

La Política Exterior Argentina ante conflictos internacionales: los casos de la Guerra del Golfo Pérsico y del showdown estadounidense en Afganistán:

El final del siglo XX quedará grabado para siempre en la historia de la humanidad por los vertiginosos cambios políticos y sociales que se sucedieron en el transcurso de tres años: 1.989, 1.990 y 1.991. El imparable ciclo de sucesos comienza con la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1.989, sigue con el derrumbe de los socialismos en Europa de Este, pasa por la crisis y Guerra del Golfo Pérsico en 1.990 y 1.991, y se cierra con el desmembramiento de la Unión Soviética el 25 de diciembre de 1.991. Culmina así el orden mundial de Guerra Fría que tuvo en vilo al planeta durante cuarenta y cinco años. Estados Unidos resultó la única superpotencia victoriosa de esta contienda.

En la República Argentina, se producía en 1.989 el primer traspaso del poder presidencial de un presidente constitucionalmente elegido a otro desde 1.973, cuando Lastiri pasase a Perón los atributos de mando. Menem, y su grupo de asesores más cercanos, estaban decididos a desplegar una accionar exterior que reinsertase a la República Argentina en una posición destacada en el sistema internacional. Para ello, encaró una serie de reformas políticas y económicas estructurales tanto en el ámbito interno, como en el exterior. Menem se vio claramente influido por los sucesos del contexto internacional. Siendo Estados Unidos el único poder hegemónico que se erguía en el mundo en la década que se iniciaba, el mandatario argentino resolvió firmemente alinearse en lo político con el país del norte, superando definitivamente una larga historia de desencuentros en las relaciones bilaterales.

La Guerra del Golfo fue el test case por excelencia que demostraría hasta qué punto llegaría la adhesión de Argentina al orden impuesto por Estados Unidos. El proceso de

toma de decisiones al respecto, se caracterizó por su alto grado de concentración en la figura del Presidente de la Nación y de algunos de sus ministros más emblemáticos, como el Canciller Domingo Cavallo y el Ministro de Defensa Humberto Romero. En otras palabras, se dio un proceso decisorio que puede encuadrarse teóricamente dentro del Modelo I descrito por Graham Allison en su libro “La Esencia de la Decisión”:

"El intento de explicar los acontecimientos internacionales a través del recuento de los propósitos y cálculos de naciones o gobiernos constituye la marca distintiva del Modelo de Actor Racional.(Allison, 1.987:31).

Prácticamente no se dio cabida ni al Parlamento ni a la opinión pública en el proceso. La decisión fue tomada por el gobierno, realizando un cálculo racional de costos y beneficios. Argentina envió finalmente fuerzas armadas al Golfo para integrar la coalición multilateral que liberó Kuwait aún sin haber contado nuestro país con el pedido de ayuda militar de Estados Unidos. El contexto internacional en esta oportunidad se mostró lo suficientemente flexible como para permitirle a nuestro país semejante jugada. La presencia de una nación sudamericana en la coalición era funcional a las necesidades de los protagonistas de la contienda de legitimar internacionalmente una operación de la envergadura de Tormenta del Desierto de tal manera que no fuese vista por los estratégicamente imprescindibles aliados árabes como una incursión imperialista de Estados Unidos.

Luego del discurso del presidente George Bush del 11 de septiembre de 1.990, en el que el presidente estadounidense hizo referencia al surgimiento de un Nuevo Orden Internacional, Menem percibió claramente que el sistema estaba ante una instancia excepcional de redefinición de sus reglas de juego futuras. Se trataba de un momento en el que había dos alternativas dicotómicas de opción estratégica: 1) neutralismo absoluto como rasgo general de su política exterior (respondiendo a una de las más constantes variables de la política exterior argentina que subsistía aún en esa época); o bien 2) adhesión irrestricta al esquema planteado por Washington y participación activa dentro del mismo (aún sin la solicitud expresa de la potencia del norte). De esta actitud, se obtendrían claros beneficios, y se minimizarían los costos en todo sentido. Los beneficios, como bien lo expresó Escudé tiempo después de las operaciones, implicarían:

“a) entrenamiento gratis y del mejor nivel para la Armada Argentina; b)

buenos sueldos para los hombres que participaron de la operación (cosa que escasea en esta época de bancarrota del Estado argentino); c) importantes negocios en la reconstrucción de Kuwait en el campo de barrido de minas y en la extinción de incendios de pozos petroleros; d) un incipiente nuevo rol para unas fuerzas armadas argentinas que están gravemente necesitadas de una razón de ser y de una misión significativa, ahora que las principales hipótesis de conflicto con los países limítrofes han quedado descartadas”. (Escudé, 1.989:39).

Los costos, medidos en términos económicos no habrían de producirse, dado que se acordó con los países directamente afectados por la crisis, que serían éstos los principales financistas de la participación de nuestras tropas en la coalición libertadora. En efecto, cuando el ministro de energía y agua de Kuwait visitó Argentina a mediados de septiembre de 1.990 para solicitar oficialmente la participación de nuestras fuerzas en la coalición libertadora, la condición fue el compromiso del Emirato de depositar 22 millones de dólares en un banco londinense para financiar las operaciones. En septiembre de 1.990, las arcas de la República se veían absolutamente imposibilitadas de costear las operaciones de la Armada, a pesar de la voluntad política demostrada por el gobierno.

En el caso concreto que estoy estudiando, el representante del Ejecutivo que más actividad desplegó después del presidente para la implementación de la decisión y su posterior defensa, fue sin dudas el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Domingo Cavallo. Apenas se produce la invasión iraquí de Kuwait, Menem comenta a su Canciller que tiene intenciones de mandar tropas a la zona; dado que avisaba la formación de una coalición internacional contra el régimen de Saddam Hussein, de la que no quería quedar fuera. De la misma manera, adhiere sin demora a la resolución 661 del Consejo de Seguridad de la ONU, que preveía sanciones económicas y comerciales contra el o iraquí. Sin embargo, Cavallo no se mostraba demasiado convencido al comienzo del envío de fuerzas al Golfo. Específicamente porque calculaba que tal determinación acarrearía costos políticos internos, según lo demostraban las opiniones de otros funcionarios que había consultado. Menem, con todo, exhortó a su ministro a literalmente “no escuchar a nadie que se opusiese a su iniciativa”.

Cavallo considera que Argentina debería actuar adhiriendo a las medidas que las

Naciones Unidas tomasen con relación a Irak, pero consideraba exagerado el envío de tropas a la región. A pesar de esto, el presidente envió a su ministro a sondear opiniones al exterior para que se convenciera por sí mismo de lo acertado de su decisión. Así se entrevistó en Italia con el demócrata cristiano Primer Ministro Andreotti; con el socialdemócrata presidente Craxi y con su Canciller De Michelis, de la misma extracción partidaria. Los tres políticos se mostraron interesados en la participación argentina en las operaciones de algún modo, dado que la presencia de un Estado latinoamericano contribuiría a legitimar diplomáticamente las acciones de las Naciones Unidas (embargo total, según la resolución 661/90 del Consejo de Seguridad) ante el resto de los países árabes, que no verían detrás de todo una acción estadounidense tendiente a agredir al Islam, como proclamaba Hussein.

En los mismos términos se pronunciaron el presidente egipcio Mubarak, y su entonces Canciller Boutros Galhi. Ante estos argumentos, Cavallo se convenció definitivamente que Argentina debía participar no solamente de las sanciones, sino que también debía mandar tropas en caso de conformarse una coalición militar multinacional para apoyar tales medidas. En virtud de ello, instruye a su jefe de gabinete, Guillermo Seita, para que consulte al Consejo Superior de Embajadores - órgano que según el artículo 26 de la Ley de Servicio Exterior fue creado para asesorar al Canciller en materia de política exterior - para que se elaborase un plan para el envío de fuerza al Golfo. A partir de ese momento, aunque de manera subordinada a la férrea voluntad presidencial, entra a jugar en este proceso decisorio el segundo actor de este proceso decisorio: la Cancillería argentina.

Es destacable el hecho que Cavallo, a diferencia de su sucesor Guido Di Tella, consultaba frecuentemente al Consejo Superior de Embajadores, además de a sus asesores privados. En esta ocasión, en el mencionado órgano, todos, salvo el Embajador Lucio García del Solar se pronunciaron a favor de la medida. Sin embargo, otros sectores del Palacio San Martín se manifestaron en desacuerdo con el posible envío de tropas. Desde el punto de vista de los funcionarios encargados del área de política exterior del ministerio, se adujo que el involucramiento argentino quebraría la larga tradición argentina de neutralidad en los conflictos bélicos extrarregionales.

Este argumento fue decididamente desechado por el presidente, dado que su visión era que la posición neutral de la República en las dos conflagraciones globales había

ocasionado dificultades para la posterior inserción exitosa del país en los sistemas internacionales surgidos de ambas posguerras. Menem estaba convencido, según lo manifestó en reiteradas oportunidades a lo largo de septiembre de 1.990, que la participación argentina en el bando aliado en la crisis del Golfo Pérsico, facilitaría el ingreso del país en el sistema económico mundial de la posguerra fría, logrando de esa manera un incremento instantáneo del flujo de inversiones extranjeras al país.

Es necesario destacar que a pesar del optimismo presidencial, el mismo embajador estadounidense ante Argentina, Terence Todman, aún habiendo expresado el beneplácito de su gobierno por la iniciativa nacional, se encargó de dejar en claro que la ayuda militar de nuestro país al suyo ante la emergencia en cuestión no sería algo que cambiaría las relaciones económicas bilaterales; que no implicaría un aumento automático del flujo de inversiones del país del norte; y que no supondría un cambio de fondo en el tratamiento de la deuda externa. Otro sector que no se declaró enteramente favorable al envío de tropas nacionales al Golfo, fue la secretaría legal de la Cancillería.

En efecto, el 29 de agosto de 1.990, cuando de hecho Menem ya había tomado su decisión, Horacio Basabe, consejero legal del Palacio San Martín, elaboró un memorando secreto en el que especificaba que el Poder Ejecutivo debería consultar al Congreso Nacional para la salida de fuerzas nacionales en caso de solicitud de los países citados en el párrafo 1 de la resolución 665 del Consejo de Seguridad de la ONU. La Carta de San Francisco es ley de la Nación. En su capítulo VII, más concretamente en su artículo 43 queda establecida la obligación de los miembros de la organización de colaborar con la ayuda necesaria para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Lo cierto es que de una u otra manera, el Consejo de Seguridad no demandó oficialmente la participación argentina en una fuerza de paz.

Por esto, una iniciativa como la que se proponía Menem, debería contar con la anuencia legislativa correspondiente. A pesar de lo acertado del memorando de chancillería, Menem ordenó la elaboración de otro documento un día después del anuncio del envío de las fuerzas argentinas al Golfo, rectificando el precedente. En este último texto constaba que la secretaría legal del ministerio no había hecho un análisis exhaustivo de todas las posibilidades ofrecidas por la resolución 665, sino que se había limitado a responder la pregunta planteada. Finalmente, llegó el momento de la decisión. Menem

estaba totalmente seguro del paso que estaba dando. Y el 19 de septiembre de 1.990 se firmó el decreto correspondiente. De esta manera, el Destructor Almirante Brown, la Corbeta Misilística Spiro fueron enviados junto a dos helicópteros al Golfo. Violando las disposiciones del artículo 67 (actual artículo 75 inciso 28) de la Constitución Nacional, no pidió la autorización del Congreso para la salida de nuestras fuerzas. El presidente justificó su decisión en términos políticos en reiteradas oportunidades a partir de esa fecha

Es muy clara la postura interesada, racional (en términos de cálculo frío de costos y posibles beneficios) del entonces presidente. Además de esto, realiza un habilísimo manejo discursivo retomando las ideas del Perón de 1.946, quien creía que en caso de estallar una Tercera Guerra Mundial, Argentina saldría beneficiada por tener la posibilidad de vender sus productos alimenticios a todo el mundo; justamente en el mismo momento que más se alejaba de los postulados tradicionales del justicialismo en materia de política exterior; como lo eran la Tercera Posición o el no – alineamiento. Claro que los beneficios por la participación en la Guerra del Golfo no pasaron más allá de la participación de nuestras tropas en un desfile conjunto con las tropas vencedoras.

Esta verdadera sobreactuación de nuestra política exterior no ayudó a borrar la mala imagen argentina en la memoria histórica estadounidense. Prueba de ello son las palabras del embajador Todman comentadas algunos párrafos más arriba y el hecho que, años más tarde, Washington siguió comportándose hacia la región pensando en términos de balance de poderes. Porque si bien otorgó a la Argentina el rango de principal aliado extra OTAN; apoyó a Brasil en su candidatura a miembro permanente del Consejo de Seguridad (aspiración argentina) – siendo que Brasil no se alineó con Estados Unidos en la crisis del Golfo; y permitió la compra de aviones de combate sofisticados a Chile. Además, jamás dejó de presionar a nuestro país por cuestiones económicas, comerciales o de seguridad cuando algún lobby interno así lo exigía.

El 11 de septiembre de 2.001, el mundo se estremeció ante los atentados que destruyeron el Centro Comercial del Mundo en Nueva York y parte del Pentágono en Washington. Por primera vez desde los sucesos de Pearl Harbor, el territorio de Estados Unidos sufría un ataque. Y por primera vez desde las guerras por la independencia contra Gran Bretaña, el territorio continental del país se veía claramente agredido. Lo nuevo de este episodio, es que las hostilidades no provenían de una nación antagonista, sino de un

enemigo sin rostro claramente definido. Sin embargo, la administración de George W. Bush, en poco tiempo, realizó un retrato del responsable de los hechos: Osama Bin Laden, y su grupo terrorista Al Qaeda. Así nace la doctrina Bush: “O están con nosotros o con los terroristas”. De esta manera, de forma similar a la que se hiciera en los momentos iniciales de la Guerra Fría, se lanza una lucha global contra el enemigo. Sólo que esta vez el objetivo no era contenerlo, sino destruirlo.

Como consecuencia de los ataques a Estados Unidos, se abre un debate acerca de la respuesta argentina ante el evento. En esta ocasión, a diferencia de lo sucedido en 1990 ante la crisis del golfo, el número de actores que participan en el proceso decisorio se multiplica. El Parlamento, los ministros, los diputados, el ex – presidente Menem, las fuerzas armadas, la opinión pública, son todos protagonistas, con sus intereses personales u organizacionales, de los tiras y aflojes de esta decisión. En otros términos, se trató de un proceso decisorio del tipo descrito por Allison como Modelo III, EN “La Esencia de la Decisión”:

"En contraste con el Modelo I, el Modelo de la Política Gubernamental o Burocrática) no considera a un actor unitario, sino a varios actores como jugadores, jugadores que no solo atienden cuestiones estratégicas específicas, sino también diversos problemas intranacionales; jugadores que actúan no con base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sino a través del tira y afloja característico de la política". (Allison, 1.987:213).

La intención del gobierno, es imitar la decisión menemista, aunque procurando salvar todas las apariencias legales nacionales e internacionales para diferenciarse del estilo autoritario de la administración anterior. En virtud de ello, la decisión de un eventual envío de tropas para una coalición punitiva fue consultada con el Parlamento, así como con los vecinos regionales. De allí la resurrección del TIAR. Pero el gobierno del presidente De la Rúa, plagado de contradicciones evidentes, se echó atrás en su objetivo inicial. Desistió de

mandar tropas al showdown¹ estadounidense contra el Estado Asiático en el que presumiblemente se refugiaban los terroristas. Si bien no contó con el pedido formal de ayuda Estados Unidos, Menem tampoco lo había tenido, y sin embargo actuó. El motivo de la actitud es simple. Indecisiones del gobierno, peso de los actores participantes del proceso decisorio; pero por sobre todas las cosas, los estrechos márgenes de acción impuestos por el contexto externo.

En el caso del año 2.001, la figura de la Alianza que primero se manifestó en contra del envío de tropas argentinas al showdown en Afganistán fue un hombre que a pesar de nos estar desempeñando funciones legislativas en ese momento, era un político relevante en la estructura de la coalición. Estoy haciendo referencia al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Aníbal Ibarra, quien declaró que el país debía comprometerse con la paz; que debía contribuir a poner una cuota de racionalidad para evitar que los sucesos del 11 de septiembre se convirtieran en una espiral de violencia. Afirmó asimismo que el país debía sí comprometerse con cualquier medida preventiva de refuerzo a la seguridad, aunque decididamente no a cualquier definición de guerra, sea ésta convencional o no.

Alfredo Bravo del ARI y Carlos Raimundi del FREPASO, se manifestaron contrarios al alineamiento a acrítico de la potencia global; y hasta cuestionaron al presidente De la Rúa por decir que se sintió agredido por los atentados sufridos por Estados Unidos. Elisa Carrió, líder del ARI, denunció que sería un acto irresponsable si el gobierno nacional decidiese sumarse a Estados Unidos en una expedición militar punitiva contra Afganistán. Horacio Parnasetti, jefe del bloque de diputados radicales fue más allá aún, situando el debate de la posible resultante política en los términos de una discusión más profunda que se dio a lo largo de toda las etapas de evolución de nuestra política exterior: neutralismo o participación. Este diputado, contrariamente a las tendencias demostradas por

¹ El Diccionario "Webster" de la lengua inglesa define la palabra **showdown** como: "*The final settlement of a contested issue or the test of strength by which it is settled*". En castellano se traduce como "*La resolución final de un asunto disputado o la prueba de fuerzas mediante la cual se resuelve*". (Webster's Third New International Dictionary of the English Language, Unabridged, Merriam - Webster inc. Publishers, Springfield, Massachusetts, U.S.A., 1.993, page 2106). El diccionario castellano - inglés; inglés - castellano "Simon and Schuster", define **showdown** como: "*Confrontación decisiva, arreglo de cuentas, prueba definitiva de fuerzas*". (Simon and Schuster's International Spanish Dictionary, Second Edition, Macmillan, New York, 1.997). Escogí este término de la lengua inglesa porque me pareció el que más concisa y apropiadamente define las características que tuvieron las acciones bélicas estadounidenses sobre Afganistán posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2.001.

el Poder Ejecutivo conducido por un hombre de su partido, dijo que De la Rúa debería respetar la tradición del radicalismo en el ámbito de la política exterior y mantener a nuestro país neutral del conflicto que se preparaba.

Darío Alessandro, jefe del bloque del FREPASO en diputados reclamó firmeza contra el terrorismo que mata gente inocente en el mundo, pero proclamó que la Argentina debe actuar dentro del derecho internacional y en el marco de las decisiones que tomen las Naciones Unidas y los países de la región; salvo que esto implique ir a la guerra. El ex Ministro del Interior Federico Storani, en una posición similar a la de 1.990, se manifestó contrario a un presunto despliegue de tropas nacionales en el exterior por considerar que no existía ninguna guerra. Destacó, sin embargo, que el país debía colaborar con la lucha contra el terrorismo, pero desde los organismos internacionales. Argumentó, asimismo que en 1.990, con el envío de tropas al Golfo la Argentina no había ganado nada. Que se había vulnerado la Constitución al no haber consultado el gobierno al Congreso en la participación de un bloqueo que de acuerdo al derecho internacional público es un acto de guerra

En general, se puede decir que en el año 2.001, la actitud de los legisladores radicales – con algunas excepciones -, fue similar a la de los justicialistas en 1.990, sólo que más prudente. Los legisladores del FREPASO fueron los que más enérgicamente se manifestaron en contra del envío de tropas argentinas a Afganistán, aún si las Naciones Unidas así lo solicitasen. Los peronistas, dominados por los sectores menemistas, volvieron a pronunciarse a favor de una intervención de las tropas nacionales apoyando a las estadounidenses. Justamente aunque fuera ya del ámbito parlamentario, desde su arresto domiciliario en Don Torcuato, Menem, expresó su posición.

El ex presidente argentino sugirió que nuestro país debería alinearse inmediatamente con Estados Unidos y mostrar una actitud mucho más firme. **Inclusive llegó a recomendar a De la Rúa que no espere la autorización parlamentaria; así como él hizo lo propio en 1.990.** Además, en una reunión que sostuvo Lincoln Bloomfield, subsecretario de Acción Política y Seguridad del Departamento de Estado, Miguel Ángel Toma, legislador justicialista curiosamente titular de la comisión de Defensa al igual que en 1.990, dijo que el país debería mantenerse coherente con la línea instalada en 1.991, y manifestó su incondicional apoyo a Washington y destacó que estaba de acuerdo con el

envío de tropas nacionales. Adujo como defensa de su argumento, que una respuesta militar estadounidense sería un acto en defensa propia, no de agresión. José L. Fernández Valoni, diputado por Acción por la República, partido de Domingo Cavallo, también adhirió al envío de fuerzas.

Luego del entusiasmo inicial del gobierno, los debates parlamentarios, la negativa receptividad de la opinión pública de los argumentos oficialistas, la ausencia de pedido concreto de asistencia de parte de Estados Unidos o de la ONU y la propia y crónica indecisión presidencial sobre todo, entre otros factores, fueron elementos que influyeron en la desconcertante resultante. El gobierno, algunos días antes del inicio de las operaciones bélicas estadounidenses y británicas sobre Afganistán, emite un documento en el que apoyaba decididamente las acciones que se llevan a cabo con el propósito de erradicar el flagelo mundial del terrorismo, pero que no estaba planteado el envío de tropas.

Al día siguiente, el vocero presidencial Juan Pablo Baylac declaró en un programa radial que el país había ingresado en un debate llamativo; ya que nadie había estado pidiendo tropas; por lo que la participación argentina no sería enviando contingentes armados. El Ministro de Relaciones Exteriores Rodríguez Giavarini, resumió en una sola frase la posición final de la política exterior argentina ante los acontecimientos, que es una síntesis de la clásica indecisión de la gestión delarruista: “ni un paso atrás, ni un paso adelante”; lo que significaba que no se retacearía la colaboración con Washington, aunque no se pretendía aparecer ante la opinión pública como más belicista que Estados Unidos.

A comienzos de octubre se conoció el pedido oficial de Estados Unidos: que Argentina enviara cascos azules a los Balcanes para reemplazar a sus pares estadounidenses que irían a prestar servicio en Afganistán. La primera década del siglo XXI, muestra un sistema en transición hacia un nuevo concepto de seguridad global, en el cual es la potencia hegemónica agredida aquella que determinará de qué manera habrán de colaborar los aliados. Y en este caso, Condoleeza Rice, principal asesora de seguridad nacional estadounidense, se encargó de aclarar la postura de su país respecto del apoyo argentino y regional: agradeció la iniciativa diplomática de resucitar el TIAR, pero exigió que Argentina, Brasil y Paraguay, se dediquen a custodiar mejor la zona de las tres fronteras...

Nuestro gobierno se limitó entonces simplemente a ofrecer que tropas argentinas

reemplacen a los cascos azules estadounidenses en los Balcanes, a fin de que éstos puedan cumplir sus obligaciones en Afganistán. Los deseos y las motivaciones personales y organizacionales de los jugadores endógenos pesaron sin lugar a dudas en la resultante de este proceso de toma de decisiones. Sin embargo, en este nuevo sistema que está naciendo, el contexto externo se impuso con todo su peso sobre nuestro país para demostrar que independientemente de las buenas intenciones, en el siglo que se inicia es la potencia hegemónica y no un Estado subordinado el que determinará el nivel de alineamiento aceptable.

Por todo lo expuesto, concluyo que la política exterior de la República Argentina de la última década, al menos en el aspecto de toma de decisiones, no ha presentado características de modernidad. En otras palabras, a pesar de la mayor apertura del proceso decisorio de la primera administración nacional del siglo XXI, respecto de la precedente; las decisiones tomadas en los casos de prueba seleccionados, constituyeron simplemente respuestas reactivas a estímulos de variables contextuales tanto internas como externas y no un producto de una iniciativa autónoma y cuidadosamente estudiada de los actores participantes del proceso.