

CAPITULO IV

DE LA "SEGURIDAD NACIONAL" A LA "SEGURIDAD CONTINENTAL"

1. La bendición del Norte

Producido el golpe del 28 de junio, los norteamericanos adoptaron una actitud cauta y hasta reticente frente al nuevo gobierno. En efecto, el 2 de julio, el subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, Lincoln Gordon, aprobaba las gestiones que el embajador Edwin Martin había efectuado en el sentido de evitar el derrocamiento de Illia. El 5 de julio, el mismo presidente Lyndon Johnson "lamentaba" el golpe de estado.

La cautela quizá estuviese inspirada por la presencia de algunos nacionalistas conspicuos en el elenco gobernante. El mismo día de las declaraciones de Johnson, Onganía designaba como canciller a Nicanor Costa Méndez, quien llevó como subsecretario de Relaciones Exteriores a Jorge Mazzinghi. Ambos eran miembros del *Ateneo de la República*, club nacionalista fundado por Mario Amadeo y Santiago de Estrada. De todos modos, las vinculaciones del canciller con importantes empresas norteamericanas radicadas en nuestro país constituían un aval considerable. Además, y según Roberto Roth (*Los años de Onganía*), Costa Méndez "...parecía el hombre indicado (...) Su primera tarea tenía que ser limpiar nuestro cuerpo diplomático, podando ramas secas y eliminando las cancerosas, para permitir que la capacidad y el auténtico interés por el país, brotaran otra vez en una maraña dominada por la frivolidad y cosas peores".

El 15 de julio, los Estados Unidos reconocían al gobierno de Onganía, no obstante había que dejar bien en claro la orientación y los compromisos de la Revolución Argentina en el orden internacional. Para ello, el 24 de julio se designó al capitán ingeniero Álvaro Alsogaray, quien en misión especial, iba a explicar los propósitos del gobierno militar. Lo hizo ante ciento sesenta banqueros y altos ejecutivos de grandes empresas, convocados por la *Pan American Society* de Nueva York. Dejó a todos muy impresionados, pues el ex embajador Spruille Braden, presente en el auditorio, felicitó al orador declarando que "...la Revolución Argentina es la mejor cosa que (le) ha ocurrido a la Argentina desde hace mucho tiempo..."

Pocos días después, el 18 de agosto, Alsogaray era designado embajador ante los Estados Unidos.

El "examen" de Washington había sido aprobado. Faltaba el visto bueno de los banqueros en Buenos Aires. En reunión secreta, organizada por el *Business International* (grupo de información económica) Salimei, ministro de Economía, y Costa Méndez informaron acerca de los acuerdos de garantías y otras protecciones a las inversiones americanas. Refiriéndose al Protocolo Adicional

de 1963, su vigencia o sustitución por un acuerdo definitivo, Salimei respondió a un financista: "...si su empresa firma un convenio con otra empresa, ¿usted admitiría en el contrato que el arbitraje por cualquier concepto, estuviera en manos de la otra empresa? Este es el caso entre Argentina y Estados Unidos." (R. García Lupo, *Contra la ocupación extranjera*). Costa Méndez pasó la prueba. Salimei renunció meses después.

2. La doctrina de la seguridad

Como hemos visto, el progresivo alineamiento en la guerra fría supuso un cambio de "doctrina militar". Sin renunciar a las hipótesis de conflicto tradicionales, la Doctrina de la Defensa Nacional, enunciada por Perón en 1944, fue sustituida progresivamente por la *Doctrina de la Seguridad Nacional*.

"Ello ha significado la modificación institucional más novedosa deparada por el gobierno revolucionario de 1966 (...) Hasta ese momento la variable de seguridad había estado ausente, específica e integralmente, en los mecanismos del Estado, en virtud de que no eran adecuados a esos fines, por su naturaleza esencialmente operativa, los clásicos órganos de la Defensa Nacional. De esta manera, y por iniciativa del sector militar, por primera vez tenía recepción un actualizado concepto de Seguridad Nacional, con criterio acorde con los tiempos (...) La Seguridad Nacional es una materia esencialmente política, por lo que debe ser responsabilidad y atributo de quien ejerce directamente el poder político y no de ningún sector en particular. O sea, que no es un aspecto de la problemática militar ni de las relaciones exteriores, como tampoco del sector económico, sino que *se encuentra sobre todos ellos y como tal los comprende sin exclusión alguna...*" (Horacio Piedranera, "Reflexiones sobre el 'Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad'", en *Estrategia*, N° 15, marzo-abril de 1972) (Pietranera se desempeñó como subsecretario del CONASE entre 1967 y 1971). Otra precisión autorizada de la "doctrina" está en el documento elaborado por la Escuela Nacional de Guerra en 1969: la "seguridad" debe entenderse "...como una situación, graduable por cierto, en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones —externas o internas, violentas o no violentas, abiertas o subrepticias— que puedan neutralizar o postrar el desarrollo y, por ende, la existencia misma de la Nación o su soberanía." (*Estrategia*, N° 4, noviembre/diciembre 1969). El concepto de la guerra como fenómeno puramente castrense ha sido sustituido por la idea del conflicto global, que incide en todos los estratos: políticos, sociales, económicos y culturales. Es decir, un conflicto "no castrense" en el que el enemigo dispone de "...toda una panoplia de recursos y de capacidad de ataque contra el contexto del poder nacional y contra la sagrada personalidad de los hombres que constituyen el Estado Argentino." (*doc.cit.*).

Pero el "conflicto global" no se supera exclusivamente con el empleo violento de las fuerzas armadas y de seguridad sino que requiere una política de estrecha interdependencia entre "seguridad" y desarrollo". Ninguna de las dos cosas existe sin la otra.

Un sistema nacional de planeamiento y acción para la seguridad, articularía al Estado con esta doctrina. Así, el 10 de octubre de 1966 se promulgaba la Ley 16.970, que daba las bases funcionales y jurídicas. El proyecto había sido elaborado por el brigadier Álvarez, el general Pistarini, el contralmirante Varela y el canciller Costa Méndez, según ideas "surgidas" de los Estados Mayores que, —como dice Pietranera— debieron "sobrellevar la tarea de llenar vacíos dejados por los sectores intelectuales y políticos que, naturalmente, tenían que ocuparlos." (*op. cit.*). Se creaban, en consecuencia, el CONASE, el CONADE, el Comité Militar, la Central Nacional de Inteligencia que integraba todos los organismos de informaciones de las fuerzas armadas y de seguridad y los sistemas nacionales de planeamiento en seguridad y desarrollo.

La "doctrina de la seguridad" también contemplaba proyecciones fuera del ámbito nacional y no más allá del espacio continental, pues otra cosa hubiera significado sobrepasar los límites impuestos por el "alineamiento". En consecuencia, era necesario armonizar las previsiones "...con otros estados alineados en defensa de la libertad y de nuestras formas de vida, lo cual resulta

particularmente cierto en el seno de las naciones americanas. Es fundamental propósito de la política argentina, contribuir al *desarrollo solidario de los Pueblos hermanos y a la integración militar del continente* en forma compatible con la realidad de la soberanía e independencia de las naciones surgidas del viejo tronco hispano-lusitano." (Escuela Nacional de Guerra, *doc. cit.*).

3. Por la "Seguridad Continental"

La ocasión para impulsar el proyecto tentó a la diplomacia de la Revolución Argentina en febrero de 1967, al reunirse en Buenos Aires la Tercera Conferencia Especial Interamericana.

La Primera Conferencia se había celebrado en Washington en diciembre de 1964, para tratar el procedimiento de admisión en la O.E.A. de Trinidad y Tobago, Barbados y Granada, recientemente "independizados". En la Segunda Conferencia, reunida en Río de Janeiro en noviembre de 1965, debió discutirse la conveniencia de crear una Fuerza Interamericana de Paz permanente.

Sin embargo no se avanzó en el tema, por la influencia negativa de la intervención unilateral de los Estados Unidos en la República Dominicana. Tampoco los norteamericanos llevaron propuestas serias respecto de impulsar el desarrollo regional. El "diálogo económico" con los Estados Unidos continuaba siendo un reiterado lugar común de desencuentro y frustración. Sin embargo, el deterioro en las relaciones económicas continentales se acentuaba cada vez más.

En Buenos Aires debían discutirse reformas a la Carta de la O.E.A., que afrontaran definitivamente tal situación. En las reuniones previas del Consejo de la Organización, la delegación argentina había sondeado la posibilidad, antes varias veces desestimada, de incorporar un organismo permanente dentro de la Organización, como "Comité Consultivo de Defensa" (junio de 1966). Al producirse la reunión, en febrero de 1967, la cancillería había detectado escaso apoyo al proyecto. No obstante, en declaraciones formuladas por Costa Méndez, el 11 de febrero, se hacía pública la oposición argentina a la creación de una "Fuerza Interamericana", pero se insistía en la "institucionalización" de la J.I.D. como organismo de la O.E.A.

El Estado Mayor del Ejército, a su vez, basándose en "impresiones" favorables recogidas en las conferencias de ejércitos americanos, reiteraba la necesidad de impulsar la propuesta. El canciller consultó a Onganía y fue autorizado a no presentar proyecto alguno. Sin embargo, pocas horas antes de vencer el plazo para tales fines, una nueva "carga" del Estado Mayor, ahora apoyado por la opinión autorizada del embajador Alsogaray, terminó por decidir a Costa Méndez, no sin antes intentar una última comunicación con el presidente, que "dormía y nadie debía despertarlo." (A. Lanús, *op. cit.*).

El proyecto proponía como órgano permanente de la O.E.A., la creación de un Comité Consultivo de Defensa, que actuaría como órgano de consulta sobre "...colaboración militar en la aplicación de los tratados (...) en materia de seguridad colectiva (y)...como órgano de preparación para la legítima defensa contra la agresión." (*Ibidem*).

La iniciativa fue débilmente apoyada por Brasil y, con más entusiasmo, por Paraguay. Edwin Martin, de los Estados Unidos, también se manifestó partidario del proyecto, advirtiendo a la Asamblea que "...las acciones subversivas que está ahora teniendo lugar en el hemisferio, no sugieren que podamos ahora, por ningún medio, cejar en nuestros esfuerzos de todo tipo, incluyendo militares, si es necesario, así como otro tipo de actividad, para preservar nuestra forma de vida libre y democrática...".

Los chilenos, por su parte, no aceptaron la "militarización" de la O.E.A., porque descreían de los medios militares como "realmente eficaces para contrarrestar la amenaza comunista" Concluía "rechazando el proyecto para evitar...", según se dijo, que la "Alianza para el Progreso se transformara en Santa Alianza". Vázquez Carrizosa, delegado colombiano, terminó por liquidar el

proyecto al sostener que un "Estado Mayor" no lograría superar el subdesarrollo y la brecha cada vez más profunda entre países pobres y países ricos, fuente real de situaciones conflictivas. "Reforma agraria; leyes sociales; dinámica de la industrialización (...) he aquí nuevos elementos positivos de la seguridad continental", concluía.

El resultado de la votación fue desastroso: seis votos a favor, once en contra y tres abstenciones, entre ellas la del propio embajador norteamericano, que se excusó de votar en forma distinta a su primera exposición favorable porque el debate "ponía en claro la falta de consenso...".

La cancillería no volvió a insistir en este tipo de iniciativas, pero el ejército sí. En efecto, en setiembre de 1968, en la VIII Conferencia de Ejércitos Americanos, celebrada en Río de Janeiro, el general Lanusse propuso la creación de un "Sistema Militar Interamericano" que articulara operativamente las Conferencias de Ejércitos Americanos, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la O.E.A. El "sistema" debería disponer de una "fuerza interamericana". Tal "integración", según Lanusse, sería el "equivalente militar de la A.L.A.L.C. (Asociación Latino Americana de Libre Comercio).

Como era de esperarse, la idea no prosperó. Sin embargo, un año después, el general Viviani Rossi volvía a insistir en la IX C.E.A., en Fort Bragg, con idéntico resultado. Llama la atención la insistencia en una propuesta que los latinoamericanos rechazaban en todos los planos. Quizá lo que se perseguía era lograr un acercamiento con los Estados Unidos con la intención de obtener un aumento en la asistencia militar del Norte, ahora sujeta a nuevas leyes.

4. La asistencia militar norteamericana

En 1968, el Congreso estadounidense aprobaba la Ley de Ventas Militares al Exterior. Se reemplazaba la Ley de Ayuda Militar, que había servido de base a los P.A.M. (Programas de Asistencia Militar), que a través de acuerdos bilaterales, había canalizado a los países aliados el armamento que el veloz desarrollo tecnológico, transformaba en obsoleto. El crecimiento de la industria bélica europea aumentaba la presión de "oferta" en el mercado latinoamericano y amenazaba con desplazar a los estadounidenses. La reacción del "complejo militar-industrial" del Pentágono promovió el cambio en la legislación, procurando liberalizar el acceso de países adquirientes o arrendatarios, a un arsenal más moderno y sofisticado.

En 1967, Eugene V. Rostow, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, sostenía que la política de los Estados Unidos no era "...vender armas (sino más bien) ayudar a los países amigos en desarrollo a satisfacer sus necesidades legítimas de seguridad, mientras que a la vez usamos nuestra influencia y administramos nuestras ventas para desarrollar el control regional de armas y prevenir las inversiones excesivas en las fuerzas armadas (...) Esta política no está trabajando a la perfección, pero sería imprudente detenerla (puesto que) no somos los únicos abastecedores de armas." (Seymour Melman, *El capitalismo del Pentágono. La economía política de la Guerra*). Para la misma época, el secretario de defensa, Robert McNamara declaraba, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, que la transferencia de equipos militares era una "óptima vía de acceso político y militar en el país receptor". Asimismo, recalca "El primer objetivo en América latina consiste en ayudar, donde quiera que sea necesario, la prosecución del desarrollo de las fuerzas militares y para-militares indígenas, capaces de procurar, junto con la policía y las demás fuerzas de seguridad, la necesaria tranquilidad interior." (Claude Julien, *El Imperio Americano*).

La "Ley de Ventas" subordinaba las operaciones al "fortalecimiento de la seguridad de los Estados Unidos; el presidente determinaría tal situación en cada caso. Los "países receptores o compradores" deberían permitir a los Estados Unidos la supervisión de los equipos, como así también informar acerca de su posible empleo.

5. El "Plan Europa"

Semejantes condiciones no sólo planteaban "subordinación" sino también restricciones que hacían imposible un equipamiento autónomo y moderno de las fuerzas, excepto todo lo que proviniera de los requerimientos de la "contrainsurgencia". Un informe ordenado por el Comando en Jefe del Ejército, en enero de 1967, ponía en evidencia el alto grado de obsolescencia y baja operatividad de la fuerza. El 17 de mayo de 1967, en un acto público, el almirante Varela dirá: "Muchos ciudadanos quedarían perplejos si el país decidiera que sus servicios públicos pertenecieran no ya a capitales sino a gobiernos extranjeros. Pues bien, los únicos buques con relativa eficacia combativa con que cuenta nuestra armada, y ya con unos veinte años de uso —los tres destructores (Fletcher) clase *Espora* y los dos submarinos clase *Santa Fe*— son propiedad del gobierno de los Estados Unidos, sin que por ello nadie se asombre." (M. A. Scenna, *Los Militares*).

Como resultado de estas preocupaciones, el ejército encargó al general Eduardo J. Uriburu, jefe de Logística del E.M.G.E., el estudio y planificación del abastecimiento militar. El resultado fue el llamado "Plan Europa", definido por su autor como: "un intento de liberación nacional". Fue algo más que un intento, fue un desafío que enfrió las relaciones con los Estados Unidos, provocando un distanciamiento.

Después de analizar todas las alternativas, el "Plan" se orientaba al desarrollo de una industria militar independiente que, además de equipar al arma, permitiera a la Argentina concurrir como proveedora al mercado mundial de armamentos con "...un nuevo y diversificado campo de productos no tradicionales (...) por medio de dichas exportaciones se podría pagar parte de nuestros gastos de defensa." (E. J. Uriburu, "El Plan Europa: el Ejército y su contribución a la estrategia del desarrollo", en *Estrategia*, N° 2, julio/agosto de 1969).

Los pasos a seguir serían:

la *cofabricación*: importación de partes y armado en la Argentina;

la *cofabricación avanzada*: sustitución de partes importadas y mayor participación nacional en la dirección técnica;

la *reproducción* nacional: sobre modelos adquiridos en el extranjero con total dirección y control tecnológico argentino y, por último;

la *creación*: que supone tecnología propia.

Para ello se impulsaron convenios en Europa y se movilizaron organismos de investigación y desarrollo vinculados a la Fuerza.

El ejército se orientó a la construcción de blindados de origen francés, cuya eficiencia se había manifestado durante las guerras del Medio Oriente (tanques AMX-13 y AMX-30), así como amunicionamiento de todo tipo. Además, se encaró la investigación misilística. La marina, a su vez, inició tratativas con Alemania e Inglaterra para la adquisición de fragatas, destructores y submarinos que —"argentinización" de por medio— se pudieran luego construir en el país. Por Ley 18.394, AFNE (Astilleros y Fábricas Navales del Estado) se transformó en sociedad anónima, con participación estatal mayoritaria, a los efectos de servir de base a tal proyecto. AFNE había sido creada en 1953 y, en sus instalaciones de Río Santiago, registraba importantes antecedentes en la construcción naval. La Aeronáutica, que contaba con un incuestionable antecedente en el desarrollo tecnológico de avanzada (baste recordar que la Argentina fue el primer país sudamericano que, en 1951, diseñó, desarrolló y fabricó los aviones a reacción Pulqui I y II) y continuó con la construcción de modelos bajo licencia (Mentor T.34, MS-760 y Cessna 182), no siguió el camino de las otras armas.

En efecto, como refiere el general Rattenbach, el arma "tomó una actitud decididamente compradora", incorporando el Mirage III de fabricación francesa. (Scenna, *op. cit.*).

La implementación del "Plan" contó con entusiastas adeptos, pero también hubo mandos que no ahorraron críticas. El general Lanusse, por ejemplo, defendió la "calidad" de los tanques norteamericanos... El general Alsogaray se opondrá decididamente a la participación alemana en el plan nuclear.

6. Argentinos en Saigón

Hubo preocupación y esfuerzos por parte de algunos sectores militares, especialmente el general Lanusse, por evitar que el enfriamiento en las relaciones con los yanquis avanzara hacia la ruptura. En principio, se pensó que un acercamiento pasaba por apoyar la política norteamericana en el sudeste asiático, cada vez más comprometida y también cada vez más rechazada.

En diciembre de 1967, el general Alsogaray insistió en el envío de una "misión" de observación a Vietnam, que —según dijo a la prensa— "ni siquiera remotamente se la ha pensado como una intervención en la guerra...".

El asunto no era nuevo y registraba antecedentes en el gobierno radical. En efecto, el canciller Zavala Ortiz había intentado convencer para tal propósito al general Carlos Jorge Rosas, quien eludió la propuesta arguyendo que si se trataba de "observación" también debía visitar Hanói, lo que por supuesto era bastante improbable. El tema de Vietnam debió ser muy importante para el gobierno radical, pues Zavala Ortiz suspendió su visita de seis días a Japón y marchó a Saigón, donde, el 12 de marzo de 1966, mantuvo una entrevista con el canciller survietnamita. Nada se supo de lo conversado, sin embargo declaró: "hemos venido a expresarle al gobierno de Vietnam del Sur la solidaridad del pueblo argentino con el pueblo survietnamita en la tremenda defensa de su independencia frente a la agresión subversiva." (García Lupo, *Mercenarios y Monopolios en la Argentina*). De regreso, en Manila, el canciller declara: "Los Estados Unidos tienen una razón lícita para tomar parte en los asuntos de Vietnam del Sur." (Castello, *op. cit.*).

En junio de 1968 se concretó, por fin, el proyecto de Alsogaray, con el envío de una misión cuyos objetivos eran los de estudiar las tácticas de la lucha antiguerrillera y antimotines. La "misión" fue comandada por el general Mariano de Nevares.

El 10 de enero de 1969, a poco de su fracasado proyecto de constituir la "ALALC Militar", Lanusse, entonces en gira de inspección, se entrevistaba misteriosamente en Río Gallegos con el general Chester L. Johnson, comandante del Ejército del Sur de los Estados Unidos. Se supone que en la entrevista ambos jefes habrían pasado revista a las relaciones bilaterales. El alto jefe del norte habría ofrecido créditos, buenos precios y mejores condiciones para el equipamiento militar.

En setiembre de 1969, Viviani Rossi volvía solitario a reiterar la propuesta argentina en Fort Bragg, sin embargo el "Plan" no se suspendió.