

PERCEPCIONES DE AMENAZA Y  
POLITICAS DE DEFENSA  
EN AMERICA LATINA

AUGUSTO VARAS  
ANDRES FONTANA  
FERNANDO BUSTAMANTE  
THOMAZ GUEDES DA COSTA  
JUAN VELIT  
CARLOS MARIA LEZCANO  
ANDRES SERBIN  
ALBERTO MULLER ROJAS  
VA RIGOBERTO CRUZ-JOHNSON  
EMILIO MENESES  
MARIO BARROS VAN BUREN  
VA JORGE ARANCIBIA REYES

FLACSO/CEEA

La publicación de este libro y la elaboración de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias a la colaboración del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile (CEEA) y al apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation para el proyecto "Transformaciones Globales y Paz" y de la Fundación Ford, ambas para las actividades de investigación del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

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

Primera edición: 1993

© FLACSO

© CEEA

Inscripción N° 85.935

ISBN 956-205-060-2

Producción Editorial y  
composición láser: Cristina de los Ríos

Diseño de Portada: Ximena Subercaseaux

Impreso por S.R.V. Impresos S.A.  
Tocornal 2052 - Fonofax: 551-9123  
Santiago - Chile

Impreso en Chile / Printed in Chile

## INDICE

PRESENTACION	I
LA POST-GUERRA FRIA, LA SEGURIDAD HEMISFERICA Y LA DEFENSA NACIONAL Augusto Varas	1
PRIMERA PARTE	71
AMERICA DEL SUR	
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS, ARGENTINA 1960-1989 Andrés Fontana	73
LA PROYECCION ESTRATEGICA DE BRASIL: VISION DE SUS PROBLEMAS DE DEFENSA PRESENTE Y FUTURA Fernando Bustamante	117
LA PERCEPCION DE AMENAZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MILITARES BRASILEROS EN LAS DECADAS DE LOS SETENTA Y OCHENTA Thomaz Guedes da Costa	193
EL CONTEXTO POLITICO-ESTRATEGICO del PERU Juan Velit Granda	211

<b>POLITICA EXTERIOR, PERCEPCIONES DE SEGURIDAD Y AMENAZA EN PARAGUAY</b> Carlos María Lezcano	249
<b>PERCEPCIONES DE AMENAZA Y EQUIPAMIENTO MILITAR EN VENEZUELA</b> Andrés Serbin	269
<b>EQUIPAMIENTO MILITAR, POLITICA DE DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR: EL CASO VENEZOLANO</b> Alberto Müller Rojas	317
<b>SEGUNDA PARTE</b>	355
<b>CHILE</b>	
<b>DEFENSA NACIONAL Y POLITICA DE DEFENSA EN CHILE</b> VA Rigoberto Cruz-Johnson	357
<b>PERCEPCIONES DE AMENAZAS MILITARES Y AGENDA PARA LA POLITICA DE DEFENSA</b> Emilio Meneses	365
<b>CHILE Y EL OCEANO PACIFICO</b> Mario Barros van Buren	443
<b>LAS MISIONES DE LA ARMADA</b> VA Jorge Arancibia Reyes	467
<b>AUTORES</b>	493

**PRIMERA PARTE**  
**AMERICA DEL SUR**

PERCEPCION DE AMENAZAS  
Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS:  
ARGENTINA 1960 - 1989

Andrés Fontana

El análisis del tema de este artículo se enmarca en una preocupación más amplia por el rol de las Fuerzas Armadas, la reforma militar, y el desarrollo de capacidades civiles en el campo de la política militar y la defensa nacional. Desde los estudios pioneros del comportamiento militar en los años sesenta, el análisis del rol de las Fuerzas Armadas se ha asociado casi siempre a las intervenciones militares, sus causas, sus efectos y, más recientemente, a la relación virtual entre la definición del rol de las Fuerzas Armadas en el presente y la prevención de futuras recurrencias autoritarias.

Esa discusión, ese modo de abordar el tema, gira en torno de la polémica referida a la llamada "doctrina de la seguridad nacional", cuya existencia los militares argentinos niegan con la misma vehemencia que muchos civiles afirman su importancia decisiva como factor determinante de las intervenciones militares. La polémica planteada en esos términos tiene dos limitaciones importantes. Por una parte implica simplificar un tema tan complejo como el referido a las causas de las intervenciones militares.<sup>1</sup> Por otra parte, supone también una

---

<sup>1</sup> Ver, entre otros, los análisis de varios autores en la compilación de David Collier *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1979), el clásico trabajo de Samuel Finer *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, las consideraciones metodológicas de Arturo Valenzuela en "A Note on the Military and Social Science Theory", *Third World Quarterly* 7:11 (Enero 1985): 132-143 y los agudos análisis de Guillermo O'Donnell en "Modernización y Golpes Militares", *Desarrollo Económico* 12 (Oct-Dic 1972): 520-566 y Alfred Stepan en "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion" (probablemente el análisis más cercano a la tesis de referencia) en la compilación del mismo autor *Authoritarian Brazil, Origins, Policies, and Future*, pp. 47-65 (New Haven: Yale University Press, 1973) y *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton: Princeton University Press, 1971). Por mi parte, me he referido a los determinantes del golpe de estado "institucional" (tomando la expresión de David Collier) en *Notas sobre Relaciones Cívico-Militares y el Proceso de Consolidación Democrática en la Argentina*, Cuadernos Simón Rodríguez N° 10 (Buenos Aires: Editorial Biblos, 1987).

visión simplista y desvalorizada de la función del poder democrático en la definición del rol de las Fuerzas Armadas: simplista porque asume que la exclusión de funciones de seguridad interna de la misión de las Fuerzas Armadas puede prevenir futuras intervenciones militares; y desvalorizada porque subordina la responsabilidad del poder político en materia de defensa nacional a una suerte de "juego de las escondidas" con las Fuerzas Armadas.<sup>2</sup>

Por otra parte, las razones que tienen tantos militares - que entre sí no comparten numerosas apreciaciones sobre temas políticos o profesionales- para defender contestemente que "la doctrina de seguridad nacional no existe porque no está escrita en ningún reglamento", constituyen, hasta el momento, una verdadera incógnita. Sólo es posible constatar que los argumentos acerca de la "supuesta existencia" de una doctrina de seguridad nacional son percibidos por los militares como parte de una "campaña" destinada a desprestigiar las Fuerzas Armadas.

En las secciones siguientes, veremos diversos aspectos vinculados al rol de las Fuerzas Armadas en la historia reciente y a la llamada "doctrina de la seguridad nacional". Sin embargo, la relevancia del rol como "causa" de las intervencio-

---

<sup>2</sup> El "juego de las Escondidas" es, por ejemplo, que el Gobierno emita directivas para las Fuerzas Armadas que excluyen las funciones de seguridad interior y "sepa", sin embargo, que los servicios de inteligencia militar continúan realizando tareas de esa naturaleza; que sancione una ley, como la 23.554 de Defensa Nacional (abril 1988), que contempla lo mismo que las directivas y no prevea un sistema de seguridad interior que permita anticiparse a un hecho como el de La Tablada (enero 1989) y posteriormente cree un Consejo de Seguridad Nacional, con participación de las Fuerzas Armadas. Esto ilustra una hipótesis que planteo en un trabajo reciente: "la opción a la institucionalización de las relaciones cívico-militares a través de una política militar sólida y consistente es la *correlación de fuerzas* entre las Fuerzas Armadas actuando como poder corporativo...y el poder político emanado del mandato popular en continuo retroceso..." Ver Andrés Fontana, *La Política Militar en un Contexto de Transición: Argentina 1983-1989*, Documento de Trabajo CEDES, N° 34 (Buenos Aires: CEDES, 1989).

nes militares pasadas no será tema de análisis en este trabajo, salvo algunas sugerencias metodológicas al respecto.

La atención en cuanto al rol de las Fuerzas Armadas en el pasado -incluyendo, pero no exclusivamente, la intervención política- estará centrada en su vinculación con las (crecientemente expansivas) percepciones de amenaza y con la consecuente ampliación de la estructura de las Fuerzas Armadas a lo largo del tiempo.

En cuanto a la relación entre la definición actual del rol de las Fuerzas Armadas y la prevención de eventuales intervenciones militares *no ignoro la importancia de, suprimir las funciones de seguridad interna*, pero creo que el centro de la cuestión no es ese tema sino la *puesta en marcha de un proceso de reforma militar y re-profesionalización de las Fuerzas Armadas bajo dirección civil*.<sup>3</sup>

En el marco de ese proceso, la supresión de funciones de seguridad interna es un aspecto importante pero decididamente parcial. Dicho de otro modo, *suprimir las funciones de seguridad interior del rol de las Fuerzas Armadas, pero desatender los aspectos vinculados a la reforma militar y la re-profesionalización democrática bajo la dirección del poder político resulta una empresa estéril e incluso riesgosa para la estabilidad del régimen constitucional*, como varios autores hemos explicado en diversos trabajos.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Desarrollo este tema en el *op.cit.* La Política Militar en un Contexto de Transición...

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, los trabajos de John Fitch "Integrating the Military", *Harvard International Review* 8 (mayo 1986): 18-25 y "The Armed Forces and Democracy in Latin America", *Diálogo Interamericano*, Washington, D.C., Octubre 1987; Fernando Rodrigo, "La política militar en transición española", presentado en la conferencia sobre La Inauguración y la Consolidación de la Democracia: Experiencia para Chile, realizada en Santiago de Chile, agosto 1989; Alfred Stepan *Repensando a los Militares en Política* (Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1988); y Augusto Varas, "Democratización y reforma militar en Argentina", en *La Autonomía Militar*

En función de esa empresa es importante tomar en cuenta la relación establecida, en el curso de las últimas décadas, entre: (a) creciente intervención de las Fuerzas Armadas en la arena política; (b) (también creciente) autonomía institucional de las Fuerzas Armadas respecto del poder político, sea éste civil o militar; (c) definición (autónoma) del rol de las mismas; y (d) cambios en su estructura.<sup>5</sup>

## **AUTONOMIA, ROL Y ESTRUCTURA DE LAS FUERZAS ARMADAS: ALGUNAS HIPOTESIS ACERCA DE LA HISTORIA RECIENTE**

Las Fuerzas Armadas desempeñaron sucesivamente distintos roles a lo largo de las últimas décadas. Los mismos fueron, en su mayor parte, definidos por ellas mismas, con abstención o exclusión del poder político (civil o militar) y prácticamente sin ninguna participación civil en el caso de los breves períodos de gobierno constitucional. A su vez, en ese proceso, la definición del rol fue establecida de manera

---

*en América Latina*, pp. 57-82, ed. Augusto Varas (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1988). Asimismo, he sostenido esa tesis acerca de la centralidad de la re-profesionalización democrática bajo conducción civil en el op.cit. *La Política Militar en un Contexto de Transición: Argentina 1983-1989*. Por otra parte, me he referido a la relación entre seguridad interior y rol de las Fuerzas Armadas, en el marco de la institucionalidad democrática, en "Seguridad y rol militar en Argentina", *Cono Sur* 8:3 (Junio 1989): 26-28 y en "Las Fuerzas Armadas luego de la transición democrática argentina", presentado en la conferencia sobre Fuerzas Armadas: Modelos organizacionales y cambios en los noventa, Montevideo, Agosto 1989.

<sup>5</sup> Empleo la expresión "autonomía institucional" en el sentido que le otorga Augusto Varas en *Autonomización Castrense y Democracia en América Latina*, Documento de Trabajo, FLACSO, N° 66 (Santiago de Chile: FLACSO, 1984).

preponderantemente autónoma por cada Fuerza respecto de las otras.<sup>6</sup>

Tal sucesión de roles no implicó que en cada momento las Fuerzas Armadas desempeñaran uno solo sino, más bien, que en cada etapa existiera uno predominante. Por ejemplo, cuando las Fuerzas Armadas comenzaron a especializarse en materia de seguridad interna, en el curso de los años sesenta, no abandonaron totalmente su rol como instrumento militar de la defensa, ni el vinculado con la producción de armamento e insumos estratégicos. Por el contrario, la Fuerza Aérea continuó con sus planes de especialización profesional y expansión de sus actividades en el terreno de la producción de tecnología aeroespacial. La Armada renovó su equipamiento bélico en la segunda mitad de los años setenta -en plena expansión del terrorismo- y extendió sus ambiciones al campo nuclear. Asimismo, sólo unos años antes, Fabricaciones Militares amplió sustancialmente sus plantas y su espectro productivo.<sup>7</sup>

El surgimiento de un rol predominante en una etapa determinada no significó entonces la anulación de los anteriores ni, mucho menos, un reacomodamiento de la estructura de cada

---

<sup>6</sup> La tendencia a la autonomía institucional de cada Fuerza culminó en la estructura política adoptada por el llamado Proceso de Reorganización Nacional. Las negociaciones entre Ejército, Armada y Aeronáutica para definir su participación respectiva en el ejercicio del poder político condujeron -tal vez sin conciencia de los propios jefes militares- a un diseño institucional, el llamado "esquema de poder", en el que no existía ninguna autoridad, política ni militar, con poder sobre las tres fuerzas armadas. En la Junta Militar, cada Comandante conservaba un alto grado de autonomía y la entidad, por su propia inercia, ni siquiera intentó tomar decisiones que afectaran a las Fuerzas Armadas de manera conjunta. La evidencia extrema y más costosa de este "esquema" fue la manera en que se condujo la guerra de Malvinas. Trato estos temas en mi tesis doctoral *Policy Making by a Military Corporation* (The University of Texas at Austin, 1987).

<sup>7</sup> Trato algunos de estos temas en "El sector de producción para la defensa: origen y problemas actuales". CEDES, Buenos Aires 1986 (Mimeo).

Fuerza que desmantelara o redujera a su mínima expresión los componentes de esa estructura vinculados a -es decir, desarrollados con motivo de- el rol predominante de la etapa anterior. Pues al surgimiento de cada rol, naturalmente, le correspondió un desarrollo organizacional correlativo. A su vez, cada uno de estos desarrollos implicó no sólo una ampliación horizontal o vertical de la estructura de las Fuerzas sino también un incremento de la masa de recursos controlados por la institución militar.

En consecuencia, a lo largo de décadas, las Fuerzas Armadas desarrollaron una estructura organizacional "acumulativa", es decir, producto de una sedimentación de estructuras organizativas que en algunos casos se superpusieron y en otros se agruparon horizontalmente, pero en ningún caso se redefinieron de forma tal que las nuevas excluyeran a las viejas. A lo sumo, las primeras desplazaron o subordinaron a las segundas, pero sin disolverlas.

En esto las Fuerzas Armadas argentinas no se han distinguido, probablemente, del resto de las instituciones militares ni, en un plano más amplio, de las grandes organizaciones burocráticas, públicas o privadas. Sin embargo, el caso de las Fuerzas Armadas argentinas tuvo una cierta particularidad -si bien no exclusividad- por el número importante de roles que desempeñaron a lo largo de su relativamente corta vida y por la cantidad de tiempo que ejercieron el poder político en las tres últimas décadas y la masa de recursos que, en consecuencia, se habituaron a controlar.

Naturalmente, ninguna racionalidad basada en criterios de eficiencia podía surgir de esta dinámica autónoma y expansiva. La "percepción de amenazas" y sus efectos en el plano decisional -ya sea en lo referido a la definición de potenciales conflictos de orden interno o internacional, la consecuente expansión de roles y la adquisición de armamentos, no sólo no fueron mediatizados por el poder político sino, además, tampoco estuvieron limitados por los recursos disponibles, al menos hasta principios de los años ochenta.

Esto implicó, por una parte, grados crecientes de ineficiencia tanto por la expansión física de la estructura de las Fuerzas Armadas como por la disociación de los desarrollos de cada una de ellas respecto de las otras dos. Por otra parte, esa dinámica condujo a una abrumadora asimetría entre el poder detentado por las Fuerzas Armadas y el resto de los actores, en un marco de virtual inexistencia de mecanismos de control político sobre esa institución. Fuera de los propios mecanismos de autorregulación, las Fuerzas Armadas se fueron encontrando progresivamente sin un marco normativo para su funcionamiento ni de contención para su crecimiento.<sup>8</sup> Esta combinación de autonomía con abundancia y la consecuente expansión de una estructura "acumulativa" tuvieron, como vimos, su máxima expresión en el llamado Proceso de Reorganización nacional y su crisis decisiva en la guerra de las Malvinas.

Sin embargo, esto no debe llevarnos a suponer, equivocadamente, que las tendencias expansivas del rol -o, más precisamente, de "los roles"- de las Fuerzas Armadas estuvieron ligadas de manera exclusiva a los períodos en que las mismas ejercieron el poder político. Un examen histórico, todavía pendiente, pondría en evidencia que no existió una relación "uno a uno" entre expansión y períodos de gobierno militar, sino más bien una interacción intrincada entre intervención militar, factores políticos extra-militares y tendencias expansivas del rol de las Fuerzas Armadas, que se mantuvieron aun bajo regímenes constitucionales.

En efecto, cabría pensar en un ciclo, iniciado con el derrocamiento de Irigoyen, a través del cual las Fuerzas Armadas, mediante la creación de Fabricaciones Militares, el

---

<sup>8</sup> A su vez, este conjunto de rasgos son los que configuraron el perfil "corporativo" de las Fuerzas Armadas -es decir, como organización burocrática compleja y autónoma que define sus propios intereses y controla cuantiosos recursos, lo que a su vez le permite un alto grado de eficacia en el terreno político. El *comportamiento corporativo* de las Fuerzas Armadas se contraponen a la noción de una *institución*, regulada normativamente en el marco del estado de derecho.

derrocamiento de Perón y otros presidentes, el avocamiento a tareas de seguridad interna y la implantación de regímenes burocrático-autoritarios, expandieron sus roles de manera constante, hasta culminar, cincuenta años más tarde, en lo que puede caracterizarse como una "ocupación militar del Estado".

La autonomía institucional, reivindicada por el Gral. Onganía como apoliticismo y vocación profesionalista de las Fuerzas Armadas resultó en definitiva en una creciente politización, a través de "conductas corporativas" (ver nota N° 8), y asimismo una progresiva "des-profesionalización". La autonomía institucional no fue funcional a una mejor definición del rol de las Fuerzas Armadas. Por el contrario, se tradujo en una expansión y duplicidad de roles, ligada a sucesivas definiciones autónomas del conflicto y estrategias organizacionales individuales de cada Fuerza. Esto, desde el punto de vista de las adquisiciones, no pudo sino tener efectos negativos, como veremos en seguida.

El corolario de ese ciclo fue, desde el punto de vista profesional, la guerra de Malvinas. En ella, las Fuerzas Armadas evidenciaron una inadecuada preparación para la guerra convencional y, en particular, una total incapacidad para la acción conjunta. Desde el punto de vista político, el corolario fue no sólo el fracaso del llamado "Proceso", sino una transición política signada por la enemistad entre las tres Fuerzas, el cuestionamiento de las Fuerzas Armadas generalizado en la sociedad y, en ese marco, el triunfo electoral del Dr. Alfonsín que dio lugar por primera vez al establecimiento de la supremacía civil en la fijación del rol de las Fuerzas Armadas.

Concluido el ciclo -y frente a una crítica escasez de recursos para la próxima década- la única salida posible es una reforma militar fuertemente racionalizante de la estructura de las Fuerzas Armadas y de la relación entre ellas. Esto implica asimismo una definición específica y acotada del rol que, al igual que la reforma, sólo puede ser realizada bajo dirección civil, en el marco de una irrestricta subordinación al poder constitucional. Por lo tanto, el desarrollo de capacidades técnicas y políticas en el ámbito civil para actuar con eficacia

en el terreno de la política militar y la defensa nacional resulta crucial. Pero esto es materia de preocupación en otro lugar. Aquí nos ocuparemos sólo de los cambios en la percepción de amenazas y los roles de las Fuerzas Armadas, y de los impactos de tales cambios en las adquisiciones de armamento.

## **REGIMENES MILITARES: SEGURIDAD INTERNA Y AUTONOMIA MILITAR**

El diagnóstico de los problemas fundamentales de la sociedad argentina en que se basan los golpes de estado de 1966 y 1976 no es el mismo. Difieren también las políticas económicas y el rol asignado al estado en cada caso. Sin embargo, entre ambos períodos de gobierno militar -separados por un interregno de apenas tres años- existen importantes continuidades en el comportamiento de las Fuerzas Armadas. Las mismas se verifican en aspectos tales como la creciente autonomía de la institución militar, su tendencia a asumir diversos roles en forma simultánea, la importancia que, en ese marco, adquieren las funciones de seguridad interna, las -consecuentemente diversificadas- adquisiciones de armamento, y las percepciones de amenazas a las que se ligan esas tendencias del comportamiento militar.

Por lo tanto, desde el punto de vista del tema de este artículo, conviene tomar el período que abarcan ambos regímenes militares como una unidad y analizar los períodos de gobierno constitucional por separado. Esta decisión responde a motivos de presentación. No constituye, de ningún modo, un intento de trazar líneas temporales demarcatorias que reflejen puntos de inflexión decisivos en los procesos que son materia de este análisis.

A principios de los años sesenta, se producen simultáneamente varios procesos de suma importancia en la configura-

ción del comportamiento político-institucional de las Fuerzas Armadas.<sup>9</sup> Junto con la creciente politización del comportamiento militar a partir de la Revolución Libertadora, tiene lugar un cambio importante en las percepciones militares respecto de las amenazas a los intereses de la Nación -ligadas ahora al "avance del comunismo" en América Latina- y del rol de las Fuerzas Armadas, en la defensa de tales intereses. Todo esto implica un énfasis creciente en los aspectos doctrinarios y organizativos -al menos del Ejército- vinculados a la seguridad interna (entendida como seguridad del Estado, si bien no necesariamente de los ciudadanos). Al mismo tiempo, se consolida como visión predominante del contexto internacional lo que tradicionalmente se conoce como "enfoque geopolítico". Esta corriente converge con la legitimación del rol político de las Fuerzas Armadas, la preocupación por los movimientos subversivos y la paulatina adopción de los métodos y doctrinas de la contrainsurgencia, dando lugar a lo que habitualmente, salvo en el ámbito militar, se conoce como "doctrina de seguridad nacional".

El "enfoque geopolítico" se vincula a una corriente de pensamiento en materia de política exterior que, si bien tiene algún asidero en sectores civiles, surge principalmente del seno de las Fuerzas Armadas.<sup>10</sup> Las publicaciones periódicas y

---

<sup>9</sup> Con la expresión "comportamiento político-institucional" me refiero a las decisiones y tomas de posición de las Fuerzas Armadas relevantes por sus efectos en la arena política, que son adoptadas de manera orgánica, a través de los canales jerárquicos correspondientes, con suficiente acuerdo entre las tres fuerzas como para ser atribuibles al conjunto de la institución militar y no a un sector determinado o a una de las fuerzas individualmente. Existe, por lo tanto, una amplia franja de superposición entre los comportamientos político-institucionales y los comportamientos corporativos (según la definición formulada en nota N° 8).

<sup>10</sup> Tales sectores -por ejemplo, los elencos civiles de las escuelas de guerra o la Escuela de Defensa Nacional- no constituyen un pensamiento académico independiente, sino más bien una expresión "civil" del pensamiento militar.

bibliográficas que aparecen a lo largo de los años sesenta son un indicador de la envergadura de este movimiento. Pero, probablemente, el surgimiento de la revista *Estrategia* y la constitución del grupo cívico-militar nucleado en torno del Gral. Guglielmelli sean el síntoma más importante al respecto.

En la configuración de esta corriente de pensamiento convergen una variedad de vertientes político-ideológicas que, en términos generales, se caracterizan por la preeminencia que otorgan a los aspectos conflictivos de las relaciones internacionales. Es así que la enunciación de hipotéticas incompatibilidades entre el desarrollo nacional, entendido en un sentido muy amplio, y la integración a nivel regional constituye un aspecto central de esa perspectiva.

Las vertientes político-ideológicas que la alimentan enfatizan ciertos rasgos de la llamada "política de poder", sus eventuales condicionamientos geográficos, los designios de los actores internacionales, sus incompatibilidades y, en muchos casos, la factibilidad de que las hipótesis de conflicto den lugar a hipótesis de guerra. Asimismo, este enfoque tiende a vaciar las propuestas políticas de contenido específico, dando lugar a una visión abstracta -y al mismo tiempo sumamente estrecha- del interés nacional.

El propósito de esta corriente de pensamiento cívico-militar es, según lo expone su principal representante, proveer

...un sistema de ideas al servicio de la toma de conciencia por parte de la Argentina de las responsabilidades que le corresponden en el mundo de nuestro tiempo, en particular, en el área de su interés directo, el Cono Sur y el resto del Hemisferio Occidental.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Juan Guglielmelli, "Propósitos y definiciones", *Estrategia* 1 (mayo-junio 1969), p. 5. Para una orientación similar, contemporánea y también altamente influyente, ver el trabajo del Gral. Osiris Villegas *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional* (Buenos Aires: Pleamar, 1969).

El predominio de esta visión, que enfatiza amenazas a los "valores intrínsecos de la sociedad nacional" y la plausible configuración de escenarios internacionales que atentan contra los "intereses vitales de la nación" -para emplear la terminología afín a esta corriente- se extiende desde mediados de los años sesenta hasta la conclusión del llamado Proceso de Reorganización Nacional" (en adelante, PRN), a fines de 1983. Pero, a su vez, la orientación de la política exterior en cada caso enfatiza aspectos diferentes del mismo enfoque, lo cual determina en parte la diversidad de las hipótesis de conflicto elaboradas durante los períodos respectivos.

El gobierno de la Revolución Argentina adopta las orientaciones doctrinarias que se hallan vigentes con anterioridad a su establecimiento en 1966. Se trata de orientaciones elaboradas en el marco de la política regional que promueven el Presidente Kennedy y su Secretario de Defensa Robert McNamara, a principios de esa década.

En términos generales, los programas norteamericanos de ayuda a los países en vías de desarrollo combinan durante ese período un componente económico y otro militar. El primero tiene el propósito central de disminuir los desequilibrios internos y los problemas sociales, como resultado de un dinámico proceso de desarrollo económico. El componente militar, en cambio, está dirigido principalmente a dotar a los ejércitos de entrenamiento y equipamiento adecuados para cumplir misiones de contrainsurgencia y, también, a promover su "modernización". Este último aspecto de los programas de asistencia militar se desarrolla bajo el supuesto que -a la manera americana- grados crecientes de profesionalismo producen grados crecientes de lealtad al sistema democrático y una consecuente disposición a respetar la autoridad constitucional.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> La literatura sobre este punto es vasta y en muchos casos ejerce una influencia significativa sobre las políticas que el gobierno de Estados Unidos adopta durante ese período. Ver, por ejemplo, los trabajos compilados por John Johnson en *The Role of the Military in Underdeveloped Countries* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1962), o la revisión y

Absorbiendo esa importante influencia norteamericana, el enfoque geopolítico de los años sesenta complementa el andamiaje jurídico, doctrinario e institucional sobre la base de una noción típica de la época: la identificación de seguridad con desarrollo. La versión más difundida de tal identificación es la que sostiene que a mayor desarrollo, mayor seguridad interna, por el mayor equilibrio social, y externa, por las mayores capacidades del país para proveer a su defensa.

Pero, independientemente de las distintas interpretaciones de la identificación de seguridad y desarrollo, lo importante es que todas las versiones se basan en la noción de amenaza a la seguridad del estado y relativizan u omiten la noción de seguridad individual frente a los abusos del estado. Asimismo, esta indiferencia con respecto al estado de derecho y las instituciones democráticas, converge con el énfasis en la seguridad y el carácter ampliamente inclusivo de esta noción, para proveer un marco de legitimación a un rol crecientemente expansivo de las Fuerzas Armadas.

A su vez, este enfoque provee un modelo de inserción en el marco internacional, cuya principal consecuencia práctica es -no obstante las raíces nacionalistas de los promotores del enfoque- la adscripción sistemática a las perspectivas de la política exterior norteamericana hacia la región.

---

materiales provistos por W.F. Barber y C.N. Ronning en *Internal Security and Military Power: Counterinsurgency and Civic Action in Latin America* (Columbus: Ohio State University Press, 1966). Samuel P. Huntington, autor clásico de la teoría sobre la relación entre profesionalismo y control civil (razón por la cual se le ha atribuido influencia en la dirección mencionada) afirma sin embargo en un trabajo de 1962 -i.e., "Patterns of Violence in World Politics", en *Changing Patterns of Military Politics*, editado por S.P. Huntington (New York: Free Press, 1962)- que su teoría sólo es válida si se mantiene la premisa que la función profesional de los militares es la defensa exterior. Para un tratamiento crítico de estos temas en directa vinculación a los procesos que tienen lugar en América Latina, ver Alfred Stepan "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en *Authoritarian Brazil, Origins, Policies and Future*, pp. 47-65, editado por Alfred Stepan (New Haven: Yale University Press, 1973).

En la articulación de estas nociones, juega un rol importante la influencia de la llamada "doctrina de la seguridad nacional". Vale la pena recordar que esa doctrina, si bien ejerce una influencia significativa en América Latina durante los años sesenta, tiene origen en los Estados Unidos, hacia mediados de la década de 1940. En su inicio, constituye fundamentalmente una forma de interpretar la relación de Estados Unidos con el resto del mundo.<sup>13</sup>

En efecto, la doctrina de seguridad nacional postula una estrecha interrelación entre factores políticos, económicos, sociales y militares a nivel global, que afectan en forma directa los intereses americanos. Desde esa perspectiva, cualquier hecho que ocurre en el planeta puede ser percibido como crucial y transformarse en amenaza a la seguridad de los Estados Unidos.

Los temas de política exterior, en particular, pueden asumir con facilidad el carácter de amenazas inmediatas y urgentes, así como los objetivos de política exterior pueden traducirse con la misma facilidad en cuestiones de supervivencia nacional. La cantidad de amenazas se transforma así en ilimitada. La doctrina se caracteriza, en consecuencia, por su *carácter expansivo, por su tendencia a empujar los límites subjetivos de la seguridad hacia más y más áreas.*

Surge así la necesidad de determinar coordinadamente todas las áreas de acción de la política nacional: desde el desarrollo económico hasta la educación; desde la cultura hasta la política exterior. Este es un primer aspecto que, al menos por analogía, permite explicar el empleo de la expresión "doctrina de seguridad nacional" a las concepciones y percepciones de amenaza que guiaron el régimen militar argentino establecido en 1966.

El otro aspecto es el referido a una suerte de "división del trabajo" entre las fuerzas armadas de Estados Unidos y las

---

<sup>13</sup> Ver Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration* (Baltimore: John Hopkins, 1962).

de los países latinoamericanos, cuya expresión más conocida es el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca). En efecto, traducida al contexto latinoamericano, la doctrina de seguridad nacional es, en primer lugar, una forma de inserción de los países de la región en el sistema internacional de la guerra fría de un modo acorde con los intereses y la orientación de los Estados Unidos.

De esto surge una supuesta "especialización" de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos en materia de seguridad interior. Tal es el aspecto que más se ha divulgado respecto de la vinculación entre doctrina de seguridad nacional e intervenciones militares. Sin embargo, en lo que hace al golpe de estado de 1966 -a diferencia del de 1976- la seguridad interna, entendida como amenaza subversiva, es un factor de muy escasa importancia. La "amenaza", en este caso es de orden ideológico, con importantes componentes nacionalistas y católicos en la definición de la misma.<sup>14</sup>

Por otra parte, la versión norteamericana de la doctrina de seguridad nacional es redefinida en el contexto argentino sobre la base de nociones provenientes de la estrategia y la geopolítica, dando lugar a lo que hemos llamado el "enfoque geopolítico". Este apunta a imponer una visión del mundo en que la oposición total entre los dos bloques constituye la realidad política fundamental y, a la vez, la explicación de todos los hechos políticos relevantes.

Desde esa perspectiva, el estado mismo no puede ser entendido fuera del antagonismo fundamental:

---

<sup>14</sup> Distinto es el caso del golpe de 1976, donde la amenaza subversiva está presente a través de la guerrilla urbana y rural y de los diversos modos de organización popular que, si bien no son necesariamente parte de un proyecto de cambio revolucionario, constituyen un aspecto sustancial de la "amenaza subversiva" desde la óptica de los militares.

...en la hora actual, ninguna nación puede garantizar su porvenir por sí misma; cada nación tiene su destino marcado por su posición en uno de los dos bloques.<sup>15</sup>

Simultáneamente, el mismo enfoque concibe la seguridad nacional como función de un poder nacional fortalecido en sus cuatro aspectos fundamentales: el político, el económico, el sicosocial y el militar. Se expresa así un nacionalismo abstracto y una concepción de la sociedad según la cual todo se deriva del postulado de la guerra total y en consecuencia se somete en última instancia a la lógica implacable de la estrategia militar.

Es en el marco de esa interpretación de la seguridad nacional que el enfoque geopolítico, promovido y articulado principalmente por el grupo cívico-militar al que nos referimos más arriba, aparece también como un intento de racionalización de la intervención política de las Fuerzas Armadas en los años sesenta. En un artículo de ese entonces, el Gral. Guglielmelli sostiene:

"...las Fuerzas Armadas de las repúblicas latinoamericanas, factores activos y dinámicos de la seguridad nacional, tienen como tarea fundamental una misión pacífica aunque esencialmente combativa: constituir el escudo protector y, en muchos casos, la vanguardia de la lucha de todo el pueblo por asentar la soberanía y la autodeterminación nacional a través del desarrollo acelerado de la economía y de las formas superiores de la convivencia social".<sup>16</sup>

Esa misma concepción de la seguridad y el poder nacional informa las percepciones de amenazas e hipótesis de

---

<sup>15</sup> Ver, por ejemplo, Joseph Comblin, "La doctrina de seguridad nacional", *Mensaje*, Santiago de Chile, 1976.

<sup>16</sup> Juan Guglielmelli, "Función de las Fuerzas Armadas en la actual etapa del proceso histórico argentino", *Estrategia* 1 (mayo-junio 1969), p. 8.

conflicto vigentes en el período que, sin excepción, involucran a las Fuerzas Armadas. En efecto, la concepción totalizante de la seguridad implica que la institución militar desempeñe un rol importante, incluso en aquellas hipótesis que no tienen que ver con potenciales agresiones o eventuales hipótesis de guerra sino simplemente con obstáculos al desarrollo, pero vistos desde una perspectiva que concibe a la Argentina como una potencia en ciernes y define "el conflicto real, fundamental, nacional" como "avance de intereses internos y externos que maniobran para mantener el statu quo, o para frustrar nuestra real y verdadera independencia".<sup>17</sup>

La contrainsurgencia es, por lo tanto, sólo un aspecto parcial y no claramente decisivo del despliegue de múltiples roles que las Fuerzas Armadas asumen en este período. Las consecuencias inmediatas y posteriores del rol militar en seguridad interna, tanto en lo vinculado específicamente a la represión de la guerrilla como, en un plano más general, a la de toda actividad que la doctrina vigente identifique como "amenaza subversiva", no deben ser por supuesto ignoradas ni relativizadas. Sin embargo, ese aspecto va a ocupar un lugar mucho más importante en la determinación de las percepciones de amenazas y decisiones de las Fuerzas Armadas en el campo político-institucional durante la década de 1970 que en los años sesenta que analizamos en este momento.

La importancia de la contrainsurgencia en este período está vinculada, en todo caso, a una concepción amplia de la seguridad que sirve como elemento racionalizador y legitimador de conductas extraprofesionales, en el terreno político, que las Fuerzas Armadas emprenden por otros motivos--entre ellos, la confrontación peronista-gorila, en los años subsiguientes a la "Revolución Libertadora", de 1955; el surgimiento simultáneo de una percepción degradada de la dirigencia política, y una autopercepción crecientemente providencialista; convergentemente, la configuración de lo que hemos llamado intereses y

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 15.

comportamientos corporativos de las Fuerzas Armadas; y, como corolario, la autoadjudicación de un rol providencial basado en la identificación de seguridad y desarrollo, que culmina en la "Revolución Argentina", de 1966.<sup>18</sup>

El documentado estudio de Alain Rouquié muestra que a partir del derrocamiento de Perón, pero más aun desde fines de los años cincuenta, se establecen nuevas hipótesis de conflicto y de guerra que convierten al Ejército "de guardián de las fronteras en guardián del orden económico-social", como parte de una "función de alcance internacional". Esto es, sin duda, producto de una interpretación "muy amplia" del concepto de Guerra Revolucionaria sobre todo en la medida que implica asimilar, como hacen al menos los sectores liberales de las Fuerzas Armadas de ese período, Peronismo con Comunismo.<sup>19</sup>

De este modo, afirma Rouquié, "la defensa del mundo occidental substituye la defensa nacional". En efecto, la adhesión a la política exterior de Estados Unidos, que mencionamos anteriormente al referirnos al enfoque geopolítico y la doctrina de seguridad nacional, implica una paulatina subordinación de la defensa a objetivos supranacionales. En este cambio en las percepciones de los oficiales argentinos se combinan factores de distinta naturaleza, que van desde la necesidad de racionalizar su cada vez más asidua y conflictiva presencia en la arena política hasta motivaciones más profesionales, como el

---

<sup>18</sup> La tendencia a sobreestimar la importancia de la contrainsurgencia como factor decisivo de las percepciones y conductas de los militares durante la década del sesenta como asimismo la tendencia a identificar la doctrina de seguridad nacional también con ese aspecto -antes que con los que vimos en este capítulo- se debe a que en muchos casos el análisis de los años sesenta se hace a la luz del comportamiento de las Fuerzas Armadas en la década siguiente.

<sup>19</sup> Alain Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina* Vol. II 1943-1973 (Buenos Aires: Emecé Editores, 1982), p. 156.

querer verse insertos en la "guerra moderna", a la cual deben equiparar con la "guerra revolucionaria".

Es así que, por ejemplo, el número de artículos dedicados a la "guerra revolucionaria" o "guerra subversiva" en la *Revista Militar* pasa de uno por número, hasta 1958, a seis en 1962. Asimismo, en la *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, de 60 artículos publicados entre 1958 y 1962, 16 son dedicados al tema de referencia.<sup>20</sup> A esto debe agregarse la creciente influencia de autores e instructores franceses que transmiten a los oficiales argentinos sus visiones y experiencias en el combate de la guerra de guerrillas, sobre la base de las frustradas experiencias del Ejército Francés en Indochina y Argentina.<sup>21</sup>

En efecto, no sólo el número de trabajos de militares franceses citados o publicados en las revistas militares argentinas se multiplica, así como los contactos informales aumentan. También las relaciones institucionales se estrechan, como lo evidencia el Curso Interamericano de Contrainsurgencia inaugurado en la Escuela Superior de Guerra en octubre de 1961.

Sin embargo, los comportamientos político-institucionales de las Fuerzas Armadas a lo largo de los años sesenta no indican que la percepción de amenazas en el plano interno sea, de por sí, significativa salvo por su rol racionalizador y legitimador de conductas extraprofesionales en la arena política. La doctrina de seguridad nacional es convergente con los intereses y percepciones de las Fuerzas Armadas Argentinas en el escenario local e implica elaborar hipótesis de conflicto ligadas a la guerra revolucionaria. Pero el comportamiento y las

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 158.

<sup>21</sup> Dicho sea de paso, tales experiencias poco tuvieron que ver con la "defensa de Occidente" y sí, en cambio, con las políticas coloniales de Francia. Cabe mencionar, asimismo que, por entonces, el crecientemente politizado Ejército Francés irrumpe en el escenario continental con el intento de golpe de estado de abril de 1961.

percepciones de las Fuerzas Armadas en esta década están ligados a una problemática mucho más amplia que hemos visto más arriba.

Por el contrario, la seguridad interna constituye un aspecto central del comportamiento de las Fuerzas Armadas a lo largo de los años setenta, sobre todo en la segunda mitad de la década. En efecto, el primer "salto" importante en el presupuesto militar, que por quince años había oscilado entre el 2 y el 2,5% del PBI, se produce en 1975/76 con motivo de las misiones que emprenden las Fuerzas Armadas para combatir la creciente ola de terrorismo y acciones políticas tendientes a producir un cambio revolucionario de corte marxista en la Argentina. El gasto militar que entre 1970 y 1974 había arrojado un promedio de 2,3% del PBNI, pasa a significar un 2,9% en 1975 y 3,3% en 1976.<sup>22</sup>

Por otra parte, el llamado Proceso de Reorganización Nacional iniciado tras el golpe de marzo de 1976 se propone objetivos de transformación social más profundos que el anterior régimen militar. Esto se debe, principalmente, a un cambio drástico de la percepción de amenazas en el plano interno por parte de los militares.

En efecto, luego de las experiencias de la primera mitad de los años setenta, las Fuerzas Armadas abrazan un diagnóstico de la crisis argentina de corte neoconservador que vincula el problema de la subversión no sólo a la confrontación este-oeste sino también a determinados rasgos de la política y la sociedad y, en particular, de la vinculación entre el Estado y las clases populares en la Argentina.<sup>23</sup> Esto produce un vuelco hacia un

---

<sup>22</sup> Fuentes, Gerardo Gargiulo, "Gasto militar y política de defensa", *Desarrollo Económico* 28 (Abril-junio 1988): 89-104, y Alain Rouquié, *Poder Militar... op.cit.*, p. 311.

<sup>23</sup> Ver Andrés Fontana, "Fuerzas Armadas e ideología neoconservadora: El redimensionamiento del Estado en la Argentina", 1976-1981", en *Privatización del Dicho al Hecho*, pp. 87-109, Horacio Boneo (ed.) Buenos Aires: El Cronista Comercial, 1985.

énfasis extremo en el componente represivo y un reemplazo de los objetivos de desarrollo económico por fórmulas de corte neoconservador.

El Proceso de Reorganización Nacional redefine también los objetivos de las Fuerzas Armadas en el plano internacional si bien mantiene la adscripción militar a "...la defensa del mundo occidental y cristiano ante la agresión comunista".<sup>24</sup> Pero, articula su política exterior sobre la base de cuatro criterios fundamentales que, en conjunto, significan un giro importante con respecto al autoritarismo de los años sesenta:

- a) un fuerte compromiso ideológico con los supuestos derivados del modelo este-oeste;
- b) una vinculación de índole "mercantilista" con América Latina, a la que se agrega un novedoso componente intervencionista destinado a impedir el avance de la "subversión marxista" en la región;
- c) una actitud discreta en los foros internacionales donde prevalecen los países desarrollados; y
- d) un definido pragmatismo en materia económica y comercial.<sup>25</sup>

En el ámbito regional, los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional pueden resumirse de este modo: asegurar las fronteras de la Nación, particularmente en el área del Canal de Beagle; concluir con el prolongado control británico de las Islas Malvinas; y superar la dependencia regional en materia energética, incluyendo una solución de la

---

<sup>24</sup> Carlos Moneta, "El conflicto de las Islas Malvinas en el contexto de la política exterior argentina", en *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur*, compilado por Roberto Russell (Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1984), p. 11.

<sup>25</sup> Roberto Russell et.al., *Democracia y Política Exterior: Los Casos de Argentina y Brasil*, Documento de Trabajo, FLACSO, N° 55 (Buenos Aires: FLACSO, 1987).

disputa con Brasil respecto de la altura de la represa de Itaipú.<sup>26</sup>

Sin embargo, más allá del conflicto limítrofe con Chile, que alcanza su punto de mayor tensión a fines de 1978, es la relación con Estados Unidos lo que marca las coordenadas de la política exterior del régimen militar.

Luego del distanciamiento argentino-norteamericano producido durante la administración Carter a raíz de las violaciones de los derechos humanos, los militares logran recomponer parcialmente sus relaciones con los Estados Unidos bajo el gobierno de Ronald Reagan. La participación de Argentina en la política norteamericana en América Central va a ser uno de los ejes del nuevo acercamiento, quedando en suspenso otros aspectos, como el rol que le cabría a nuestro país en la defensa del Atlántico Sur.

El gobierno del Gral. Galtieri, iniciado en diciembre de 1981, constituye el punto culminante de la adscripción argentina al modelo Este-Oeste. Sin embargo, la sobrevaluación que éste hace de la supuesta importancia estratégica de Argentina para la política de Estados Unidos en la región conduce a un tremendo error de cálculo con respecto a la actitud que este país va a adoptar al desencadenarse el conflicto bélico con Gran Bretaña. Este yerro fundamental de la política del gobierno militar pone en evidencia su grado de desconocimiento del mundo en que opera y empuja a su diplomacia hacia aquellos aliados que más podrían incomodarle.

A su vez, las múltiples percepciones de amenaza -hacia adentro y hacia afuera de las fronteras del país- y los múltiples roles de las Fuerzas Armadas desarrollados durante este período dejan también como herencia una pesada e hiperdimensionada estructura militar, un abultado endeudamiento externo de la institución y un complejo e inadecuado equipamiento que dan

---

<sup>26</sup> Joseph Tulchin, "Regímenes autoritarios y política exterior: El caso de Argentina", en *Entre la Autonomía y la Subordinación*, Muñoz-Tulchin compiladores (Buenos Aires: GEL, 1984), pp. 369-370.

lugar a una situación crítica aún no del todo superada. Nos ocuparemos de estos temas en las secciones subsiguientes.

## **REGIMENES CONSTITUCIONALES: LA BUSQUEDA DE LA DIVERSIFICACION**

El Peronismo llega al poder nuevamente en 1973. La experiencia que se abre con su arribo no llega a consolidar una nueva etapa sino constituye fundamentalmente el momento de eclosión de un conflicto muy profundo de la sociedad argentina. En el plano interno, el rasgo principal de ese período de apenas tres años es el creciente despliegue de la violencia política.

En materia internacional, las orientaciones políticas y económicas del nuevo gobierno constitucional están en línea con los postulados autonomistas y terceristas del Peronismo.

Las relaciones económicas externas constituyen uno de los capítulos principales de un modelo que apunta a la redistribución del ingreso y la consolidación del mercado interno, sin dar la espalda a las estrategias de desarrollo con alta participación del estado que han sido reelaboradas en los años inmediatamente anteriores.

En ese marco, uno de los propósitos centrales de la política exterior es reducir las ataduras de diversa índole a la esfera norteamericana, mediante una diplomacia pragmática y multidireccional que intenta encontrar apoyos principalmente en los ámbitos europeo y latinoamericano.

El ingreso como miembro pleno al Movimiento de Países No Alineados, los acuerdos económicos con países de Europa Oriental y la negociación con Cuba -que implica de hecho la ruptura del bloqueo económico a la isla- constituyen otros aspectos destacados del rumbo emprendido en 1973.

Asimismo, durante este breve período se abandona la Doctrina de la Seguridad Nacional como pensamiento orientador y articulador de percepciones de amenazas, dando lugar a una lectura diferente del sistema internacional que privilegia los aspectos cooperativos frente a los conflictivos.

Pero, como dijimos, esta experiencia no llega a consolidar una nueva etapa sino constituye más bien un interregno entre dos regímenes militares.

Diez años más tarde, en 1983, se inicia una experiencia de democratización y consolidación institucional cuya vitalidad inicial surge principalmente del estrepitoso derrumbe del régimen militar a raíz de la guerra de Malvinas. Las apreciaciones de la dinámica del poder mundial que hace el nuevo gobierno se acercan a la interpretación de los principales conflictos internacionales como resultado de un duelo entre dos superpoderes que desarrollan impulsos expansivos.

Desde esa perspectiva, lo que signa la cuestión internacional es el choque entre dos superpotencias empeñadas en alcanzar la supremacía. "Nadie puede negar -dice Alfonsín en su mensaje inaugural al Congreso- que en cada región del mundo, con relaciones de fuerza diferentes, ambas superpotencias han procurado controlar la región, hostigándose mutuamente".

En una de las exposiciones más explícitas sobre este tema el Canciller argentino afirma:

"La política de bloques, versión moderna de la antigua política de equilibrio de poder, suplanta el sistema de seguridad colectiva. Sus secuelas son bien conocidas: la reducción de la independencia de los menos poderosos, el estancamiento de las relaciones entre los socios mayores, un orden económico crecientemente injusto, una forzada homogeneidad del mundo que esteriliza los estilos nacionales. La aspiración realista al progreso y a la justicia...parecen sucumbir en aras de proyectos hegemónicos que clausuran las alternativas de una paz auténtica. Esta es la lógica del mundo actual. (...) Esa lógica se desarrolla a partir del enfrentamiento de los bloques en un mundo con tendencia bipolar, el cual ha generado dos consecuencias que afectan especialmente a las naciones en desarrollo: la amoralidad de las políticas internacionales producto de la hipertrofia del

valor seguridad...problemas originados por las inciertas y arbitrarias fronteras de seguridad que separan a ambos bloques dando lugar a una especie de guerra solapada...- (que) se entabla en los más variados niveles".<sup>27</sup>

Partiendo de este diagnóstico, la posición argentina oscila entre dos opciones: las sugeridas por la óptica defensiva que la lleva a tratar de ponerse a resguardo de las pugnas entre los grandes bloques de poder, y una actitud ofensiva más comprometida y cercana a lo que habitualmente se conoce como políticas de "neutralismo activo". En rigor, el discurso de los responsables de la política exterior pone énfasis en el primer enfoque. Pero su participación protagónica en iniciativas vinculadas al desarme y la lucha por la paz hablan de una práctica más cercana al neutralismo activo.

De todos modos, desde sus primeras declaraciones, las autoridades argentinas se empeñan en evidenciar su intención de recomponer las relaciones con Washington, si bien procurando que sean "lo más simétricas e igualitarias posible". Seguramente, esa intención es bien recibida al igual que las declaraciones inequívocas de pertenencia a Occidente. Pero, para los hombres de la Casa Blanca, esas muestras de acercamiento no son tan atractivas cuando Buenos Aires se niega a identificar "Occidente" con las necesidades estratégicas de una determinada potencia, ni cuando emplea un tono de amonestación atreviéndose a sugerir que Estados Unidos modifique su comportamiento en Centroamérica, respetando los principios de no intervención.

Pero, al mismo tiempo, hay un aspecto de la política del Gobierno Constitucional que recibe un sostenido respaldo de los Estados Unidos a través de estos años. Es el esfuerzo de las autoridades por establecer e institucionalizar la diferencia entre

---

<sup>27</sup> Dante Caputo, Discurso ante el 49 Período de Sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas.

la seguridad nacional entendida como "seguridad interior" y entendida como "defensa nacional".

La primera corresponde a un área que el Gobierno argentino intenta restringir a las actividades y facultades del Ministerio del Interior, la Policía Federal, la Gendarmería y la Prefectura. Cabe señalar que, con posterioridad a 1983, estos dos últimos organismos pasan a depender del Ministerio de Defensa en forma directa, dejando de pertenecer a la jurisdicción del Ejército y la Armada respectivamente.

La Defensa Nacional, en cambio, es entendida como la "integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo".<sup>28</sup>

Al mismo tiempo, el Gobierno Constitucional debe enfrentar dos problemas de política exterior altamente sensibles, que ha dejado planteados al régimen militar: el conflicto limítrofe con Chile y la cuestión Malvinas con Gran Bretaña. Su intención es abordarlos de tal forma que no repercutan negativamente sobre el proceso de reconstrucción institucional, ni puedan ser utilizados por la oposición, en particular por los sectores cercanos a la ultraderecha proclives a fomentar las aventuras desestabilizadoras.

Desde un primer momento, se sabe que los tiempos y posibilidades de cierre de uno y otro frente de conflicto son completamente diferentes. La cuestión del Beagle puede ser resuelta en un lapso relativamente breve, dentro del marco de la propuesta papal, mientras la disputa por Malvinas plantea perspectivas mucho menos alentadoras, tanto por la irreductibilidad de las posiciones del Gobierno Conservador de Londres como por la decisión argentina de no aceptar el inicio de negociaciones que puedan implicar una renuncia tácita al reclamo de la soberanía.

---

<sup>28</sup> Ley 23.554 de Defensa Nacional, art. 2.

En el tema de la controversia con Chile, el Presidente Alfonsín encuentra una fórmula adecuada para conciliar una serie de intereses y necesidades complejas. Por una parte, le permite desactivar un foco de tensión, fortaleciendo la imagen de una dirigencia racional, eficaz y civilizada. A la vez, su política con respecto a este tema consolida el prestigio de su gobierno en el exterior, da mayor credibilidad a su intención de encarar del mismo modo la controversia con Gran Bretaña y le otorga autoridad moral para sostener otras iniciativas como, por ejemplo, su prédica en favor de la paz y el desarme.

Por otra parte, Alfonsín minimiza los riesgos políticos internos mediante una consulta no vinculante que, de algún modo, "socializa" la decisión con respecto al conflicto limítrofe. Por añadidura, la apelación al mecanismo plebiscitario para este fin aparece como testimonio de la vocación democrática y participativa del nuevo Presidente.

Los militares, durante este primer período, quedan totalmente desplazados del ámbito de las decisiones estatales, incluso con respecto a temas como los mencionados hasta ahora que tradicionalmente las Fuerzas Armadas consideran de su competencia.

En efecto, respecto de la cuestión del Beagle la Cancillería se limita a remitir a los Estados Mayores un memorandum dando cuenta de las pautas generales que guían a los negociadores argentinos, pero sin requerir opinión por parte de los organismos militares. Sin embargo, a medida que corre el tiempo, esta tendencia de exclusión taxativa se revierte. Como señala Roberto Russell, a tres años de iniciado el proceso de institucionalización democrática, el gobierno pone en marcha una serie de políticas que indican un reacomodamiento y una cierta ampliación de la participación de las Fuerzas Armadas en la política exterior, si bien limitada a temas que hacen a sus intereses específicos. Vale citar como ejemplo la participación de la Fuerza Aérea en la firma de convenios con Italia para la cooperación en el campo de la industria civil y militar, las reuniones anuales de militares argentinos y brasileños en el

marco de los acuerdos de cooperación bilateral, o las consultas a los Estados Mayores realizadas por la Cancillería con respecto a las implicancias técnicas y de política militar que podría tener la integración de una fuerza de paz para América Central.<sup>29</sup>

En cuanto a la elaboración de la doctrina para la defensa nacional, las Fuerzas Armadas encuentran su participación muy limitada. Para la mayor parte de los analistas militares, la presencia de Gran Bretaña en las Islas Malvinas constituye una hipótesis de conflicto que, eventualmente, podría derivar en hipótesis de guerra. Desde su perspectiva, la ocupación responde a consideraciones estratégicas de la OTAN y tiene un carácter permanente que no puede sino producir la militarización del Atlántico Sur. Sin embargo, en el ámbito militar, como en el de los analistas civiles, existe plena conciencia de la inviabilidad material de cualquier intento de confrontación bélica con Gran Bretaña.

Según Víctor Millán, el respaldo y copatrocinio de Alfonsín en relación a la propuesta brasileña para la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur -que en 1986 se adopta como resolución de Naciones Unidas- tiene, entre otros objetivos, el propósito de contrarrestar la percepción de amenaza que de hecho significa la presencia militar de Gran Bretaña en las Islas Malvinas.<sup>30</sup> Pero, pese a los esfuerzos del Gobierno por reorientar las hipótesis de conflicto, que se evidencian en las iniciativas que hemos analizado más arriba, gran parte del pensamiento militar sigue condicionado en sus percepciones estratégicas regionales por la presencia de Gran Bretaña en las Islas Malvinas y las actitudes hostiles de Chile en los límites australes con Argentina.

La perspectiva de militarización del Atlántico Sur no hace más que agudizar en el ámbito militar percepciones de

---

<sup>29</sup> Roberto Russell, *op. cit.* pp. 19-20.

<sup>30</sup> Víctor Millán, "Percepciones de amenaza y adquisición de armamentos en América del Sur: 1971-1985", Santiago de Chile, FLACSO, 1988. (Mimeo).

amenaza que existen de antemano. Chile agrava los motivos tradicionales de desconfianza por las mencionadas actitudes hostiles en la frontera, su creciente poderío militar y la colaboración con Gran Bretaña en el mantenimiento de la base militar en Malvinas.

Si bien esto implica un desplazamiento de las preocupaciones principales en materia fronteriza desde el nordeste -zona que, en los límites argentino-brasileños da lugar a las principales hipótesis de conflicto de los años sesenta- hacia el suroeste a partir de la segunda mitad de los años setenta, continúa latente la disputa con Brasil por la hegemonía regional. Esta preocupación se ve agravada, entre otros factores, por la colaboración con Estados Unidos en materia de industria militar que logra Brasil, mientras las restricciones impuestas a la Argentina -si bien aliviadas hacia fines del gobierno de Alfonsín- se mantienen vigentes durante ese período. Pero, cabe aclarar que durante los años ochenta -no obstante las serias reservas que mantienen los militares con respecto al proceso de integración argentino-brasileña- se abren importantes espacios para la cooperación y los intercambios en el campo militar y de la defensa y, asimismo, las hipótesis de conflicto con Brasil ocupan un lugar secundario respecto de las vinculadas a Chile y el Atlántico Sur.

Por último, de más está decir que todos los aspectos de política exterior y percepciones de amenaza correspondientes a este último período van a sufrir cambios decisivos a partir del inicio del gobierno del presidente Menem. Sin embargo, no es acertado suponer que existe una relación totalmente simétrica entre los cambios en las relaciones exteriores que introduce Menem y las percepciones de amenaza predominantes en el ámbito de las Fuerzas Armadas. Pero esto es materia de indagación empírica que excede el marco de este artículo.

## ADQUISICION Y DISPONIBILIDAD DE SISTEMAS DE ARMAMENTOS

Entre 1970 y 1989, el gasto militar de Argentina medido como porcentaje del PBI atraviesa cuatro momentos, ligados a situaciones diferentes desde el punto de vista de la probabilidad de conflicto:

- 1) 1970-1974; baja probabilidad de conflicto; gasto promedio 2,3% del producto;
- 2) 1975-1977; participación de las Fuerzas Armadas en la lucha antisubversiva; gasto promedio 3,1%;
- 3) 1978-1983; alerta por el conflicto con Chile (1978) y guerra de Malvinas (1982); gasto promedio 4,2%, con un tope en 1981 del 4,7%;
- 4) 1984-1986; probabilidad de conflicto muy baja; gasto promedio 2,5% con tendencia declinante hasta 1989.<sup>31</sup>

Si se compara el cuarto período con los dos anteriores, la merma en el gasto equivale, aproximadamente a un 40%. Naturalmente, esto plantea un problema de adecuación de la estructura de las Fuerzas Armadas a una nueva situación presupuestaria que aún no ha sido encarado frontalmente por el Gobierno.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Gerardo Gargiulo, "Gasto militar y política de defensa", *op. cit.*

<sup>32</sup> En el *op. cit.* *La Política Militar en un Contexto de Transición* argumento que la reforma militar programada por el gobierno de Raúl Alfonsín y aceptada por los mandos militares como indispensable luego de la experiencia de Malvinas no pudo ser instrumentada debido a que la dinámica y extensión temporal del proceso de revisión del pasado escapó de las manos del gobierno y no resulta posible implementar ambos procesos simultáneamente. Para una interpretación diferente, ver Augusto Varas, "Democratización y reforma militar en Argentina", en *La Autonomía Militar en América Latina*, pp. 57-82, compilado por Augusto Varas (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1988). Análisis del proceso de revisión del pasado en detalle en "La política militar del Gobierno Constitucional Argentino", en

La distribución del gasto entre las distintas fuerzas a lo largo de esos años es la siguiente:

- durante el período 1970-75 el Ejército gasta el 41,2% del presupuesto de defensa; la Armada el 33,7% y la Fuerza Aérea el 25,1%;
- entre 1976 y 1983 los porcentajes promedio son, en cada caso, 38,6%, 36,3% y 24,6%;
- por último, entre 1984 y 1986, el gasto de cada fuerza asciende a 33,9%, 39,4% y 26,5%, respectivamente.<sup>33</sup>

Estas cifras reflejan, como vimos, que los mayores incrementos del gasto militar estuvieron ligados a tres situaciones de distinta naturaleza entre 1975 y 1982: la lucha antisubversiva, una creciente tensión con Chile -que llega al borde del conflicto armado- y la guerra de Malvinas.

En segundo lugar, tomando en cuenta que la tendencia de los últimos años ha sido, primero, hacia el mantenimiento y, a partir de 1984, hacia la reducción de efectivos, las cifras expuestas indican que el aumento del gasto se vincula principalmente a la ampliación del equipamiento.

En tercer término, el desglose del gasto por fuerza refleja la constante disminución de las asignaciones a Ejército, y el persistente aumento de los recursos de la Armada, mientras el porcentaje de participación de la Fuerza Aérea se mantiene relativamente constante.

Dado que la alteración de los coeficientes históricos entre el Ejército y la Armada comienza a efectivizarse en el período 1973-1975, la misma no parece estar ligada a un contexto bélico del que surjan amenazas externas sino a factores

---

*Ensayos sobre la Transición Democrática en la Argentina*, pp. 418, compilado por José Nun y Juan Carlos Portantiero (Buenos Aires: Editorial Punto Sur 1987).

<sup>33</sup> Ernesto López, "El achique militar", *El Nuevo Periodista* 186 (junio 1988).

de otra índole. Entre los mismos, cabe mencionar particularmente el fracaso del Ejército en la conducción del régimen militar establecido en 1966 y el replanteo de la relación político-institucional entre las fuerzas, que apunta a una mayor simetría en la distribución del poder político y los recursos materiales, a partir del golpe perpetrado en 1976.<sup>34</sup>

Otros aspectos a tomar en cuenta para interpretar los datos sobre adquisición y disponibilidad de sistemas de armamentos que proveemos más abajo, son las tendencias recientes en materia de reequipamiento y fabricación de armamento.

En lo que hace a las *políticas de reequipamiento* se observa una tendencia a la promoción de la producción para la defensa a través de una combinación de fabricación local asociada al capital extranjero, a lo que se le suman limitadas compras a los Estados Unidos.

Si bien este país ha revisado recientemente las restricciones impuestas a Argentina con posterioridad al conflicto de Malvinas, las tres fuerzas armadas desarrollan permanentemente discretas gestiones ante terceros países a fin de encontrar fuentes alternativas de reequipamiento. En este terreno, la mayor dificultad que enfrentan las fuerzas consiste en la provisión de repuestos para material ya existente, antes que en la adquisición de material nuevo.

En cuanto a la *fabricación de armamento*, se han suscripto acuerdos con Alemania, España, Brasil e Italia. Con Alemania se sigue trabajando en el plan de fabricación de submarinos de tipo TR-1700 (Domecq García-Thissen). Con Italia se ha suscripto un acuerdo definitivo entre FMA (Fábrica Militar de Aviones), Aeritalia y Techint, dando lugar al nacimiento de la Fábrica Argentina de Material Aeroespacial (FAMA).

---

<sup>34</sup> Desarrollo este tema en Andrés Fontana, *Policy Making by a Military Corporation: Argentina 1976-1983*, Tesis Doctoral presentada ante el Departamento de Graduados de la Universidad de Texas de Austin (Austin, Texas: University Microfilms, 1987).

Según este acuerdo, la Fuerza Aérea retiene el 46% de capital, Aeritalia el 44% y Techint el 10% restante. La Armada, por su parte, centra sus expectativas en la fabricación de las corbetas tipo MEKO-140 de origen alemán y en la construcción de los submarinos citados.<sup>35</sup>

Otro criterio a tomar en cuenta en las evaluaciones referidas al tema que nos ocupa, es la creciente importancia que adquieren las Unidades de Fuerzas Especiales o Comandos i.e., tropas profesionales, especialistas en operaciones sorpresivas de alto riesgo y relevancia- las Unidades Aerotransportadas o Aeromóviles y las Unidades de Infantería de Marina por el alto grado de instrucción, movilidad y profundidad con que pueden ser empleadas.

Este criterio es particularmente importante, sobre todo cuando se trata de establecer comparaciones sobre la base de datos referidos a cantidad de efectivos, unidades, y armamento. Por ejemplo, en la comparación de ejércitos en el marco regional puede resultar engañoso basarse en magnitudes similares (tomando, por ejemplo, como unidad de medida el Batallón, la Brigada, o la División) sin tomar en cuenta determinados aspectos cualitativos de los efectivos y el material con que cuentan estas organizaciones.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Para un panorama general de las empresas militares argentinas, actualmente en escasa actividad e inminente privatización, ver mi trabajo "El sector de producción para la defensa: origen y problemas actuales", Buenos Aires, CEDES, 1986. (Mimeo).

<sup>36</sup> Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, Comisión de Defensa, *Balance Militar Argentina, Brasil, Chile*, Buenos Aires, Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, 1987. En cuanto al equipamiento actual, presentaremos por separado la situación del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. La información ha sido tomada en parte de fuentes oficiales (principalmente, Ministerio de Defensa) y complementada con datos del informe op.cit. *Balance Militar...* del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, la revista española *Tecnología Militar* 7-8 (1989): 40-43, y el *Informe Anual* del Instituto de Estudios para la Paz de Estocolmo.

Asimismo, el *material blindado* debe ser considerado en función de sus características tecnológicas. Vehículos como el TAM (o el AMX 30 brasileño) superan fácilmente a materiales más antiguos por disponer de cañones de mayor alcance, y tiro programado por computadoras. Por otra parte, algunos materiales blindados superan los 40 años, lo cual incide naturalmente en su eficacia no obstante las mejoras y actualizaciones tecnológicas que se les haya introducido.<sup>37</sup>

## EJERCITO

El ejército cuenta con unos 50.000 efectivos, distribuidos en las siguientes unidades militares:

Batallones de Infantería:	27
Batallones de Caballería:	20
Grupos de Artillería:	21
Compañías de Fuerzas Especiales:	3
Batallones de Ingenieros:	9
Compañías de Ingenieros:	14
Batallones Comunicaciones:	8
Compañías de Comunicaciones:	13
Batallones de Logística:	9
Compañías de Logística:	9
Batallón de Aviación:	1

A su vez, estas fuerzas están agrupadas en 4 Cuerpos de Ejército, 12 Brigadas de Infantería y 2 Brigadas Blindadas.

Los 50.000 efectivos comprenden, aproximadamente, unos 6.000 oficiales, 24.000 suboficiales y 20.000 conscriptos. Esta última cifra es la más baja de la historia reciente tomando en cuenta las incorporaciones del Ejército en los últimos cuarenta años, según el cuadro siguiente:

---

<sup>37</sup> Ibid.

Cuadro 1  
TOTAL FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS: 1950-1988

AÑO	EFFECTIVOS INCORPORADOS
1950	90.060
1965	86.000
1978	111.112
1984	81.409
1985	48.540
1986	37.692
1987	40.821
1988	42.280

En materia de *blindados*, el Ejército cuenta, aproximadamente, con: 350 tanques (M-4 SHERMAN, AMX-13, SK STEYR, y TAM) y unos 600 vehículos blindados (PANHARD AML, MOWAG GRENADIER, M-3, TAM, y M-113).

En *artillería* se destacan: cañones CITER 155 mm (un total de 87); SCHNEIDER 105 mm, BOFORS 75 mm y AMX 155 mm (un total de aproximadamente 130 unidades); obuses OTO MELARA 105 mm (unos 80); y cañones antitanque (unos 300).

Argentina posee además material de cohetes múltiples.

En *armas de defensa aérea* Argentina dispone, al igual que Brasil, de misiles tipo ROLAND 11.

En *cañones de defensa aérea* posee material moderno de 35 mm con capacidad de tiro todo tiempo, dirigida por radar. Esto, junto con los cañones Hispano-Suiza de 30 mm, confiere una cierta capacidad defensiva de baja altura que, sin embargo, es considerada escasa en opinión de los expertos.

La *aviación de Ejército*, que se hallaba muy disminuida después de la guerra de Malvinas, adquirió 3 helicópteros SUPER PUMA SA330J de origen francés, que se suman a otras 30 unidades de distinto tipo y a unas 25 unidades de ala fija.

## ARMADA

La Armada cuenta con unos 36.000 efectivos (que comprenden unos 15.000 cuadros, 10.000 infantes de marina y 11.000 soldados conscriptos) y un equipamiento -tanto en materia de flota como de aviación naval- moderno y altamente significativo, al menos en el marco regional.

Mencionamos, al principio de esta sección, la tendencia hacia una modificación de los llamados "coeficientes históricos", que tuvo lugar a partir de los años setenta, determinando una redistribución del gasto militar en favor de la Armada y en detrimento del Ejército y, además, que ese proceso no responde otra índole, ligados principalmente a cuestiones de política interna.

A lo largo de ese proceso, que cobra un notable impulso a partir de la presidencia de Isabel Perón, a mediados de los años setenta, la Fuerza desarrolló su propia aviación, equipándola con modernas unidades francesas y norteamericanas. Entre ellas se destaca el avión SUPER ETENDART que, junto con el misil EXOCET aire-mar, jugó un rol central en los ataques a la Marina británica durante la guerra de Malvinas.

La Armada reforzó asimismo los cuerpos de comando, estableció bases aéreas y terrestres y adquirió cuatro destructores tipo MEKO-360 de Alemania Federal, equipados con misiles antibuque MM-40 EXOCET y misiles multipropósito ASPIDE.

En materia de *submarinos*, la Armada argentina cuenta con: dos Tipo 209 (clase SALTA); y dos TR 1.700. (clase SANTA CRUZ), todos de origen alemán.

La tecnología de los mismos es considerada avanzada, sobre todo en términos comparativos en el marco regional. Además existen previsiones para la construcción de otros cuatro, también con tecnología alemana, pero el proyecto se encuentra suspendido por razones presupuestarias.

Por otra parte, el *portaviones* 25 de Mayo (clase COLOSSUS, ex-británico) es relativamente anticuado, si bien esto se ve compensado en cierta medida por el hecho que la

Armada opera los siguientes aparatos de ataque: A-4 P SKYHAWK (diez unidades); SUPER ETENDARD (catorce); y aviones de reconocimiento y/o antisubmarinos S-2 E y L-188 E (en un total de doce unidades).

Esto también otorga a Argentina una ventaja comparativa en el marco regional, ya que Chile no posee portaviones y Brasil posee uno similar pero carece de una disponibilidad de aviones en forma permanente debido a un viejo conflicto con la Fuerza Aérea.

Por último, cabe señalar que a mediados de 1990 la Armada contrató con una empresa extranjera la reparación del portaaviones, si bien sólo en aspectos parciales debido a restricciones presupuestarias.

También en materia de aviación naval, deben mencionarse las siguientes unidades: cinco *helicópteros antisubmarinos* SH-3 D/H; uno S-61 D SEA KING; y nueve A-103 ALOUETTE (lo que completa un total de quince); dieciocho *unidades de transporte aéreo*; once de *propósitos generales*; y treinta y tres de *instrucción*.

En materia de *destructores, fragatas, corbetas y lanchas rápidas*, la Armada argentina cuenta con: dos *destructores* Tipo 42 DDG, con *misiles antibuque* MM-38 EXOCET y *misiles de defensa aérea* SEADART (origen británico); cuatro *fragatas* MEKO 360 H-2, equipadas con *misiles antibuque* MM-40 EXOCET y *misiles multipropósito* ASPIDE; dos *corbetas* MEKO 140, con *misiles antibuque* MM-40 EXOCET; dos *corbetas* A-69, con *misiles antibuque* MM-38 EXOCET (origen francés); cuatro *lanchas patrulleras* (origen israelí); y dos *lanchas* TNC-45.

Según el mencionado *Balance Militar* del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, debe tomarse en cuenta que los *destructores* tipo 42, a pesar de sus modernas características, presentan problemas de operatividad y mantenimiento y debido a su origen británico.

La flota se completa con las siguientes unidades: dos *patrulleros* clase CHEROKEE; un *patrullero* clase

SOTOYOMO; y dos *patrulleros* clase KING (todos de origen estadounidense); cinco *unidades anfibias y de apoyo*; catorce *embarcaciones de desembarco* LCVP (origen británico).

Por último, la Infantería de Marina cuenta con unos 6.000 efectivos, unos 70 *vehículos de exploración y blindados de transporte de personal*, según el siguiente detalle: 12 ERC-90; 19 LVTP-7; 15 LVT-3/4; 6 MOWAG; 15 LARC-5.

La Infantería de Marina cuenta asimismo con un número significativo de *piezas de artillería y misiles antitanque y de defensa aérea*: 18 *obuses* de 105 mm; *morteros* de 81, 106 y 120 mm; *cañones antiaéreos* de 20 y 35 mm; y *misiles superficie-aire* (SAM) TIGERCAT.

## FUERZA AEREA

En el análisis de la Fuerza Aérea es necesario considerar la notable variación de la capacidad operativa de los aviones de combate, según las condiciones climáticas adversas o de buen tiempo. Sólo los aviones MIRAGE III -al igual que los M-50 F de Chile- tienen capacidad para operar en todo tipo de tiempo. Las demás máquinas, caza interceptores o caza bombarderos, como el SKYHAWK A-4P, sólo están equipadas para vuelo diurno.

Por otra parte, la Fuerza Aérea cuenta con una considerable dotación de máquinas de contrainsurgencia o apoyo terrestre, entre las que se destacan los IA-58 PUCARA, de fabricación nacional. Las máquinas argentinas cuentan con el misil aire-superficie MARTIN PESCADOR ASM-2, también de fabricación local. Debe considerarse además que Argentina, al igual que Chile y Brasil, carece de máquinas que le permitan desarrollar operaciones aéreas ofensivas estratégicas, es decir, que tengan suficiente autonomía para recorrer grandes distancias

con considerables cargas de bombas, destruir blancos importantes y volver a sus bases en propio territorio.<sup>38</sup>

La Fuerza Aérea argentina cuenta con unos 17.000 efectivos. Su dotación de *aviones caza* (interceptores y bombarderos) asciende a unas 90 unidades.

La de aviones de *apoyo terrestre y/o contrainsurgencia* alcanza una cifra similar.

La de *aviones de transporte* reúne unas 70 unidades, y la de *comunicaciones* (SHRIKE COMMANDER) cuenta con 13 unidades.

Además, la Fuerza cuenta con 5 *helicópteros de reconocimiento marítimo*, aptos para operaciones de búsqueda y rescate, y cerca de 90 *unidades de distinto tipo* destinadas a la instrucción.

## COMENTARIOS FINALES

La discontinuidad institucional, la alternancia de regímenes civiles y militares, y el grado creciente de autonomía institucional de las Fuerzas Armadas dieron lugar a variaciones acentuadas de los enfoques y visiones que informaron las políticas exterior y de defensa. En un lapso de apenas treinta años se produjeron, varias veces, drásticos cambios de rumbo y profundas variaciones, que acarrearón un creciente deterioro de la capacidad defensiva del país, restaron eficacia a su política exterior, y contribuyeron a la pérdida de credibilidad de la Argentina en el plano internacional.

Asimismo, las intervenciones políticas de las Fuerzas Armadas y su creciente autonomía institucional produjeron cambios sucesivos en la definición de sus roles y objetivos institucionales y en las doctrinas que moldeaban sus percepciones de amenaza. Al mismo tiempo, como producto de este conjunto de factores, cada Fuerza emprendió caminos de

---

<sup>38</sup> Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, Balance Militar Argentina, Brasil, Chile, *op.cit.*

desarrollo institucional independientes, dando lugar a duplicaciones y superposiciones en el desempeño de funciones y el empleo de recursos y a una tremenda dificultad para preparar y ejecutar acciones conjuntas.

Esto, naturalmente, no favoreció la coherencia de las políticas de adquisición ni el desarrollo acumulativo de un poder militar profesionalizado que, además de servir a los fines específicos de la defensa nacional, fortaleciera la capacidad de negociación del país en el plano externo. El hilo conductor de ese proceso de deterioros múltiples y entrelazados fue la intervención política de las Fuerzas Armadas que asumió distintas formas y respondió a cambiantes motivaciones.

A lo largo de los años sesenta, la incursión de las Fuerzas Armadas en la arena política aumentó progresivamente, hasta cambiar su carácter en forma definitiva. La intervención con fines limitados y atada a las opciones políticas de la arena civil fue dando paso a una intervención crecientemente autonomizada respecto de los clivajes políticos predominantes en la sociedad civil y de un cierto compromiso con las instituciones de la democracia, que habían privado en el comportamiento militar hasta principios de los años sesenta.

En el curso de esa década, los roles políticos desempeñados por las Fuerzas Armadas se expandieron en función de hipótesis de conflicto ligadas a una noción totalizante de "seguridad y desarrollo". A los roles políticos se sumaron otros, profesionales y cuasi-profesionales, vinculados principalmente a las hipótesis de conflicto con Brasil y a la expansión de las empresas creadas en la órbita militar, dentro y fuera de la estructura de la Dirección General de Fabricaciones Militares. Todo esto hizo mucho más que la seguridad interna -entendida exclusivamente como contrainsurgencia- para aumentar el poder militar y fundar los problemas que habría que enfrentar dos décadas más tarde en el marco del proceso de consolidación del régimen democrático.

Fue la experiencia de los años *setenta*, el crecimiento inusitado de la violencia política y poco más tarde el aparato represivo y la acción ilegal desplegados por las Fuerzas

Armadas a partir de 1976, lo que transformó la seguridad interna en un tema central y un problema de fondo. Ese aspecto no sólo afectó en forma negativa la cohesión institucional y la capacidad profesional de las Fuerzas Armadas, sino además asumió dimensiones éticas y políticas que trascendieron (y, al mismo tiempo, eclipsaron) los problemas de índole profesional e institucional.

Convergentemente, las políticas del régimen militar establecido en 1976 llevaron a distintos tipos de restricciones impuestas por los Estados Unidos en materia de equipamiento militar, e intercambios bilaterales de diversa índole. Esas restricciones, como es sabido, se vieron agravadas a partir de la guerra de Malvinas y recién comenzaron a superarse lentamente luego del restablecimiento de las instituciones democráticas.

En la transición política iniciada en junio de 1982, las Fuerzas Armadas se encontraron solas e internamente fracturadas. Esa situación, lejos de mejorar, se agravó durante los primeros años del gobierno constitucional establecido en 1983 y, si bien mejoró en algunos aspectos, la mayor parte de los problemas se encuentra aún pendientes.

Hoy tanto las Fuerzas Armadas como el poder político enfrentan difíciles dilemas en torno de cuestiones presupuestarias, de adquisición de materiales en el exterior, de relaciones cívico-militares en los ámbitos político y social, de pérdidas cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, etc.

Se ha avanzado en materia de definición del rol profesional de la institución militar y en la recuperación de su legitimidad ante la sociedad civil, como lo evidencian diversas encuestas de los últimos años. Asimismo, en estos años se han producido algunos avances en materia de actividades conjuntas, actualización educativa y racionalización presupuestaria, si bien en este último terreno la situación sigue siendo muy preocupante.

Como mencionáramos en la última sección, las Fuerzas Armadas se dimensionaron, a partir de 1975, de acuerdo con un

presupuesto en constante expansión que llegó a acercarse a los cinco puntos del PBI y a partir de 1984 debieron adecuarse a una situación presupuestaria acorde con los promedios históricos, pero sumamente restrictiva según los standards desproporcionados que las propias Fuerzas Armadas fijaron cuando ejercían el poder político.

Todo esto evidencia, por una parte, la importancia decisiva que para la eficacia profesional de las Fuerzas Armadas tiene la estabilidad institucional y la existencia de una autoridad política a la cual se subordinen inequívocamente. Por otra parte, estos datos ponen de manifiesto la necesidad imperiosa que los gobiernos constitucionales desarrollen rápidamente los recursos técnicos e institucionales necesarios para instrumentar las reformas que requieren aquellas fuerzas armadas que, como las argentinas, han desempeñado en las últimas décadas una multiplicidad de roles (profesionales y extraprofesionales) e implementen políticas adecuadas a las circunstancias que, desde el punto de vista de las relaciones cívico-militares, plantean las transiciones posautoritarias.