capacidades”. En Armada Argentina (en línea) 2009 (citado 18-09-2009). A consultar en web oficial: www.ara.mil.ar/inst_misiones.asp

³³ “La participación argentina en la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Croacia y Bosnia-Herzegovina (UNPROFOR)”. En Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina (Tomo X) (en línea) 2001 (citado 18-09-2009). A consultar: <http://www.argentina-rree.com/15/15-048.htm>

³⁴ “Menem justificó la decisión del Gobierno”, La Nación, 20 de septiembre de 1990, Pág. 4.

correspondiente al primer trimestre de 1995, la Armada Argentina dejaba constancia de su disconformidad con respecto a la reducción del presupuesto de la escuadra. Allí, se destacaba el gran desarrollo de la Armada con la adquisición de una flota moderna para la Defensa de las costas de la Argentina, no solo para el conocido Río de la Plata, sino también para gran parte del litoral marino. Esta modernización fue impulsada en el contexto de una posible guerra con Chile pero, mientras esta no ocurriera, el personal estaba siendo altamente entrenado para la Defensa.

La guerra no se realizó y la opinión pública miraba con recelo los altos costos de mantener una fuerza financiada y entrenada para un combate inexistente. Frente a esta situación, la escuadra mostró preocupación por el retroceso que sufrirían de concretarse el desarme de la mayor parte de los buques. Y planteó, como principal argumento, que una vez desembolsado el gasto inicial de adquirir nuevos buques, la economía nacional se debía preocupar por mantenerlos más que por paralizarlos. En boca del oficial Stone en el Boletín del Centro Naval de Noviembre de 1998: *“es indudable que, hay conveniencia en disminuir muchos gastos; pero no poseyendo el país un verdadero arsenal, ni apostaderos donde los principales buques puedan amarrarse y desarmarse, córrese el riesgo de que acontece lo de siempre, lo de antaño, que se deteriore la mayor parte del importante material flotante con que hoy cuenta el país y que todo lo que se ha adelantado en organización del personal, no solamente se paralice, sino que aquella no pueda proseguirse.”*³⁵

La fuerza resaltaba constantemente que los oficiales necesitaban entrenamiento, que los ejercicios debían ser realizados porque no se aprenden las funciones de la fuerza de un día para el otro, al igual que la adquisición de cierto armamento, como la compra de cañones, que suele requerir años. La decisión de reducir la Armada, de amplio reconocimiento en Sudamérica, atacaba el espíritu de los oficiales y reducía el profesionalismo. Desde la fuerza se solicitaba que el ahorro económico para armamentos y buques no incluyera la flota ya existente, cuyo mantenimiento no sería posible en caso de quedar inactiva en los depósitos y astilleros. Y esgrimían una razón de corte netamente económico para contrabalancear la lógica económica que movilizaba a un sector de los teóricos de la política internacional: si se quería desarrollar una marina mercante debía poseerse una marina de guerra para proteger el comercio.

De igual modo, también la Fuerza Aérea debió reconfigurar su doctrina operacional para adaptarla a los nuevos tiempos. *“Con el advenimiento del nuevo milenio, la Fuerza Aérea se encuentra abocada no sólo a sus actividades estrictamente militares, sino que también responde a exigencias y necesidades de la comunidad”* en operaciones de búsqueda y rescate, de combate a los incendios, enlazando el continente antártico y respondiendo a las catástrofes humanitarias y naturales para acercar la ayuda necesaria pero, principalmente, *“siendo líder en la convocatoria de las misiones de paz, en organismos transnacionales, la Fuerza Aérea Argentina participa activamente ante los requerimientos de ‘cascos azules’ o ‘cascos blancos’ en varios puntos del globo.”*³⁶

En este sentido, jugó un papel destacado en numerosos misiones de la ONU en Angola, Chipre, Congo, Ecuador, Haití, Kosovo, Kuwait, Medio Oriente, Mozambique, Sahara y Yugoslavia. La nueva Fuerza Aérea, según la visión institucional, buscaba *“constituirse en una Fuerza altamente profesional y con vocación de excelencia”* que estuviera *“integrada regional e internacionalmente como instrumento de la Política Exterior de la Nación y al*

³⁵ Boletín del Centro Naval, volumen 113, Enero, Febrero y Marzo de 1995.

³⁶ “Reseña Histórica de la Aeronáutica Argentina”. En Fuerza Aérea Argentina (en línea) 2009 (citado 18-9-2009). A consultar en: www.fuerzaaerea.mil.ar/historia/sinopsis_historica.html

*servicio de la comunidad a la cual pertenece*³⁷. Un ejemplo de su desempeño en esos años se desprende del rol cumplido por sus efectivos, junto con la Armada y el Ejército, en la misión UNPROFOR entre marzo de 1993 y marzo de 1995:

- mediante el traslado de efectivos dos veces por año en máquinas pertenecientes al Escuadrón VB-707, que ingresaban por los corredores aéreos que les fijaba la OTAN y operaban en el aeropuerto de Zagreb
- a través del envío de oficiales destinados al Cuartel General de UNPROFOR en Zagreb
- por medio del envío de oficiales en calidad de observadores militares en zona de combate
- a nivel local, a través de la participación de la Fuerza Aérea en CAECOPAZ.

El 13 de agosto de 1997, con motivo del 85 aniversario de la Fuerza Aérea Argentina conmemorado en la I Brigada Aérea de El Palomar, en un acto encabezado por Menem, el entonces ministro de Defensa, Jorge Domínguez, y el jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, Brigadier General Rubén Mario Montenegro, se reseñaron algunos puntos fundamentales seguidos por el arma durante esos años. Las autoridades aseguraron que se había desarrollado un modelo impulsado por el gobierno nacional destinado a modernizar la organización de la institución, centrado en el reequipamiento armamentístico de la fuerza, una máxima economía de medios, la excelencia en la formación y el adiestramiento, calidad y estilo de vida del personal.

Sin embargo, si bien el Brigadier Gral. Montenegro valoró en su discurso la desarticulación de amenazas tradicionales que no puedan solucionarse a través de la negociación, también advirtió al poder político sobre las amenazas a la seguridad que enfrentaba la Nación: *“sería imprudente descartarlas de plano, a riesgo de comprometer seriamente el patrimonio de la Nación e, incluso, la capacidad negociadora del Estado(...). Narcotráfico, narcoguerrilla, explotación ilegal de recursos naturales, inmigración clandestina, contrabando organizado son, entre otras, las amenazas que pueden utilizar el espacio aéreo como vía para perturbarnos. La soberanía del espacio aéreo de un Estado, debe apoyarse firmemente en una efectiva vigilancia y control. El control del espacio aéreo, la seguridad del tránsito que en él se desenvuelve y las salvaguardas de las fronteras aéreas, constituyen un complejo problema que impone una operación estrictamente regulada”*.³⁸

Si bien las políticas impulsadas por el Ejecutivo habían sido asumidas sin desacato ni planteos por la Jefatura de las tres armas, las declaraciones de Montenegro revelaban en una voz institucional lo que algunos miembros del mundo castrense venían advirtiendo por lo bajo: la etapa de los planteos formales estaba superada bajo la inobjetable subordinación del poder militar al civil pero el malestar en relación al presupuesto exiguo destinado a la Defensa nacional se hacía sentir.

³⁷ “Visión de la Fuerza Aérea”. En Fuerza Aérea Argentina (en línea) 2009 (citado 18-9-2009). A consultar en: www.fuerzaaerea.mil.ar/mision/vision.html.

³⁸ Revista Aeroespacio, Año LVI, N° 519, septiembre/octubre 1997

3. BASES SUPERESTRUCTURALES

3.1 Pilares ideológicos de la política de Defensa en los '90

En el prólogo del libro “Ejército Argentino. Desarrollo operativo 1990–1999. ‘Una fuerza para el Siglo XXI’”, el general Ricardo Brinzoni resumió, como Jefe del Estado Mayor del Ejército, los lineamientos del Ejército del futuro sobre la base de la nueva política de Defensa: “...*el mundo se ha transformado, y por ende nuestro país y nuestra sociedad también lo han hecho. En consecuencia, el Ejército, como Institución básica de esta Nación, ha ajustado su pensamiento, sus objetivos y sus hechos, a estas nuevas estructuras que le aseguran su positiva e irremplazable acción en el mundo presente. (...) Así las Misiones de Paz, el Servicio Militar Voluntario, la plena incorporación de la mujer, el acceso a nuevas tecnologías, la sobresaliente aptitud física, el incremento del nivel educativo, el énfasis en el liderazgo, la apertura al medio civil, el desarrollo de relaciones civiles militares -en un contexto democrático que está a la vanguardia en la región-, la integración con otros Ejércitos hermanos-vecinos y del mundo- demuestran claramente el alcance logrado en este proceso de modernización encarado por el Ejército*”³⁹.

Tal como ocurriera con la influencia de la Generación del '80 durante la primera reestructuración del arma a comienzos del siglo pasado, el curso de la evolución que marcó al Ejército y a la política de Defensa de la Argentina durante la década del '90 tuvo su correlato en las ideas que legitimaron su nuevo rol. En este contexto, surgieron dos teorías principales en el campo de las relaciones internacionales cuyo principal objetivo consistió en ofrecer herramientas conceptuales a países periféricos o débiles para insertarse en el renovado escenario mundial. Por un lado, el *realismo periférico*, cuyo máximo exponente fue Carlos Escudé, que influyó notablemente la política exterior de los gobiernos del ex presidente Carlos Menem y, por otro, el denominado *neoidelismo* de Roberto Russell. Ambos supieron, desde sus perspectivas, acercar un modelo teórico orientado en el sentido de la nueva política exterior y Defensa de la Argentina.

El *realismo periférico* se caracterizó por tener un enfoque ciudadano-céntrico, en la medida que consideraba que la política exterior debía estar al servicio de los intereses y los derechos de los ciudadanos y orientada según un cálculo de costos–beneficios en el que la meta debía focalizarse en reducir los primeros, incluso aquellos riesgos que se consideren eventuales, y en la preservación de la base de poder. Su concepto de moralidad provenía de la adopción de una política exterior que contribuyera a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Según los preceptos que la constituyen, la teoría de Escudé tiene como punto de partida países dependientes, vulnerables, empobrecidos y con escaso peso para los intereses vitales de la potencia regional dominante. Por ello, considera que se debe eliminar las confrontaciones políticas con las potencias, reduciéndolas a asuntos ligados al bienestar material y la base de poder del país periférico⁴⁰. Escudé asegura que “*la autonomía misma debe reconceptualizarse y redefinirse en términos de la capacidad de confrontación de un Estado y, más precisamente, en términos de los costos relativos de la confrontación. La autonomía no es libertad de acción (...) La autonomía se mide en términos de los costos*

³⁹ *Ibidem.* Ejército Argentino. Desarrollo... Pág. 3

⁴⁰ Ver Anexo 5.1

*relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a una problemática determinada*⁴¹. Su óptica de las relaciones internacionales en cuanto a las capacidades de los países débiles tiene una declarada naturaleza realista por lo que se ocupa de evitar toda “*política de poder sin poder*”. En este sentido, el *realismo periférico* propone que estados como la Argentina de los ‘90, deben adaptar su estrategia internacional a los objetivos políticos de la potencia dominante en la región: Estados Unidos.

Desde una mirada diferente, el *neoidealismo* “*considera que un elemento fundamental de la política exterior es definir el interés nacional en términos de desarrollo económico y de principios, haciendo referencia específicamente a los principios del derecho internacional*”⁴². Al igual que Escudé, Russell desarrolló su teoría en el marco de regímenes democráticos y en el abandono de políticas de poder hacia los países vecinos. “*En este marco, las cuestiones de límites, las hipótesis de conflicto con los países vecinos, el desarrollo de tecnologías bélicas que alteren el equilibrio de poder regional, etc., deben atenuarse o abandonarse, según sea el caso, y de ser posible, solucionarse o terminarse de manera definitiva*”⁴³.

Compartía con el *realismo periférico* la necesidad de un bajo perfil en temas en los que, de acuerdo a sus capacidades, carece de relevancia, salvo cuando se amenacen o violen intereses vitales para el país en términos de principios, fundamentales en tanto protegen la seguridad nacional de los países débiles frente a las amenazas de los poderosos. Y sostenía que “*el hecho de acatar los principios acordados no significa hacerlo en nombre de una moral superior, se trata de destacar la superioridad moral del comportamiento estatal*”⁴⁴.

Según advierten Tokatlián y Russell, hubo tres variables específicas que influyeron en el rumbo adoptado por la política exterior de los ‘90: el escaso o nulo poder de los militares para influir en temas de política exterior, a diferencia de lo que ocurría entonces en otros países del Cono Sur como Brasil y Chile; la firme percepción del gobierno de Menem de que la oposición tradicional a los Estados Unidos sólo había traído prejuicios a la Argentina, calificando las posturas pasadas del país en tal sentido como “*confrontacionismo inútil*” y, por último, en estrecha vinculación con el punto anterior, la creencia de que la construcción de una alianza política y económica con los países occidentales era una condición necesaria de la inserción exitosa de la Argentina en el orden mundial de la posguerra fría.⁴⁵

De este modo comienzan a explicarse los cambios en la política de Defensa de la Argentina durante los ‘90s ligados íntimamente a una corriente teórica predominante en la década, la del *realismo periférico*, y dos estrategias políticas apuntaladas desde esta construcción ideológica: la desaparición de antiguos conflictos fronterizos en el marco de las relanzadas democracias del Cono Sur y el expreso voluntarismo político de la clase dirigente en el poder, que incluyó su componente estratégico militar, en estrechar las relaciones con Estados Unidos.

⁴¹ Escudé, Carlos: *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Editorial Planeta, Bs. As., 1992. Pág. 45-46

⁴² Di Chiaro, Paola: *Política exterior argentina. La integración en la agenda de los 90*. Centro de Estudios Socioeconómicos y Políticos para América Latina, Bs. As, 1997. Pág. 43

⁴³ *Ibidem*. Di Chiaro. Pág 43.

⁴⁴ *Ibidem*. Di Chiaro. Pág 44.

⁴⁵ *Ibidem*. Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel. Pág 48 y 49.

3.2 Desarticulación de las hipótesis de conflicto

Las hipótesis de conflicto, en la generalidad de su expresión, se definen como “...*las previsiones sobre aquellas situaciones que podrían dar lugar a una guerra.*”⁴⁶ Sin embargo, con el tiempo se entendió que las hipótesis de conflicto incluían a todas aquellas situaciones que afectan al interés nacional. La Argentina vivió tres grandes hipótesis de conflicto en las últimas décadas: dos con países fronterizos, como son Brasil y Chile, y la última con una potencia mundial, como Gran Bretaña, con la disputa por la soberanía de las islas Malvinas.

El caso de Brasil y Chile fueron para la Argentina conflictos tradicionales. Las fronteras entre los países, al igual que la utilización de los recursos que hay en ellas, llevaron a disputas dificultosas en su resolución. El caso de Gran Bretaña fue distinto: se transformó en una hipótesis de conflicto en los '70 cuando empezó a tomar forma la idea, desde las Fuerzas Armadas, de recuperar el territorio insular con el uso de la fuerza. Por estos motivos, y por la evolución del contexto histórico-político, la relación de Argentina con cada uno de estos países fue diferente en cuanto a la resolución de las hipótesis de conflicto, ya que no solamente debe prestarse atención a la predisposición a generar un vínculo de confianza o regenerar una relación bilateral desde la Argentina, sino también a la respuesta profesada por la contraparte frente a dicha posibilidad.

En la relación con estos tres países surgieron entonces dos divergencias a destacar:

- 1) Argentina presentó formalmente la desaparición de una hipótesis de conflicto al mismo tiempo que el otro Estado tomaba igual actitud con respecto a nuestro país.
- 2) Argentina dio el primer paso para distender las relaciones de potencial conflicto con el otro Estado al considerar públicamente eliminada el potencial de un enfrentamiento armado. Sin embargo, su gesto no fue correspondido por la nación extranjera sin por esto dejar de confiar en un futuro cambio de actitud de la contraparte.

La administración Menem, correlativamente a la desarticulación de las hipótesis de conflicto, estableció políticas de desarme de manera unilateral, es decir, sin la exigencia o preconditionamiento de otros países. Si se calcula los gastos de Defensa a partir del Producto Bruto Interno se revela que “...*en 1985, durante la administración de Alfonsín, alcanzaban un 3,8 %, en 1989 (...) comenzaron a bajar modestamente, llegando a 3,5% y hacia 1991 la caída ya era notable, llegando a solo 1,9%.*”⁴⁷ La reducción en los gastos destinados a las Fuerzas Armadas significó un gesto de voluntarismo pacifista hacia el mundo, con la renuncia tácita de Argentina a entrar en guerra o conflictos bélicos bilaterales con otros Estados. Pero, al mismo tiempo, las restricciones presupuestarias constituyeron uno de los principales escollos para el éxito del plan de modernización del arma dispuesto por el gobierno menemista.

El caso de Gran Bretaña como la última de las hipótesis de conflicto de Argentina y su desarticulación durante la década del '90 constituyó el caso más emblemático del viraje de la política de Defensa argentina por constituir el episodio más reciente de conflicto real en la historia contemporánea. Ambos Estados habían entrado en guerra en 1982 disputándose la soberanía de las islas Malvinas tras la decisión de Argentina de atacar primero y

⁴⁶ Fraga, Rosendo: “El concepto de las hipótesis de conflicto” en Cisneros, Andrés (comp.): *Política exterior argentina. 1989-1999, Historia de un éxito*. Centro de estudios de Política Exterior del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Ed. Nuevo hacer, Bs. As, 1998. Pág 237.

⁴⁷ Escudé, Carlos y Fontana, Andrés: *Divergencias estratégicas en el Cono Sur: Las políticas de seguridad de la Argentina frente a las de Brasil y Chile*. Working Paper nro 20, Universidad Torcuato Di Tella, Bs. As., Julio de 1995. Pág 14.

convertir la hipótesis de conflicto en situación armada. La derrota militar determinó el comienzo del fin para el gobierno de facto y el retorno de la democracia, de mano de los radicales, y abrió las puertas a una férrea política diplomática en el ámbito de los organismos multilaterales.

Durante todo este tiempo, Gran Bretaña, con quien la Argentina mantenía sus relaciones diplomáticas congeladas, mantuvo el alerta militar sobre las islas. Y no fue hasta 1990, ocho años después de finalizada la guerra, cuando empezó a disminuir la cantidad de buques en las islas en una etapa que comprendió diez años, entre 1990 y 2000, en gran parte como consecuencia de los esfuerzos de Argentina de desalentar las hipótesis armadas no solo reduciendo su capacidad de fuego sino también dando forma a un ambiente de distensión bilateral con el reanudamiento de las conversaciones diplomáticas entre Londres y Buenos Aires en áreas de interés complementario. Un gesto en tal sentido por parte del gobierno británico fue la decisión de levantar el embargo a la Argentina, lo que permitió la compra de equipamiento y vehículos de guerra para las Misiones de Paz que el Ejército desarrollaba en Chipre.

Aún así, durante la década del '90 y pese a los esfuerzos de acercamiento a Londres del ex presidente Menem y del ex canciller Di Tella sobre la base de la nueva política exterior de alineamiento con Estados Unidos y sus históricos aliados de Occidente, la desconfianza no desapareció por completo desde el lado británico. Prueba de ello es que la cantidad de militares ingleses no disminuyeron en las islas. Es decir que las relaciones entre los dos países podrían haber mejorado pero la discusión sobre la soberanía no pareció y no parece ser un tema a conversar para Gran Bretaña.⁴⁸

En el plano hemisférico, sin embargo, la situación era otra. Con Brasil, con quien Argentina compartió históricas relaciones de confrontación política, económica y, en menor medida militar, desde los años de la Guerra de la Triple Alianza, y que supo ser su principal *rival* en la disputa de la hegemonía regional, se avanzó en los '80 pero más aún en los '90 en la supresión de toda hipótesis de conflicto. Un importante paso en tal sentido fue la constitución, conjuntamente con Paraguay y Uruguay, de un proceso de integración regional, el MERCOSUR, que tuvo en su proyección de unión económica primero y política después, una base cooperativa para afianzar a la región como zona de paz.

Por su parte, el caso de Chile, como segunda hipótesis de conflicto tradicional a nivel regional, tuvo un desenlace similar después del punto más tenso en materia de seguridad entre ambos países en 1978 con el conflicto por el Canal del Beagle. La creación del comité de seguridad Argentino-Chileno en 1995⁴⁹ fue no sólo el resultado de la distensión entre ambos Estados sino también un avance crucial para la resolución pacífica de toda divergencia.

3.3 La distensión: Argentina y sus políticas de cooperación en los '90

3.3.1 Argentina – Estados Unidos

Durante el período comprendido entre 1989 y 1999, se produjo un viraje en las relaciones exteriores de la Argentina, pasando de una política confrontacionista con las principales potencias a un alineamiento estratégico con los intereses pregonados por Estados Unidos. Las relaciones argentino-norteamericanas previas a esta década son

⁴⁸ *Ibidem*. Fraga, Rosendo. Págs 237-273

⁴⁹ Donadío, Marcela: "La construcción de una nueva política de Defensa en Argentina". Revista Análisis, FLACSO, Año 11, N° 2, Bs. As. Abril- Junio 1996. Págs 1-6

definidas por Escudé como producto de una arraigada tendencia de Argentina hacia la confrontación⁵⁰. Por su parte, Russell plantea que son el resultado de un idealismo excesivo mientras que Joseph Tulchin las vincula a una tradición argentina de atribuirse una posición significativa en la política mundial como consecuencia de una distorsión de la visión del mundo de los políticos argentinos.

En relación a la nueva posición en política exterior, Escudé, entonces asesor del ex canciller Di Tella y principal ideólogo del *realismo periférico*, destacaba: “*alineamiento con los Estados Unidos, entendido en términos de aceptación realista del liderazgo norteamericano en el hemisferio occidental...*”⁵¹ La máxima expresión político-militar de dicho posicionamiento a nivel mundial fue el envío de fuerzas argentinas a la Guerra del Golfo, en el marco de la coalición liderada por Estados Unidos, tal como se citó previamente en el apartado sobre la Armada Argentina. Pero también tuvieron lugar otros gestos de mayor o menor tenor estratégico pero similar valor político: el respaldo en 1991 a la moción de la administración de Bush de investigar la situación de los derechos humanos en Cuba, el abandono en ese mismo año del Movimiento de los Países No Alineados, la cancelación, tras presión la presión ejercida por la Casa Blanca, del proyecto misilístico Cóndor II⁵² y la ratificación del Tratado de Tlatelolco de no proliferación nuclear, entre otras medidas.

Con respecto al envío de dos naves de la Armada al Golfo Pérsico, Escudé descarta que el costo político de aquella movida estratégica haya sido los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA en 1992 y 1994 en Argentina⁵³ argumenta que fue una decisión vinculada al alto perfil de la nueva política exterior y justifica la acción en los siguientes beneficios adquiridos:

- entrenamiento gratis y del mejor nivel para la Armada Argentina
- buenos sueldos para los hombres que participaron de la operación
- importantes negocios en la reconstrucción de Kuwait en el campo del barrido de minas y en el de la extinción de incendios en los pozos petroleros
- un incipiente nuevo rol para unas fuerzas armadas argentinas que están gravemente necesitadas de una razón de ser y de una misión significativa, ahora que las principales hipótesis de conflicto con los países limítrofes han quedado descartadas⁵⁴

La posición de los países desarrollados sobre la no proliferación nuclear, como base de la nueva orientación en la política exterior, fue otro de los lineamientos estratégicos en los que la República Argentina tomó partido durante los años de las presidencias de Menem. En dicha materia, se firmó un Acuerdo de Cooperación Nuclear con Estados Unidos y se ratificó el Tratado de Tlatelolco —por parte de Brasil, Chile y Argentina—, condición de vital importancia para el estado norteamericano ya que implicaba el fin de la carrera armamentista en América Latina, su zona territorial de inmediata influencia.

“Un ejemplo paradigmático de esta serie de medidas fue la desactivación del proyecto Cóndor II. Esta decisión respondió claramente al intento de mejorar las relaciones con los Estados Unidos, ya que desde Washington, el desarrollo de este tipo de proyectos era claramente identificado como un desafío a su política de control de tecnología misilística,

⁵⁰ Ver Anexo 5.1

⁵¹ *Ibidem.* Escudé, Carlos. *Realismo...* Pág.. 31.

⁵² Ver Anexo 5.2

⁵³ Ver Anexo 5.1

⁵⁴ *Ibidem.* Escudé, Carlos. *Realismo...* Pág.. 38.

más aún si provenían de un país periférico como el nuestro. Esta decisión fue tomada, en parte por la creciente presión norteamericana aunque también, por los beneficios económicos derivados de una estrategia de vinculación de cuestiones".⁵⁵ Como beneficio, o consuelo, a la aceptación argentina, Washington habilitó al estado nacional la adquisición de material bélico a bajo costo descartado por las Fuerzas Armadas estadounidenses a través de los sistemas Foreign Military Sales y Excess Defense Articles⁵⁶ y, sumando su participación en el Golfo, otorgó a Buenos Aires el estatus de aliado extra OTAN.

Pese a las diferencias teóricas, es notable el consenso en materia de los lineamientos generales de la política exterior. Así, se pueden inscribir las palabras de Russell, quien aseguró: *"creo que este gobierno tiene el mérito de haber producido algunos shocks culturales, de haber puesto sobre la mesa una serie de temas tabú —por ejemplo la ratificación de Tlatelolco y la adhesión al tratado de No Proliferación Nuclear— y de haber adoptado medidas que también marcan nuevos caminos —tal es el caso de la desactivación del Cóndor II—. Así se ha pegado fuerte en el núcleo de muchos temas considerados intocables. Este impacto, aunque parezca paradójico, contribuye a generar consenso y reduce el margen de la discusión"*.⁵⁷

A su vez, Escudé sostuvo que *"debió adoptarse una política positiva, en el sentido de tomar la iniciativa para tratar de generar hechos nuevos y beneficiosos para los intereses nacionales: por ejemplo, el protagonismo en las misiones de paz de las Naciones Unidas, el bandwagoning (plegarse a) con los Estados Unidos en la guerra del Golfo Pérsico, la firma de convenios de garantías de inversión con múltiples Estados, etc."*⁵⁸. Según este académico, la permanencia de Argentina en el Movimiento de los Países No Alineados no producía beneficio alguno, a la vez que generaba percepciones disfuncionales en las comunidades financieras internacionales.

Un aspecto en el que se advierten problemas en la política exterior adoptada se vincula con el obstáculo que representa la corrupción en el desarrollo de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos. A partir del incidente bilateral conocido como "Swiftgate", en el que el ex embajador norteamericano Terence Todman denunció pedido de coimas de funcionarios argentinos a la compañía estadounidense Swift, se produjo una controversia entre ambos países que produjo un cimbronazo en la relación. Si bien la empresa no admitió por ese entonces la existencia del ilícito, el Departamento de Estado respaldó al diplomático y los medios denunciaron el conflicto.

"Una macro relación bilateral basada en los principios del realismo periférico es funcional para una buena y provechosa relación, pero no la garantiza. La relación bilateral total está compuesta también por las micro relaciones bilaterales, que se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales que están a cargo de una multitud de actores individuales públicos o privados, y de pequeños núcleos burocráticos(...)Una buena administración de las micro relaciones bilaterales es por lo menos tan importante para una buena relación global como una buena macro relación, a la vez que sólo la segunda depende exclusivamente de la voluntad política(...).Es en las micro relaciones donde se juegan los auténticos intereses del país más débil, por lo cual en este ámbito el más débil no debe hacer concesiones gratuitas".⁵⁹ Así, en las micro y las

⁵⁵ *Ibidem*. Di Chiaro, Paula. Pág. 51.

⁵⁶ *Ibidem*. Ejército Argentino. *Desarrollo...* Pág. 79.

⁵⁷ *Ibidem*. Di Chiaro, Paula. Pág. 80.

⁵⁸ Escudé, Carlos. *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Bs. As, 1995. Pág. 229-230.

⁵⁹ *Ibidem* Escudé, Carlos. *Realismo...* Pág. 68-69

macro relaciones, la corrupción es percibida como un aspecto negativo que deteriora y perjudica la comunión de los objetivos políticos entre ambos países.

3.3.2 Argentina- Brasil

La desaparición de la hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil se formalizó en los años '90. Sin embargo, no podría haber ocurrido sin que antes hubieran existido signos de cooperación y entendimiento entre ambos países. Es por ello que pueden nombrarse ciertos antecedentes destacables en la política de distensión entre ambos países como son: la solución de los conflictos sobre el aprovechamiento de los ríos en 1979, con la firma del Acuerdo Tripartito sobre Corpus-Itaipú, o los tratados sobre cooperación nuclear, el primero de ellos sellado en 1980 sobre uso pacífico de la energía en la zona, retomados y ampliados por el gobierno de Alfonsín en materia de visitas conjuntas, junto al entonces presidente brasileño José Sarney, a las instalaciones nucleares de ambos países.

Durante la década de los '90, se estrechó el acercamiento entre ambos países en términos políticos, económicos y estratégicos a través de ejercicios conjuntos, intercambios de concursantes y visitas de delegaciones entre los países fronterizos. Se creó además el primer instituto de formación militar binacional, enmarcado en la consolidación del Mercosur, para la formación y entrenamiento de pilotos de helicópteros y aviones de ambas naciones en Brasil y Argentina. El emprendimiento generó una positiva repercusión internacional ya que hizo posible la protección conjunta de las zonas marítimas.

Sin embargo, en las renovadas relaciones de Argentina con Estados Unidos y en su intento de convertirse en su interlocutor en el Cono Sur, el acercamiento de Buenos Aires a Brasilia no estuvo completamente exento de viejos recelos. Según Felipe De la Balze, *“la Argentina, que nunca miró con buenos ojos el acercamiento histórico de Brasil a Washington, procuraba en los noventa imitar al Brasil de ayer pero no al de hoy. Se prefería el Brasil del statu quo, el ‘políticamente correcto’ de antaño (...) El Brasil contemporáneo era percibido como ‘políticamente incorrecto’, como un país peligrosamente revisionista con anacrónicas pretensiones de hegemonía regional”*.⁶⁰ Es por esto que las relaciones concernientes a políticas de Defensa común o relaciones militares bilaterales fueron estableciéndose de manera lenta y gradual ya que no sólo debían considerarse las modalidades propias de cada país y las de sus respectivas Fuerzas Armadas, sin obviar las restricciones en el presupuesto militar, sino también el innegable componente político. No obstante, la paulatina superación de viejas diferencias abrió las puertas, con el tiempo, a la participación conjunta en Misiones de Paz.

En 1996 el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso llegó a la Argentina para discutir sobre medidas militares estratégicas con el presidente Menem. Durante la conversación, se planteó por primera vez la necesidad de un abordaje binacional sobre las nuevas problemáticas emergentes en materia de seguridad internacional, como ser el narcotráfico que ingresaba desde la Triple Frontera con Paraguay. Fue a partir de aquel momento que las relaciones bilaterales en políticas de Defensa mostraron su mejor época entre ambos países.

Sólo a partir de entonces, se posibilitó la discusión del mayor gesto de confianza mutua, los acuerdos en materia nuclear. Aquella temática existía desde 1986 pero fue en los '90 cuando se materializaron las intenciones de control recíproco y trabajos conjuntos entre los países con mayor desarrollo nuclear en la región, donde se ratificó que la

⁶⁰ *Ibidem*. Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel. Pág 52.

investigación no tendría fines bélicos para la construcción de armas de destrucción masiva. El acuerdo con la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) reforzó el compromiso mutuo⁶¹ y contribuyó a eliminar aún más la incertidumbre al colocar a una institución reconocida internacionalmente como árbitro y garante del entendimiento. En la misma línea debe entenderse el posterior acuerdo de cooperación en materia espacial de 1996 que abrió la posibilidad a futuro de trabajos conjuntos en la creación de satélites con fines científicos y control de zonas alejadas.

Tras estos acuerdos bilaterales Brasil desplazó su atención en 1996 de la Argentina como posible hipótesis de conflicto para prestar especial atención a todo aquello que pudiera introducir una amenaza desde la selva amazónica. La política de Defensa de Brasil dejó de ver a la Cuenca del Plata como un área peligrosa y redujo la cantidad de militares en su frontera sur. Así lo explica el analista internacional Rosendo Fraga cuando establece que: *“la formalización de la anulación de la hipótesis de conflicto con la Argentina por parte de Brasil, en octubre de 1996, respondió a una realidad fáctica de que aquella había dejado de existir en los hechos varios años antes y que la Argentina ya lo había asumido previamente.”*⁶²

La actitud brasileña fue correspondida por la Argentina y ambos gobiernos sellaron en el mismo mes y año la desaparición de las hipótesis de conflicto entre los dos países. En el caso del presidente Cardoso, a través de un documento de seguridad donde se planteaba la nueva política de Defensa brasileña y en la cual la Argentina no era mencionada, por primera vez, como potencial fuente de conflictos armamentísticos. Por parte del ex presidente Menem, el entendimiento tomó la forma de un decreto en el que se dictaminó un planeamiento militar conjunto con Brasil. Ambos documentos consideraron la baja posibilidad de conflictos entre los países de la región y la necesidad de intercambio de información para las relaciones militares de mutua confianza.

En 1996, Brasil y Argentina llevaron adelante la primera práctica de combate en suelo argentino consistente en un entrenamiento en vistas a futuras alianzas estratégicas para el cumplimiento de misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.⁶³ Un año después, se formalizó el sistema de consultas e intercambio de información en materia de seguridad y se dio forma al Comité Permanente de Coordinación en materia de Defensa, paso indispensable para avanzar en un proceso de mutua construcción de confianza. Este órgano, además de asegurar el intercambio de información, tuvo a su cargo la misión de establecer cursos binacionales y entrenamientos conjuntos.

Las hipótesis de conflicto quedaba completamente desarticuladas, la Argentina y Brasil habían demostrado que no existía ninguna posibilidad de conflicto entre las dos naciones y posibilitaban la pacificación de la región. Aún así, y pese al notable avance en el área de la seguridad entre ambos Estados, los históricos recelos entre las Fuerzas Armadas brasileñas y argentinas no disminuyeron por completo. Prueba de ello se dio tras el acuerdo de Argentina con Estados Unidos para convertirse en aliado extra OTAN, lo que generó cierta incomodidad en los sectores de Defensa brasileños, pese a que con acuerdos sucesivos la relación no perdería su fortaleza.

Estas diferencias respondían a una divergente interpretación de Brasilia y Buenos Aires sobre la política exterior y la seguridad nacional en los '90 y la postura con respecto a Washington. La visión brasileña estado-céntrica divergía de la postura ciudadano-céntrica

⁶¹ Rojas-Aravena, Francisco: “América latina. El difícil cambio de la concertación y la integración”. Nueva Sociedad Nro. 125 (Mayo-Junio 1993) Pág. 24.

⁶² *Ibidem*. Fraga, Rosendo. Pág 245

⁶³ *Ibidem*. Fontana, Andrés. Págs. 275-318

de la Argentina, la cual “*subordina el poder y la soberanía estatal al bienestar ciudadano, a la libertad y a la democracia.*”⁶⁴. Sin embargo esto no imposibilitó un entendimiento en el área militar entre los dos países de mayor peso del Cono Sur.

3.3.3 Argentina – Chile

Las hipótesis de conflicto entre Argentina y Chile fueron de tal magnitud que se necesitó la intervención de la investidura papal para prevenir un desenlace bélico en 1978. La mediación de Juan Pablo II y el acuerdo diferenciado del Beagle, el cual fue aceptado en el gobierno de Alfonsín, redujeron los niveles de tensión en la zona. Pero las hipótesis de conflicto trasandina, al igual que con Brasil, no desapareció hasta los años ‘90. Entonces, existían una serie de similitudes entre Argentina y Chile como la redemocratización de los Estados sudamericanos y convergencias a nivel ideológico o afinidades políticas entre quienes gobernaban que contribuyeron a distender las relaciones entre los vecinos del Cono Sur.

El fin del gobierno de Pinochet y la transición democrática en manos de la Concertación, con un gobierno demócratacristiano en manos de Patricio Aylwin primero y Eduardo Frei después, ayudaron a poner fin a las hipótesis de conflicto. No obstante, lo más importante fue el establecer ejercicios binacionales con el país andino aunque a Chile le fue difícil entender que el mayor intercambio de información referida a la Defensa nacional de ambos países ayudaba a establecer mecanismos de confianza mutua puesto que Santiago consideraba que perdería su función de sistema central de Defensa si hacia ello.

Según afirmaba Pons, “*Chile y Argentina deben ser capaces de vincular en reglas consensuadas entre ambas partes —y que broten de una misma percepción del mundo— conceptos propios de una seguridad compartida y cooperativa con una modernización paralela y simultánea de sus Estados y de sus sociedades. Entendiendo por modernización, como un despojamiento de viejos estereotipos, rigideces perceptuales y prejuicios raigales. Se debe trabajar, insistimos, buscando el encuentro de términos, de sustancias y aún de una oposición común. (...) El desafío compartido es encontrar un mismo modelo de inserción análogo que permita tanto a Chile como a la Argentina avanzar en su poder y prestigio internacional.*”⁶⁵

Fue en 1995 cuando la relación entre ambos países en el área de Defensa tuvo un principio de institucionalización, con la firma de un memorando de entendimiento en materia de seguridad entre los vicescancelleres y subsecretarios del área de Defensa de ambos países. A través del mismo se creaba un Comité Permanente de Seguridad, con tónica similar al suscrito con Brasil pero de menor grado de integración, que tenía como objetivo tender canales de comunicación entre ambos Estados en materia de Defensa, informar sobre las maniobras militares al otro país y autorizar observadores a las mismas. En otras palabras, era un primer paso para favorecer la cooperación de ambos países en las áreas sensibles.

Tres años después, 1998, Argentina eliminaba con gran predisposición de las fuerzas armadas, las hipótesis de conflicto con Chile, actitud que no fue entonces correspondida por su vecino trasandino, aunque, en la realidad, las tensiones entre ambos Estados estaban aplacadas. Argentina había reducido presupuesto, personal y unidades de las fuerzas armadas y esto era un indicador de que no pensaba entrar en un conflicto bélico con ningún

⁶⁴ *Ibidem* Escudé, Carlos y Fontana, Andrés. Pág, 24

⁶⁵ Pons, Luis: “Efectos estratégicos de la Integración Chile-Argentina”. Revista de la Escuela de Defensa Nacional Nro. 46 (Anuario 1997)

país. Y ese mismo año, en diciembre, cerraron la última disputa territorial, la delimitación de los Hielos Continentales cuyo acuerdo estaba pendiente de ratificación por los Congresos de ambos países desde 1991.

Aún así, es un dato ineludible la desigual carrera armamentística entre ambos países durante la década del '90, en tiempos en los que el Ejército argentino ya instrumentaba su plan de reforma y modernización. En 1991, Argentina destinaba al gasto militar 1,9% de su PBI mientras que Chile tenía, en el mismo año, un gasto en Defensa del 3,4 % de su Producto Bruto Interno⁶⁶. Y mientras la Argentina en 1994 abolía el servicio militar obligatorio reduciendo el número de efectivos en todas sus fuerzas a 69.800 hombres, Chile sobrepasaba los 93.000, con el detalle no menor de una mayor concentración de unidades dada la desproporcionalidad entre ambos países en la ecuación territorio-número de tropas. Chile tenía muchos más efectivos que nuestro país cuando la Argentina tiene una extensión territorial mayor.⁶⁷

Sobre la base de estas cifras publicadas en el *International Institute for Strategic Affairs*, Escudé y Fontana destacaron la vulnerabilidad de Argentina al permitir a Chile armarse al tiempo que la propia reestructuración de su ejército en los '90 implicaba un desarme tácito. En tal sentido, ambos autores reconocieron que, durante aquella década, Argentina podría haber tenido más armamentos que Chile ya que se habían adquirido en gran cantidad durante los años de la dictadura. Aunque remarcaron que las armas del país trasandino en los años '90 eran más modernas y poseían mayor número de municiones.

Desde otra óptica, Fraga sugirió entonces que la desigual carrera armamentística no representaba un obstáculo para las relaciones armoniosas de Chile con Argentina: *“Si bien puede parecer una contradicción la eliminación de las hipótesis de conflicto y la compra de armas por parte de las fuerzas armadas de Chile, ello se explica por el hecho de que son necesarios armamentos modernos para mantener un adecuado adiestramiento del personal (...) En la Argentina se interpreta que la postergación de la compra de aviones de combate por parte de Chile, es una decisión derivada de las necesidades económicas y no de decisiones políticas. Pero de cualquier manera, pone en evidencia que no tiene prioridad el comprar esos aviones ahora y esta es una señal de distensión.”*⁶⁸

3.4 Asimetrías en las políticas de Defensa Argentina- Brasil- Chile

Como se advirtió en los párrafos precedentes, las hipótesis de conflicto entre los tres países sudamericanos se han resuelto. Sin embargo, Argentina se encontraría en una posición altamente desventajosa frente a los demás si llegara a desatarse un eventual conflicto ya que es el único de los tres Estados que ha reducido exageradamente el gasto militar y, con ello, la compra de armamento y número de efectivos.

En 1995 se calculaba que mientras las unidades de marina de Brasil navegaban un promedio de 150 días, las argentinas sólo lo hacían durante 30 jornadas. Es decir, cinco veces menos. Mientras la Argentina contaba en 1995 con 69.800 efectivos en las fuerzas armadas, Brasil ya superaba los 336.000. Y, por último, mientras Argentina desactivaba uno de sus proyectos misilísticos de mayor envergadura, el Cóndor II, Brasil pensaba en el desarrollo de un submarino nuclear y el despliegue de misiles en su perímetro⁶⁹. En cuanto

⁶⁶ *Ibidem*. Escudé, Carlos y Fontana, Andrés. Págs 1-36

⁶⁷ *Ibidem*. Escudé, Carlos y Fontana, Andrés. Págs 1-36

⁶⁸ *Ibidem* Fraga, Rosendo. Pág. 259.

⁶⁹ *Ibidem*. Escudé, Carlos y Fontana, Andrés. Págs 1-36

a las asimetrías entre la Argentina y Chile, en referencia a la tecnología de los armamentos y la cantidad de municiones del país fronterizo ya han sido citadas en el apartado anterior.

Según parte de la opinión pública, en los años '90, tanto Brasil como Chile no llegaban a estar verdaderamente comprometidos con las medidas de construcción de confianza y es por ello que se resistían, en mayor o menor medida, a un control mutuo de armas convencionales. Brasil argumentaba que este tipo de medida no era necesaria por que no existía una posibilidad de guerra entre ellos, el verdadero problema de seguridad para el Cono Sur era Estados Unidos⁷⁰.

La Argentina de los '90, bajo la prerrogativa del cambio de objetivos de sus Fuerzas Armadas y su adecuación a los nuevos desafíos internacionales, se desmilitarizó y redujo su cantidad de armamento de forma considerable. Pese a ello, su actitud no fue correspondida por Chile que no creyó que las hipótesis de conflicto con nuestro país habían terminado. Además, continuaba vigente la posibilidad de un conflicto armado con Perú y Bolivia por antiguos litigios fronterizos que derivó en la continua compra de armamento.

En esos tiempos, Argentina explicaba que había derogado el servicio militar obligatorio por que no pensaba en ir a una guerra, pero Chile consideraba que lo había hecho en busca de una profesionalización y que la participación argentina en las Misiones de Paz era una forma de adquirir experiencia militar⁷¹. Según Fontana y Escudé, es un peligro que Chile tenga una mayor cantidad de armamento y equipos de guerra de alta tecnología que Argentina, en gran parte, debido a que el país trasandino siguió una activa política de modernización de su sistema operativo con la adquisición de material, equipos, repuestos y máquinas de guerra británicos mientras Argentina aún estaba sujeta a un embargo por parte de este país producto de la guerra de Malvinas.

4. A modo de conclusión

Tal como demuestran los pasos tomados a nivel operativo y doctrinario, el rediseño de la política de Defensa argentina durante la década del '90 que condicionó el nuevo perfil de las Fuerzas Armadas de cara al Siglo XXI es un hecho inseparable de las bases ideológicas que dieron sustento a la política exterior de la nación en esos años. Como afirman Russell y Tokatlián, *“la política exterior argentina de los noventa fue tan ideológica como cualquier otra”*.⁷²

La Argentina en los '90 decidía apoyar un sistema de seguridad cooperativa, abogando por la seguridad mundial y especialmente regional. Promovía la actuación de la OEA, eliminaba las hipótesis de conflicto con sus vecinos, profundizaba medidas de construcción de confianza cooperando con Chile y Brasil, participaba de Misiones de Paz, firmaba el tratado de no proliferación de armas nucleares y establecía acuerdos de seguridad con diversos países como Canadá y Estados Unidos⁷³. Es decir, que si bien seguía la visión realista de Escudé, centrada en el beneficio del ciudadano, el Estado como actor y la defensa de la soberanía, abogaba al mismo tiempo por valores internacionales como son la Defensa de los Derechos Humanos y la promoción del sistema democrático. Es por ello que trabajaba en los organismos multilaterales y trataba de mostrar una imagen de país confiable y predecible a la comunidad internacional.

⁷⁰ *Ibidem*. Escudé, Carlos y Fontana, Andrés. Págs 1-36

⁷¹ *Ibidem*. Escudé, Carlos y Fontana, Andrés. Págs 1-36

⁷² *Ibidem* Russel, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel. Pág. 53

⁷³ *Ibidem*. Fontana, Andrés. Págs 275-318

Como especialista en el ámbito castrense, Pons afirmó que toda política exterior es la combinación entre los fines que se eligen y los medios más idóneos para alcanzarlos, es decir, *“los medios deben tener características de acuerdo con el apoyo filosófico de la política exterior. Los fines no deben ser confrontacionistas con otros países: deben responder a ciertos principios internacionales reglados por las grandes potencias; deben ser legítimos esos fines frente a la propia sociedad. Y en lo que hace a los medios, con los cuales se intenta alcanzar aquellos fines, deben ser adecuados (ni propasarse en tamaño, excesivos, ni insuficientes), no ser inmorales (contra la legitimidad internacional) y, por otro lado, no comprometer el futuro de la Nación (no consumir todo hoy, quedando sin recursos para mañana).”*⁷⁴

En tal sentido, el historiador militar resumió la estrategia de seguridad y política exterior en base a las 3 Ps: prudencia, proporcionalidad y perseverancia. La Argentina de los '90 intentó seguir estas líneas de conducta convirtiéndose en un país predecible y confiable, al precio de seguir una peligrosa estrategia de desarme unilateral en contradicción con el papel protagonista que buscó darle a sus tropas en el exterior.

Dos países pueden no tener una misma interpretación de la política exterior y de lo que implica la seguridad nacional y, sin embargo, compartir relaciones estratégicas militares. Este es claramente el caso de Brasil y Chile para quienes la posición respecto a Estados Unidos en comparación con la Argentina fue absolutamente diferente: Argentina envió tropas al Golfo Pérsico, basando su decisión en los fundamentos del *realismo periférico* mientras que Brasil no lo hizo. La Argentina se involucró primera y con mayor energía en las Misiones de Paz de la ONU que su vecino brasileño. Estas diferencias, entre otras sobre la seguridad internacional, no impidieron a ambos estados en avanzar en una relación militar bilateral cuando primó la decisión política de sus gobiernos.

Aún así, autores como Fontana y Escudé consideran que la política exterior argentina estaría limitada por Brasil si la Argentina reducía su cantidad de armamento pensando que no entraría en conflicto con los países fronterizos. La cooperación y el proceso de integración entre Argentina y Brasil marcaban claramente los niveles de asimetría entre ambos Estados. Pese al alto nivel de dependencia mutua en el plano estratégico, Argentina tenía una mayor necesidad de relaciones pacíficas con su vecino del Cono Sur que Brasil en cuanto a la compra de su producción y esto podría haber generado una vulnerabilidad frente a una presión brasileña para cambiar de actitud frente a Washington.

Según Brasil, desde una visión realista de las relaciones internacionales, debe evitarse la seguridad cooperativa porque es una de las formas en que Estados Unidos cristaliza su hegemonía reduciendo la capacidad de autonomía militar de los Estados del Cono Sur. Es por ello que lo que se debe establecer son compromisos con los Estados que integren América Latina. No conviene debilitar las instituciones militares de los Estados individuales ni dejar resignar el desarrollo de tecnología que es negada por los países hegemónicos.

Como un Estado más en el nuevo esquema internacional, Argentina no está a salvo de las nuevas amenazas para las cuales dijo adecuar en los '90 su política de seguridad y defensa. Enemigos como el terrorismo han alcanzado al país en dos oportunidades con los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA y, ya en aquella década, puntos calientes de la frontera Argentina con Paraguay y Brasil se convirtieron en enclaves sensibles a la actividad del narcotráfico. De ahí que, con apoyo de Estados Unidos, la presidencia de

⁷⁴ Pons, Luis: “Las 3 “Ps” Del Poder. Un estudio sobre el poder internacional de un país débil. Revista de la Escuela de Defensa Nacional Nro. 46 (Anuario 1997)

Menem pensara que las Fuerzas Armadas debían tener una función esencial en la lucha contra este flagelo.⁷⁵

Para desarticular su poder ofensivo, la Argentina argumentó la necesidad de avanzar en relaciones de mayor certidumbre con sus países vecinos. Sin embargo, la reducción unilateral de militares y armamentos, el plan de rediseño de las Fuerzas Armadas sin un apoyo solvente adecuado para ejecutar estos cambios, dejó al país en débiles condiciones para enfrentar las nuevas amenazas que la pueden afectar. Argentina no sólo debe preocuparse por su desempeño en las Misiones de Paz, sino también por aquellos factores de inestabilidad que afectan en forma directa la seguridad de las fronteras y su población.

Como crítica a la posición en materia de política exterior y Defensa del gobierno de Carlos Menem, Mirka Seitz asegura que se debería dar un acercamiento con los Estados Unidos que privilegie tanto la cooperación como la aceptación de los conflictos en la relación bilateral. En este sentido, Seitz afirma: *“Resulta tan nociva como la confrontación patológica y sin cálculo la eliminación aparente de toda tensión, en tanto haya motivos en nuestra infraestructura de datos como país para tener problemas con los Estados Unidos (...) nuestras producciones agropecuarias y nuestro déficit y vulnerabilidad comercial frente a la capacidad de represalia norteamericana aparecen como escenarios muy obvios de tensión en los próximos tiempos”*⁷⁶.

Lo que esta crítica esgrime reside en la existencia de conflictos en áreas que son sensibles para el desarrollo argentino: tecnología nuclear, patentes farmacéuticas e intercambio comercial de productos agropecuarios. *“En definitiva lo que se plantea es considerar sectorialmente y en forma desagregada los segmentos de la relación, advertir si son o no intercambiables los efectos de la cooperación entre los segmentos(...). No tomar en cuenta esto, implica correr el riesgo de efectuar una genuflexión apurada a cambio de muy poco, a partir de la no intercambiabilidad de los resultados por sector en muchos casos”*.⁷⁷

En otras palabras, la política de Defensa argentina en la década del '90 se alineó a los intereses del Estado *hegemon* bajo la premisa de que seguir sus directrices redundaría en beneficios futuros. Como sucedió a comienzos el siglo pasado, la política de Defensa se vio condicionada a los lineamientos de la política exterior del gobierno de turno que vio en su alianza estratégica con Estados Unidos la mejor vía de inserción de la Argentina en el nuevo mundo que nacía con el fin de la Guerra Fría.

Cabe preguntarse, a esta altura, si al adoptar una política satelital con respecto a Washington, la Argentina no sacrificó su histórico rol geopolítico como uno de los grandes países del Cono Sur en detrimento de la hegemonía brasileña. En tal caso, si bien la eliminación de las hipótesis de conflicto con los países fronterizos constituyó un dato positivo para la pacificación de la región, el sacrificio asumido por la Argentina al conseguir dicho propósito a costa de su unilateral desarme habría sido demasiado elevado para las generaciones venideras. Entre otros aspectos, porque la política de Defensa de los '90 habría relegado el rol histórico de la Argentina como actor relevante del Cono Sur a un segundo plano en el escenario internacional.

⁷⁵ Sain, Marcelo: “Los civiles y la Defensa nacional en la Argentina”. Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.

⁷⁶ Seitz, Mirka. *¿Realismo penitencial o margen de maniobra? Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos*. Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 1993. Pág. 88

⁷⁷ *Ibidem* Seitz, Mirka. Pág. 88.

5. Anexo

5. 1 Una década después: entrevista a Carlos Escudé, ideólogo de la doctrina de los '90.

“El desarme argentino fue un experimento extremo”

—¿Puede la política de Defensa de cada estado ser utilizada como instrumento de inserción internacional?

—Sin dudas, la política de Defensa tiene un impacto sobre la inserción internacional de un estado, desde el más pacifista hasta el más belicista. Llevando a cabo una política de “halcón”, ciertos estados obtienen determinado lugar que buscan así como otros estados que optan por una política operativa, la antítesis del “halcón”, consiguen sus propias metas. La Argentina, durante la década del '90, fue un país que optó por la más cooperativa y pacífica de las políticas en lo que tiene que ver con sus relaciones vecinas. La Argentina es un país que se desarmó unilateralmente sin necesidad de hacerlo, sin haber sido conquistada, sin sufrir una crisis económica, y lo hizo de un modo tal que no se equipara con ningún otro país. El presupuesto militar bajó enormemente, se abolió el servicio militar, la industria militar fue en parte privatizada, en parte desmantelada. Es decir, si nosotros comparamos la política argentina con la chilena, brasileña, colombiana o venezolana, nos encontramos con un caso sin precedentes. Incluso, comparable con el de Costa Rica.⁷⁸

—Cuando un gobierno toma semejante decisión, lo hace sobre la base de un contexto histórico específico donde anticipa que no hay riesgos en el horizonte. ¿No queda condicionado el país en caso de que, en un futuro, las condiciones cambien?

—Por supuesto, no hay duda, desarmarse unilateralmente es jugar a la ruleta rusa, pero la verdad es que lo hicimos en un contexto latinoamericano sumamente benigno en su trayectoria bélica histórica. Los países de la región han demostrado ser, a lo largo de dos siglos de independencia, modelos de paz. No porque no hayamos tenido guerra pero, en comparación con otras regiones, el registro histórico de América Latina es ejemplar. Fíjese que nunca, en toda la historia, hubo una guerra entre Argentina y Chile mientras que, en todo este tiempo, Argentina y Brasil se han medido en sólo un conflicto de baja intensidad, entre 1825 y 1828, en el cual muy pocas personas perdieron la vida. Al mismo tiempo, países como Alemania y Francia se han batido ya en tres guerras y de las más sangrientas y destructoras de toda la humanidad. Aunque yo no tengo garantías de que las cosas no van a cambiar y los chilenos van a atacar para anexar la Patagonia, América Latina constituye un escenario mucho más seguro y previsible para llevar adelante este tipo de experimentos. Porque, indudablemente, lo que nosotros hicimos, este desarme unilateral, fue un experimento extremo.

—¿Se podría haber desarticulado las hipótesis de conflicto en el Cono Sur sin “jugar a la ruleta rusa”?

⁷⁸ **Nota de Autor:** A través de su Constitución de 1949, Costa Rica abolió sus Fuerzas Armadas. El art. 12 de la Carta Magna dice "el Ejército como institución permanente queda abolido. Para la vigilancia y la preservación del orden público, existirán las fuerzas policiales necesarias." Y preve la formación de milicias en caso de conflicto bélico.

—Bueno... Sin dudas, se podría haber hecho de otro modo, siempre se puede.

—**¿De qué modo por ejemplo?**

—Y, se me ocurre, no cerrando las fábricas de TAM, el Tanque Argentino Mediano, hubiera sido una posibilidad, para reducir el nivel de exposición frente a otros. En términos generales, esa locura belicista del proceso militar que no consiguió hacerle la guerra a Chile y, entonces, se la hizo a Gran Bretaña, fue lo que provocó esta reacción extrema en tiempos de Menem. Eso junto con la vigencia de una ideología neoliberal que no soportaba una industria estatal, menos aún si daba pérdidas. Es decir, por un lado estábamos quienes fogoneábamos el fin de las hipótesis de conflicto y, por otro, los neoliberales que decían “tenemos que terminar con todas estas industrias armamentistas innecesarias y deficitarias”. La conjunción de estas dos perspectivas, muy distintas entre sí pero que confluyeron en ese momento, determinó que el experimento argentino fuera extremo.

—**¿Hubiera sido aplicable el *realismo periférico* si la Guerra Fría no hubiera concluido y subsistiera más de un polo de poder?**

—Es cierto que el realismo periférico se implementa cuando se produce el colapso de la Unión Soviética, queda una sola potencia y el mundo se unipolariza. Pero, en la práctica, ¿qué significa esto con respecto a América Latina? No significa nada, porque para América Latina, Estados Unidos era desde mucho antes el *hegemon* regional, era su zona de influencia. En todo caso, si hubiera sobrevivido un mundo bipolar, hubiera habido más razones para que los países de vocación capitalista se alinearan del lado de Estados Unidos y contra los soviéticos. Cuando el mundo era bipolar, había muchas más razones para ser aliado de Estados Unidos, era el camino natural, salvo que uno tomara el ejemplo cubano.

—**¿El liderazgo natural de Estados Unidos explica por qué el *realismo periférico* hizo hincapié en una política de valores occidentales?**

—Los valores son parte de la cultura. Mucha gente crítica del *realismo periférico* se describe como profundamente antimilitarista y a favor de los derechos humanos elementales. Ese concepto es, precisamente, occidental. ¿Qué lengua utilizamos sino es la occidental, qué ropa vestimos o cómo son nuestras casas sino occidentales? “*Valores occidentales*” no significa estar de acuerdo con Estados Unidos cuando ellos mismos los vulneran, como sucede en Guantánamo⁷⁹. Yo no creo que se pueda decir que el *realismo periférico* es portador de valores occidentales excepto en la medida en que hay una dosis de utilitarismo en él. Es decir, el *realismo periférico* es una doctrina según la cual un país periférico debería tener óptimamente una política exterior cuyo fin último no sea el de la adquisición de poder militar sino facilitar su desarrollo económico-social. Básicamente, porque se entiende que en la relación de causa-efecto que existe en el binomio “poder-riqueza”, la riqueza es más una causa del poder que, el poder, una causa de la riqueza. Japón, derrotado en la Segunda Guerra, abdicó de la lucha por el poder político mundial y, en gran parte gracias a esto, pudo defender sus intereses comerciales para convertirse en una superpotencia económica con tal magnitud que, de querer hacerlo o necesitarlo, puede armarse en 5 minutos. Esto nos demuestra que la única forma de desafiar exitosamente a los *hegemon*es es a través de la adquisición de gran riqueza, de desarrollo económico social.

⁷⁹ Se refiere a la prisión que, a septiembre de 2009, continúa funcionando en la base militar que Estados Unidos tiene en Cuba donde se alojan a los detenidos en el marco de la Lucha contra el Terror iniciada por el ex presidente George W. Bush tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

—Sin embargo, usted habla de la existencia de la “memoria histórica” cuando un país periférico como Argentina desafía a un *hegemon* como Estados Unidos. En el caso de nuestro país, ¿cuándo es viable pagar el precio de hacer uso de la autonomía?

—Recuerdo un ejemplo que pueda ilustrar este tema. Cuando Alfonsín visitó Moscú y La Habana en 1986, al bajar del avión, salió diciendo “*tenemos que alcanzar la autonomía, único camino al desarrollo*”. Mentira, el desarrollo es el único camino a la autonomía, no la autonomía al desarrollo. La relación causal es a la inversa. Este viaje es ideal para mostrar la lógica del *realismo periférico*: Alfonsín fue a Moscú, irritando a los yanquis, pero con el objetivo de consolidar un acuerdo comercial multimillonario de exportación de cereales. Desde el *realismo periférico*, su viaje a Moscú era genial. ¿Qué nos importa que se irriten los yanquis si el resultado es un acuerdo económico beneficioso? Pero, después, Alfonsín se tomó el avión hacia La Habana donde se hizo vitorear y se abrazó con Fidel Castro. Yo lo quiero mucho a Fidel pero, pragmáticamente, ahí no había nada que ganar. Entonces, ir a La Habana para irritar a los yanquis y sin sacar nada a cambio, es una tontería. Y las dos escalas eran en países comunistas lo que me permite demostrar que no se trata de una cuestión ideológica. Ir a Cuba, no significa ser autónomo. En todo caso, significa darle a la autonomía un mal uso. El margen de maniobra es interminable, el tema es cuánto cuesta hacer uso de ese margen de maniobra. Y esa es la diferencia entre un país poderoso y un vulnerable. El desarrollo reduce el costo de hacer uso de este margen de maniobra.

—¿Y la eliminación del servicio militar obligatorio, dentro de la lógica del desarme unilateral, no reduce también el margen de maniobra desde la pérdida de una posición estratégica frente al adversario?

—La eliminación del servicio militar obligatorio fue muy correcta porque no había nada más absurdo en el modo como funcionaba. Me parece una decisión mucho más incuestionable que el cierre de algunas fábricas de armamento. Hoy por hoy, en mi mundo ideal, yo me hubiera quedado con la fábrica de tanques porque el TAM era un vehículo respetable, con un mercado. Sin dudas, era una industria subsidiada, pero muchos países tienen industrias subsidiadas.

—En 1990, Menem se alineó con el *hegemon* en un conflicto que no afectaba, al menos en forma directa, a la Argentina. ¿Son los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA el costo de esa decisión?

—No, los atentados no fueron llevados a cabo por Irak ni tampoco en respuesta a la decisión argentina de enviar dos barcos al Golfo. Los atentados fueron producto de otra cosa, mucho más siniestra. Y esto es porque la campaña de Menem fue, en parte, financiada por Siria. Como Irak había entrado en curso de confrontación con Estados Unidos, la sociedad entre Buenos Aires y Bagdad por el misil Cóndor II se había hecho inviable, y Menem le había prometido a Siria el traspaso de la parte iraquí del proyecto a cambio de su apoyo. Pero cuando Irak invadió Kuwait y comenzó a montarse el operativo Tormenta del Desierto, Menem, que se había reunido con George Bush, intercedió para que Damasco permitiera la salida de dos espías estadounidenses que se habían perdido en su territorio. Estas eran cosas que (Hafez) Al-Asad hacía dándole protagonismo a Menem porque estaba convencido de que el argentino iba a darle tecnología nuclear y el Cóndor II y a Menem le gustaba alardear de nuestra alianza con Estados Unidos. Pero cuando advirtieron que Menem los había traicionado, Siria levantó el veto para que Hezbollah no llevara a cabo acciones contra la Argentina. Los atentados son responsabilidad simultánea

de Irán y Siria: Irán fue fundamental para toda la logística pero los sirios fueron quienes levantaron el veto. Los barcos no tuvieron nada que ver: por el contrario, los sirios actuaron como nosotros y estuvieron del lado del *hegemon* en ese conflicto.

—**¿Qué rol le caben a las Fuerzas Armadas en una zona azul como Latinoamérica?**

—Históricamente, las Fuerzas Armadas en la región han jugado un papel político muy importante. Por consiguiente, internamente han sido muy poderosas aunque no lo fueran como servicios armados útiles para la nación, y esto determina el hecho de que se hayan convertido en actores que los gobiernos no pueden sacarse de encima. Es el caso de Chile, Brasil y la mayor parte de los países de Latinoamérica que no pueden hacer lo que hizo Costa Rica. Ni siquiera lo que hizo la Argentina en los '90, donde la corporación militar venía de una época muy particular, tras la Guerra de Malvinas y abusos tan grandes que representaron el colapso y la pérdida del poder para defender sus intereses. Si en Argentina no tenemos Fuerzas Armadas, no es tanto por una decisión racional sino porque ellos perdieron su poder interno para imponer su presupuesto sobre el resto de la sociedad. Y en el resto de América Latina, tampoco se necesitan Fuerzas Armadas, pero los gobiernos no pueden eliminarlas por el peso que aún hoy tienen. Lo que hizo Argentina, no va a ser imitado por otros países y, en esta circunstancia, surge una asimetría un poco inquietante.

5. 2 Tensión entre Estados Unidos y Argentina frente a la desactivación del Proyecto Cóndor II: La historia contada desde las propias Fuerzas Armadas

Si bien la decisión de desactivar el proyecto Cóndor II, puede ser clasificada como prudente por algunos teóricos de las relaciones internacionales, debe también hacerse referencia a las voces que se levantaron contra esa medida, por considerar que era una pérdida de autonomía de Argentina frente a Norteamérica.

El proyecto Cóndor II comenzó en la década del '70 impulsado por la Fuerza Aérea durante la Jefatura de Omar Graffigna con el fin de encontrar cierta autonomía en política exterior tanto en el ámbito civil como militar. Consistía, esencialmente, en el desarrollo de un cohete con un sistema inteligente de guía. Con posterioridad al conflicto del Atlántico en 1982, el proyecto vivió un nuevo impulso con los decretos 604/ 85 y 1315/ 87, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, que dieron continuidad al proyecto.

Con financiación de Egipto, el Cóndor II recién fue publicitado en 1988, cuando se detuvo en EE.UU. a un militar egipcio sacando del país tecnología sensible que se utilizaba para la fabricación de aleaciones para misiles. Esto despertó sospechas de que el desarrollo tecnológico que estaba llevando a cabo Argentina tenía que ver con una cuestión misilística.

Tras la incorporación en la Agenda pública del desarrollo del Cóndor II, el Partido Justicialista y a su cabeza Carlos Saúl Menem, futuro presidente de la nación, elaboraron un proyecto en el cual se establecía que nuestro país no debía desactivar el misil, ya que implicaría una dependencia tecnológica con el exterior. Sin embargo como la historia lo demuestra, esta posición fue luego traicionada por los mismos que la propulsaron.

El 9 de Agosto de 1989 la Agencia de Control de Armas y Desarme (ACDA) de Estados Unidos, incluía a la Argentina como uno de los 16 países que eran impulsores o poseedores de misiles balísticos. Nuestro Estado defendía su posición considerando que era un desarrollo con fines pacíficos y que esta tecnología sería utilizada para colocar un satélite en el espacio de forma autónoma y con fines de comunicación, meteorológicos, investigación, control de cosechas, etc. Sin embargo, para Estados Unidos la cuestión no era sólo la desactivación del misil sino asegurarse de que esa tecnología no sería puesta a la venta a determinados países, considerados para la visión del *hegemon* como “peligrosos”.

A pesar de la solicitud de Estados Unidos de revisar el proyecto, Menem siguió con la decisión de desarrollar Cóndor II, “*para su comercialización en el afianzamiento de la paz, como dicen Francia y EE.UU. cuando venden armas a otros países*”.⁸⁰ Sin embargo en abril de 1990, el Ejecutivo argentino anunció públicamente que el misil Cóndor II estaba desactivado por falta de presupuesto.

El desmantelamiento del proyecto implicó nuevos actores, establecidos a partir del Decreto 995/ 91 el cual constituyó la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CNAE) dependiente directamente del Presidente de la Nación, aunque con control del Poder Legislativo. Con este decreto el ministro de Defensa quedaba excluido del caso y la fabricación de Falda del Carmen quedaría a manos de la CNAE.

Por ese entonces, trascendió a través de la opinión pública que dos misiles del proyecto Cóndor II habían sido retirados de la planta de fabricación de Falda de Carmen y no habían sido eliminados. El 19 de Agosto de 1991 el diario New York Times resaltaba el incumplimiento de Argentina de destruir las 14 unidades de Cóndor, acusando a la Fuerza

⁸⁰ Boletín del Centro Naval , n°794, Abril, Mayo y Junio, 1999, volumen 117.

Aérea de ocultar los misiles y a la Presidencia de falta de control sobre sus Fuerzas Armadas.

El presidente Menem decidió nombrar al brigadier Andrés Antonietti, quien tenía una posición crítica al ocultamiento de misiles, al frente al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Se tomaría la decisión de enviar las partes de los misiles a España, hecho que se hizo el 8 de enero de 1993, donde los mismos serían destruidos bajo la supervisión de técnicos norteamericanos. Fueron ellos quienes advirtieron, en Europa, sobre la falta de componentes “inteligentes”, es decir, aquellas piezas que servían para direccionar los misiles. Argentina respondió entonces que estas no habían sido ocultadas y que no existían.

Mientras los componentes inteligentes no aparecían, las partes enviadas a España se reenviaron a Estados Unidos donde finalmente fueron destruidas. ¿Cuál fue entonces el rol de España? Fue un mero triangulador ya que no fue el país que destruyó los misiles, si bien ello se había planeado en un primer momento. Sin embargo, Estados Unidos seguía reclamando los componentes inteligentes que el Estado Argentino decía no poseer hasta que, al cabo de muchas presiones, las autoridades argentinas encontraron las piezas en un galpón cercano a la planta de Fabricación del Carmen. Una vez más, la Fuerza Aérea había mentido sobre el ocultamiento de piezas de los misiles, y el propio Ministro de Defensa estaba al corriente. Las piezas fueron enviadas a España y el proyecto quedó finalmente desarticulado.

Bibliografía consultada y citada

- Bolívar, Jorge: “La cuestión de la identidad en la nueva política exterior argentina” en Cisneros, Andrés (comp.): *Política exterior argentina. 1989-1999, Historia de un éxito*, Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Ed. Nuevo hacer, Bs. As, Argentina, 1998.
- Boletín del Centro Naval: Proceso de toma de decisiones en política exterior: El caso Cóndor II, N° 794, Abril, Mayo y Junio 1999, volumen 117.
- Boletín del Centro Naval: El desarme de la Escuadra, Enero, Febrero y Marzo de 1995, volumen 113.
- Boletín del Centro Naval: ¿A dónde vamos?, N° 778, Abril, Mayo y Junio 1995, volumen 113.
- Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos: Historia de las relaciones exteriores Argentina (en línea) 2008 (citado 18-09-2009) A consultar: www.argentina-rree.com/historia.htm
- Di Chiaro, Paola: *Política exterior argentina. La integración en la agenda de los 90*. Centro de Estudios Socioeconómicos y Políticos para América Latina, Bs As, 1997.
- Di Chiaro, Paola: *La política exterior argentina a partir de la transición democrática*, Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos, Revista n° 1 , Año 1, Diciembre 1997
- Donadío, Marcela: “La construcción de una nueva política de Defensa en Argentina”. **Revista Análisis**, FLACSO, Año 11, N° 2, Bs. As. Abril- Junio 1996.
- Ejército Argentino: *Desarrollo operativo, 1990-1999*. Bs. As., Estado Mayor General del Ejército, Bs. As., 1999.
- Ejército Argentino: *Memoria del Ejército Argentino, 1992-1999. Un Ejército hacia el Siglo XXI*. Estado Mayor General del Ejército, Bs. As., 1999.
- Escudé, Carlos: *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Editorial Planeta, Bs. As., 1992.
- Escudé, Carlos. *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Bs. As, 1995.
- Escudé, Carlos y Fontana, Andrés: *Divergencias estratégicas en el Cono Sur: Las políticas de seguridad de la Argentina frente a las de Brasil y Chile*. Working Paper nro 20, Universidad Torcuato Di Tella, Bs. As., Julio de 1995.
- Escudé, Carlos: “Salto cualitativo de la política exterior argentina” en Russell, Roberto (comp): *La política exterior Argentina en el nuevo orden mundial*, FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., Argentina, 1992.
- Escudé, Carlos: “Pasado y presente de las relaciones argentinas con los hegemones occidentales” en Cisneros, Andrés (comp.): *Política exterior argentina. 1989-1999, Historia de un éxito*, Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Ed. Nuevo hacer, Bs. As, Argentina, 1998.
- Fontana, Andrés: *Complejidad de Riesgo e Interdependencia: Tendencias de cambio en la Seguridad Internacional*. **Documento de Trabajo ISEN nro. 24**. Bs As, Diciembre, 1997
- Fontana, Andrés: “La seguridad internacional y la Argentina en los años 90” en Cisneros, Andrés (comp.): *Política exterior argentina. 1989-1999, Historia de un éxito*, Centro de

Estudios de Política Exterior (CEPE) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Ed. Nuevo hacer, Bs. As, Argentina, 1998.

- Fraga, Rosendo: “El concepto de las hipótesis de conflicto” en Cisneros, Andrés (comp.): *Política exterior argentina. 1989-1999, Historia de un éxito*. Centro de estudios de Política Exterior del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Ed. Nuevo hacer, Bs. As, 1998.
- Fuentes, Claudio: “Chile- Argentina: lo que falta para ser socios”, **Revista Análisis**, FLACSO, Año 11, N° 2, Abril- Junio 1996.
- Hobsbawm, Eric: *Historia del siglo XX, 1914-1991*. Crítica, Barcelona, 1995.
- Matalón, Carlos: “Operación Pasaje Seguro”. **Revista de la Escuela de Defensa Nacional Nro. 45** (septiembre 1996)
- Mazzuca, Sebastián. “La política exterior de la nueva democracia argentina” en Kvaternik, Eugenio (Comp.) *Elementos para el análisis político. La Argentina y el Cono Sur en los 90*. Ediciones Universidad del Salvador, Paidós, Bs. As., Argentina, 1998.
- “Menem justificó la decisión del Gobierno”, Diario La Nación, 20 de septiembre de 1990.
- “Misiones y Capacidades”. En Armada Argentina, en línea 2009 (citado 18-09-2009). A consultar en web oficial: www.ara.mil.ar/inst_misiones.asp
- Pons, Luis Alberto: “Efectos estratégicos de la Integración Chile-Argentina”. **Revista de la Escuela de Defensa Nacional Nro. 46** (Anuario 1997)
- Pons, Luis Alberto: “Las 3 “P” Del Poder. Un estudio sobre el poder internacional de un país débil. **Revista de la Escuela de Defensa Nacional Nro. 46** (Anuario 1997)
- Pons, Luis Alberto: “El Panorama Internacional”. **Revista de la Escuela de Defensa Nacional nro 47** (Anuario 1998/1999)
- “Reseña Histórica de la Aeronáutica Argentina” y “Visión de la Fuerza Aérea”. En Fuerza Aérea Argentina, (en línea) 2009 (citado 18-09-2009). A consultar: www.fuerzaaerea.mil.ar
- Revista Aeroespacio, Año LVI, N° 519, septiembre/octubre 1997.
- Rojas-Aravena, Francisco: “América latina. El difícil cambio de la concertación y la integración”. **Nueva Sociedad** Nro. 125 (Mayo-Junio 1993)
- Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel: *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 2003.
- Russell, Roberto: “Contexto externo de la política exterior argentina” en Russell, Roberto (Comp): *La política exterior Argentina en el nuevo orden mundial*, FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., Argentina, 1992.
- Sain, Marcelo: “Los civiles y la Defensa nacional en la Argentina”. Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.
- Sarno, Hugo: *Bases para una geopolítica argentina*. Escuela de Defensa Nacional, Bs.As, 1997
- Seitz, Mirka. *¿Realismo penitencial o margen de maniobra? Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos*. Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 1993
- Wendt, Alexander: *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000.