

PUBLICACION DEL MINISTERIO DE DEFENSA DE LA NACION



Revista de la *Defensa* nacional



MINISTERIO DE DEFENSA

Revista
de la ***Defensa*** *nacional*

Dr. Néstor Carlos Kirchner
Presidente de la Nación

Dra. Nilda Garré
Ministra de Defensa

ÍNDICE

Editorial
Nilda Garré

8

El marco normativo y doctrinario
de la Defensa Nacional
Germán Montenegro

14

*La diferencia entre seguridad interior y
defensa nacional*

Conceptos, competencias,
facultades, límites,
prohibiciones e interacciones
en el sistema legal argentino
Nicolás Dapena

28

*En búsqueda de la racionalidad
presupuestaria en el sector defensa*

Saliendo de la trampa de
indefinición estratégica
Gustavo Sibilla

50

*El intercambio entre diversas escuelas
doctrinarias*

Una aproximación al debate teórico
de la defensa
Aníbal Laiño

62

Nuevos desafíos

La Defensa Nacional
y los asuntos militares
en la Argentina actual
Marcelo Saín

76

*Los avances legislativos
sobre defensa en democracia*

Argentina:

La construcción del poder civil
Ernesto López

126

La formación del personal civil de defensa

El problema
y una propuesta
de solución
Thomas Scheetz

146

Elementos para la discusión

Políticas públicas,
derechos humanos
y Fuerzas Armadas
Ileana Arduino

154

Irak: El escenario urbano de la guerra

La contrainsurgencia en la ciudad
y sus consecuencias
Khatchik Derghougassian

168

*De los guardiamarinas borbónicos
a los analistas simbólicos*

Reflexiones sobre las gestiones
del conocimiento militar
Martín Gras

180

EDITORIAL

DEFENSA NACIONAL, UNA POLÍTICA DE ESTADO

Escribe
Nilda Garré

La Defensa Nacional necesita un amplio debate político y académico. Esta es la razón por la que la “Revista de la Defensa” aparece hoy como órgano de este Ministerio, pretendiendo contribuir a esa discusión, brindando la perspectiva de los especialistas para ser transferida a los más amplios sectores ciudadanos.

En muchas ocasiones se ha reiterado que la defensa constituye un deber pero también un derecho de los habitantes de la Nación. Sin embargo, este segundo aspecto quedó clausurado en los marcos de los graves conflictos vigentes en las últimas décadas de la Argentina contemporánea.

Con el progresivo incremento del militarismo en la política nacional, que incluyó los golpes de Estado comenzados en 1930 y su secuela de proscripción política, exclusión ideológica y represión a los ciudadanos, y con la cobertura por parte de las Fuerzas Armadas de tareas ajenas a sus misiones específicas, la Argentina arribó a su última y más cruenta dictadura, la de 1976 a 1983.

La derrota en Malvinas implicó un cierre a ese largo ciclo. Hoy la sociedad argentina, después de casi un cuarto de siglo de prácticas democráticas ha fortalecido su compromiso republicano y democrático, que es compartido por los miembros de las Fuerzas Armadas.

Este es el punto de partida de una política de defensa, pero sus claves decisivas deben aun ser concretadas. En la primera etapa de recuperación de sus instituciones, el consenso político logrado para la sanción de la Ley de Defensa fue un sólido aporte al proceso de normalización. No obstante,

la efectiva puesta es práctica de sus principios no se efectivizó hasta el año 2006 en el que fue finalmente reglamentada. Esa circunstancia dio el marco para diversas iniciativas que esta gestión ha desarrollado con la profunda y sincera convicción sobre la necesidad de construir una política de defensa ampliamente consensuada.

Todo ello en un marco caracterizado por la vigencia de una concepción estratégica defensiva, que garantice la defensa de la soberanía de la Nación y a su vez no genere percepciones de amenaza a nuestros vecinos; que contribuya a la consolidación de la cooperación en la región sudamericana; que respalde la vigencia de la paz y la seguridad internacional a través de la participación en misiones de paz en el marco de las Naciones Unidas y que permita recuperar un sistema de investigación y desarrollo y también de líneas de producción e instalaciones para la defensa, que fueron destruidos al calor de las políticas neoliberales durante los '90.

El gobierno del presidente Néstor Kirchner, el Congreso Nacional y la Justicia han derogado o privado de efectos, de acuerdo a sus áreas de competencia, las normas que constituyeron el estatuto legal de la impunidad de los genocidas de la última dictadura. El desarrollo de los juicios, ahora posibles, permitirá juzgar y condenar a los

responsables directos de los hechos criminales, despejando así la escena para que la enorme mayoría de los oficiales y suboficiales que son ajenos a los hechos de esa época dramática, puedan desempeñarse profesionalmente en condiciones adecuadas, y con legítimas expectativas de futuro.

Paralelamente a este proceso de justicia, se está construyendo una política de defensa y de modernización del instrumento militar. La sociedad debe acercarse para comprenderla y además para contribuir desde diferentes perspectivas y puntos de vista en su formulación y desarrollo, que se da en el marco de una institucionalidad democrática.

En consecuencia, en este número de "La Revista de la Defensa", se repasan diferentes dimensiones de la misma; los contenidos político-institucionales, jurídicos y operativos de las iniciativas tendientes a modernizar y adecuar el sistema de defensa nacional y su instrumento militar a los escenarios vigentes; las reformas en el terreno educativo militar; la nueva orientación de derechos humanos para el funcionamiento interno y externo de las Fuerzas Armadas, la programación de las políticas presupuestarias y de inversión y la construcción de una línea de acción militar conjunta para las tres fuerzas armadas, con el objeto de

superar los graves errores verificados en la Guerra de las Malvinas; las distintas concepciones estratégicas y las diferencias entre Seguridad Interior y Defensa Nacional.

La contribución al debate que esta publicación pretende, parte de la convicción de que solamente un alto nivel de circulación de ideas, en un marco de calidad y respeto, permitirá sentar bases sólidas para las políticas que se diseñen para una planificación de largo plazo.

Los argentinos civiles y militares, ciudadanos todos de la Argentina del presente y del futuro, tenemos que construir nuestra defensa. Debemos pensarla como política de Estado y asumirla con convicción y compromiso.

Buenos Aires, Septiembre de 2007.

LA DEFENSA NACIÓN



un compromiso de todos en



MINISTERIO DE DEFENS

AL *en democracia*



el presente y para el futuro



DOCTRINA DE LA DEFENSA

Escribe
Germán Montenegro

El proceso histórico de configuración de las Fuerzas Armadas

El proceso de conformación histórica de las Fuerzas Armadas modernas en la República Argentina, es decir, el inicio del desarrollo sistemático de sus bases institucionales, organizacionales y doctrinarias, reconoce sus comienzos durante la segunda mitad del siglo XIX, en el marco del proceso de constitución y posterior consolidación del Estado Nacional.

*El marco normativo
y doctrinario de la*

DEFENSA NACIONAL



Inicialmente, las mismas se conformaron en torno a un conjunto de misiones básicas: el afianzamiento de las fronteras interiores, la defensa de los límites exteriores y el apoyo al proceso de ocupación e integración territorial de la Nación.

Por cierto que a lo largo del siglo XX algunas de éstas fueron mutando a la luz de los cambios en las condiciones vigentes, en particular la situación de organización interior de la sociedad y el Estado Nacional, de modo tal que las Fuerzas Armadas se fueron configurando principalmente sobre la base de la problemática planteada por la posibilidad de una guerra convencional vecinal. Además, hacia 1930 las Fuerzas Armadas comenzaron a protagonizar un proceso de injerencia en el sistema político interno, que se incrementaría progresivamente durante los años subsiguientes hasta alcanzar su máxima expresión entre 1976 y 1983.

A partir de la segunda mitad de los años '50 y hasta principios de los '80, se fue configurando progresivamente en la República Argentina un tipo de organización de la defensa y de las instituciones castrenses que se basó en la consideración de la defensa nacional como el esfuerzo estatal destinado a lograr la "seguridad nacional"; la que abarcaba tanto la protección frente a agresiones militares convencionales perpetradas por otros Estados así como principalmente la prevención y eventual supresión de riesgos surgidos en la esfera de la seguridad interior.

En este marco, la defensa nacional debía atender un conjunto de amenazas y conflictos deriva-

dos de tres ámbitos, a saber:

(i) *Las disputas limítrofes y/o territoriales sujetas, en su gran mayoría, a resolución militar, y que estaban vigentes desde hacía algunas décadas;*

(ii) *Los antagonismos y competencias derivados de la confrontación estratégica Este-Oeste, en tanto los países latinoamericanos constituían las reservas tácticas de los Estados Unidos en el marco de su lucha contra la Unión Soviética; y*

(iii) *En la esfera interna, los conflictos resultantes del enfrentamiento contra grupos políticos internos, de carácter insurgente o apenas opositores, en el marco de la denominada "lucha contra la subversión".*

En este marco, las Fuerzas Armadas se proyectaron como instrumentos castrenses en la eventual confrontación contra las Fuerzas Armadas de otros países vecinos por conflictos territoriales, en particular, contra Brasil, Chile y Gran Bretaña; contra la Unión Soviética mediante su participación en el esquema defensivo hemisférico conducido por los Estados Unidos; y contra los grupos políticos opositores internos, asumiendo tareas de carácter policial y de fuerzas de seguridad.

Además, este proceso se desarrolló en el marco de dos tendencias que contribuyeron de manera decisiva a consolidar un modelo de organización militar políticamente autónomo y organizacionalmente fragmentado. Por un lado, las Fuerzas Armadas argentina fueron adquiriendo, desde principios del '30, una injerencia creciente en el

marco del sistema político, el cual se manifestaría en una continua intervención -inicialmente tutelar- sobre el mismo, y que terminaría con la instalación de una dictadura militar que se extendió entre 1976 y 1983.

Por cierto que a medida que las Fuerzas Armadas se perfilaban y consolidaban cada vez más en este esquema y al amparo de una creciente influencia representada por la escuela contrainsurgente francesa -presente en el ámbito castrense argentino, particularmente en el Ejército, desde principios de los años 60-, se fue configurando una estructura de inteligencia y seguridad interior, relacionada con el monitoreo y el eventual accionar sobre actores, sectores y grupos políticos y sociales opositores a la voluntad política de las Fuerzas Armadas. Fue el desarrollo de una estrategia "contra subversiva" que en un buen porcentaje escapó a los parámetros legales y morales y terminó configurando uno de los casos más significativos de terrorismo de Estado practicado por Fuerzas Armadas.

Por otro lado, y en un proceso que por cierto es bastante común en el desarrollo histórico de los sistemas militares, a lo largo de todos estos años se fue configurando un sistema militar conformado por tres Fuerzas Armadas literalmente independientes, que adoptaron criterios de organización propios sin que se establecieran ni ejecutaran, pese a algunos intentos fallidos, parámetros de organización conjunta consistentes. Esto ocurrió en algunos casos alentado por intereses institucionales específicos en el marco del desa-

rollo propio -como por ejemplo: independizarse como arma, apropiarse de alguna misión o rol en particular, procurar una porción mayor de recursos presupuestarios o adquirir de algún tipo de sistema de armas codiciado-, y en otros con la intención de fortalecer la estructura y el poder específico frente a las otras fuerzas, en un contexto de "competencia" política interna, esto a su vez en el marco del creciente rol político protagonizado por las mismas fuerzas.

De hecho, cada institución se convirtió, a lo largo de estos últimos 50 años, prácticamente en una fuerza armada independiente en materia de doctrina, organización, estructura operacional, formación, material y personal, sin responder a ningún tipo de consideración relacionada con el accionar militar integral, ni estar determinado por una política de defensa general por cierto ausente. La Guerra por las Islas Malvinas (1982) puso de manifiesto, además del desatino político y estratégico que significó la decisión, un conjunto de errores y deficiencias organizacionales y funcionales que se habían ido instalando en el sistema militar argentino.

En definitiva, por lo menos hasta principios de los años '80, se fue construyendo y consolidando un sistema militar que se asentó sobre la base de: a) el desempeño de un rol autónomo en la dimensión del sistema político argentino; b) la inexistencia de una conducción política civil de la defensa -el gobierno civil de la defensa-, c) la existencia de tres grandes "hipótesis" de empleo: una externa regional-vecinal de raigambre his-

tórica, otra externa vinculada a la Guerra Fría y una doméstica relacionada con la confrontación política interna en la cual las Fuerzas Armadas jugaron un rol central, y c) la estructuración de un sistema militar profundamente fragmentado en lo institucional, limitado y débil en cuanto a un funcionamiento de carácter integral.

La etapa democrática: la aplicación del enfoque "delegativo" en los asuntos de la defensa nacional

Desde el advenimiento de la democracia en octubre de 1983 y a lo largo de los últimos veinte años, se manifestaron, tanto en el ámbito doméstico como internacional, una serie de procesos y acontecimientos que derivaron, por un lado, en la desarticulación en los parámetros centrales en torno a los cuales se habían organizado las instituciones castrenses en la Argentina al amparo del modelo tradicional y, por el otro, en una significativa modificación del contexto político institucional, normativo y presupuestario en el cual venían desarrollando sus actividades esas instituciones.

La desactivación del enfrentamiento Este-Oeste y los procesos de integración y cooperación económica y de diálogo político en el plano regional latinoamericano y subregional del Cono Sur, sumados a la ausencia de sectores o grupos políticos insurgentes o revolucionarios, diluyeron un conjunto de amenazas y conflictos potenciales

desarrollados en tres ámbitos diferentes, sobre los cuales se habían organizado y estructurado los institutos armados argentinos desde los años '50.

Esta situación estuvo complementada por la emergencia, tímida durante los años '80, pero más consistente durante la segunda parte de los '90, de una agenda de seguridad que incluye a un conjunto (por cierto con límites bastante difusos) de fenómenos no convencionales de seguridad, de cuño transnacional y básicamente de orden criminal, que se han convertido en las principales causas de inseguridad ciudadana, inestabilidad político-institucional y preocupación internacional tanto en el plano latinoamericano como extra regional. De hecho, una porción significativa de la proyección de seguridad estadounidense sobre la región latinoamericana, que durante los últimos 50 años había girado en torno a la eventual proyección de la Guerra Fría, mutó hacia cuestiones relacionadas con el abastecimiento de drogas al mercado latinoamericano, asuntos asociados a la problemática del terrorismo global y cuestiones asociadas a la criminalidad organizada.

Por otra parte, la reinstalación democrática acontecida en 1983 derivó en la desarticulación de la impronta tutelar que había signado la intervención de las Fuerzas Armadas en el sistema político desde mediados de los '50. A partir de diciembre de 1983, las instituciones militares jugaron un rol secundario y subordinado a las autoridades constitucionales, y se impuso un claro predominio institucional de los sucesivos gobiernos civiles.

Además, si bien la cuestión de la revisión judi-

cial del terrorismo de Estado fue obturada luego del juzgamiento y condena de los jefes militares de la dictadura desde fines de los '80 y durante los '90, durante los últimos años se avanzó de manera acelerada mediante la revisión judicial de esos actos, en un marco signado por la absoluta subordinación de las Fuerzas Armadas al orden constitucional.

En este contexto, se llevó adelante un proceso de cambio significativo en los parámetros legales e institucionales sobre los que se asentaba la defensa nacional y el funcionamiento de las instituciones militares que, básicamente, subordinó a éstas a las autoridades civiles y definió a las Fuerzas Armadas como los instrumentos del Estado nacional dedicados de manera exclusiva a ejercer la defensa frente a agresiones militares externas.

Ahora bien, no obstante la inexistencia de enemigos externos concretos contra la República Argentina y la existencia de una situación de subordinación castrense, estos procesos y acontecimientos estuvieron articulados con el ejercicio de un control civil marcadamente deficitario por parte de la dirigencia política, que se vio reflejado por la ausencia de lineamientos e iniciativas tendientes a reorganizar y adaptar de manera integral a las instituciones militares al nuevo escenario de seguridad, a los cambios en materias legales e institucionales y a la existencia de presupuestos en franca caída.

Las sucesivas administraciones gubernamentales limitaron los esfuerzos a un conjunto de medidas menores y de coyuntura, sin que el cambio

en las condiciones fuera acompañado por una reforma integral orgánica y funcional del sistema defensivo-militar. De hecho, se observó una “delegación” de aquellos aspectos vinculados a la conducción efectiva de los asuntos castrenses y de la política de defensa en general en las mismas Fuerzas Armadas. Un espectro de situaciones de orden legislativo, reglamentario, ejecutivo y orgánico funcional ha reflejado la falta de voluntad desde la perspectiva de la autoridad civil.

Por un lado se debe resaltar la vigencia de un marco legal vigente, la ley de Defensa Nacional 23.554 (1988), que estableció las bases orgánicas y funcionales del sistema de defensa nacional en torno a parámetros generales que apuntan a garantizar el ejercicio de la autoridad civil, la subordinación de los institutos castrenses, la no intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos políticos internos y la regulación desde una perspectiva restrictiva de la participación militar en seguridad interior, y apuntalar una organización militar basada en criterios de eficiencia y organización conjunta.

Esta ley fue sancionada en 1988 en el marco de un amplio consenso político. Por cierto, se trató de un avance histórico trascendente en materia de control civil sobre las Fuerzas Armadas, en cuanto a la limitación del accionar militar en el marco interno y con relación al impulso del accionar militar conjunto. Sin embargo, esta ley nunca fue reglamentada y, de esta manera, las prescripciones generales que se establecían en torno a las cuestiones mencionadas nunca adquirieron esta-

do concreto, aunque incluso algunas de ellas eran muy precisas y de relativamente inmediata ejecución sin necesidad de reglamentación alguna.

Por cierto, la ausencia de lineamientos y definiciones políticas para el sector dio lugar a que las Fuerzas Armadas intentaran establecerlos de manera autónoma e individual, ante la falta de directivas superiores, planes y criterios de organización, modernización y reestructuración. Pero, además, este contexto se conjugó con cambios en el escenario estratégico y en las agendas de seguridad, con la emergencia de situaciones de orden no militar, como el narcotráfico, el terrorismo, la criminalidad organizada.

Esto llevó a que por ejemplo, de manera reiterada durante la segunda mitad de los '90 y principios del siglo XXI, se manifestaran intentos protagonizados por actores políticos, funcionarios y jefes militares tendientes a asignar roles vinculados a los asuntos de seguridad no militares y poner en discusión las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas establecidas en la ley de Defensa Nacional y en la ley de Seguridad Interior.

En este contexto, hay que señalar además que, si bien el marco legal vigente en materia de seguridad interior y defensa nacional establece en líneas generales los criterios de colaboración que deben regir el apoyo militar a las actividades de seguridad interior, la realidad que se ha venido desarrollando en materia de criminalidad hace necesaria una reglamentación mayor de este esquema, institucionalizando instancias de planificación y coordinación de estas actividades, de forma tal que

se garantice el cumplimiento eficiente de las diferentes misiones y actividades para cada uno de los sistemas, el de seguridad y el de defensa.

Por otra parte, a lo largo de estos años y pese a algunos intentos frustrados, en ningún momento se pudo institucionalizar, poner en funcionamiento y concluir un ciclo de planeamiento para la defensa (que debería haber sido establecido en la reglamentación de la ley de Defensa nacional), que permitiera diseñar una directiva de defensa nacional a los efectos de establecer parámetros de orientación y guía para el funcionamiento, organización, dimensión y magnitud de las Fuerzas Armadas.

En este sentido se debe señalar que, durante los años '90, existieron algunas normas básicas y parciales direccionadas a subsanar en alguna medida estas falencias, como el Decreto 1116/96 - Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto. Por cierto, se trató de un documento impulsado por las mismas Fuerzas Armadas y por el Estado Mayor Conjunto que, sin embargo, estableció criterios difusos con relación a la cuestión de la seguridad interior, anteriormente mencionados.

Las características del Ministerio de Defensa, órgano de ejecución civil de las políticas de defensa y los asuntos militares, denotan una fuerte deficiencia tanto en materia orgánico-funcional, como en referencia a la presencia de funcionarios civiles capacitados para la gestión de los asuntos de la defensa. Por cierto, durante los casi 25 años que se extienden entre 1983 y 2006, pero con



particular énfasis durante la segunda mitad de la década del '90, la organización de este ministerio fue desarticulándose, reduciéndose y perdiendo capacidad de intervención, gestión y control sobre el quehacer de los asuntos castrenses y de la defensa, a la luz de necesidades y demandas de orden económico-presupuestarias y de una falta de interés político por adecuar y optimizar estas estructuras en orden a asegurar una capacidad de formulación, gestión y evaluación de la política de defensa.

Del mismo modo, la estructura militar conjunta representada por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas quedó limitada a desempeñar un rol estrictamente ajustado al ejercicio de la asesoría militar al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar y a un conjunto de responsabilidades relacionadas con el accionar conjunto, que durante estos años tuvieron una relevancia menor en la organización general del sistema de defensa, pese a la experiencia de la derrota militar frente al Reino Unido en la Guerra por las Islas Malvinas (1982), en donde, entre otras falencias, la crisis del accionar militar conjunto fue un elemento significativo.

Se debe destacar que durante los últimos dos años se ha venido observando una creciente apropiación de responsabilidades por parte del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en materia de control operacional de la participación militar argentina en misiones de paz; como es el caso de Haití, la más importante misión desempeñada en estos momentos. Sin embargo, este

proceso se desarrolló “de hecho” y sin el establecimiento de criterios de orden político superior, respondiendo a necesidades coyunturales de organización y para intentar garantizar la eficiencia en el desarrollo de una operación de gran magnitud relativa, que incluye importantes contingentes de los tres servicios armados, y enmarcada por la existencia de un Estado Mayor Conjunto notablemente limitado en materia de facultades y estructura para sostener este esfuerzo.

En el plano de las vinculaciones internacionales de la defensa, las Fuerzas Armadas de la región han venido desarrollando crecientes vínculos tendientes a generar confianza mutua, incrementar la interoperabilidad y generar marcos favorables para la cooperación y la integración. No obstante, también hay que indicar que, salvo casos muy específicos –como podría ser, eventualmente, el caso de la relación entre la Argentina y Chile-, estas acciones fueron encaradas por las Fuerzas Armadas de manera autónoma, interpretando por cierto un requerimiento de la política. y se trató en general de un proceso en el cual la conducción política de la defensa tuvo una intervención superficial y limitada.

En un contexto democrático como el existente en la Argentina durante las últimas dos décadas, en el que es evidente la subordinación castrense al estado de derecho, la responsabilidad primaria en materia de elaboración, planificación, implementación, ejecución y control de una política de defensa y militar, es decir el ejercicio de la conducción civil de los asuntos de la defensa, es

responsabilidad directa y específica de las autoridades civiles gubernamentales. En la actualidad, este sistema y las instituciones castrenses en particular arrastran una estructura que no es más que el remanente formal y deteriorado de una organización gestada durante los años '50, '60 y '70; que resulta en su conjunto orgánica y funcionalmente anacrónico, política e institucionalmente deficitario, operacionalmente debilitado, y que presupuestariamente se hace difícil de sostener.

El principal asunto de la defensa en la actualidad no es la problemática planteada por la posibilidad de una acción militar agresiva contra la República Argentina, ni tampoco la existencia de una situación estratégica regional que sea factible de resolver a través de una intervención militar inminente. La realidad es que la defensa nacional, como política de Estado, tiene el desafío de avanzar y producir una profunda readecuación del sistema de defensa y de las Fuerzas Armadas, a los efectos de colocarlas a tono con el escenario regional vigente en materia de seguridad y asuntos estratégicos, y con la existencia de recursos presupuestarios que difícilmente van a ser incrementados durante un largo período de tiempo.

La Defensa Nacional en la actualidad: desafíos y oportunidades

En el contexto general descripto precedentemente, las prioridades de la defensa nacional pa-

san hoy por la puesta en marcha de un proceso de readecuación de la organización y el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, así como de la estructura de gobierno civil de la defensa nacional. A los efectos de emprender un proceso de esta magnitud y sentido sobre bases racionales, se torna imprescindible el establecimiento y la definición lo más precisa posible de aquellos instrumentos normativos, doctrinarios y estratégicos que determinan la orientación general de las Fuerzas Armadas.

La definición de la misión de las Fuerzas Armadas, el establecimiento de prioridades en materia de misiones subsidiarias, la adopción oficial de una concepción estratégica, el establecimiento de una concepción orgánico-funcional para la estructura de las fuerzas y la determinación de su magnitud, dimensión y despliegue -en definitiva, qué tipo de fuerzas militares requiere la Nación- son aspectos centrales que deben encuadrar indefectiblemente el desenvolvimiento institucional de las actividades de las fuerzas y que deben ser definidos por la dirección política del Estado Nacional.

En este sentido, hay que señalar que la conducción civil efectiva de los asuntos de la defensa nacional y de las Fuerzas Armadas no se trata sólo de un ejercicio formal del mando, del cumplimiento de actos y procedimientos simbólicos o del desarrollo de una gestión meramente administrativa, sino que debe suponer la injerencia directa de las autoridades civiles específicas, es decir el Ministerio de Defensa, en lo concerniente a

diseño, elaboración, planificación, control y evaluación de las políticas y estrategias de defensa, así como en todo lo atinente a la administración superior presupuestaria, financiera y de personal de las Fuerzas Armadas.

A tal efecto devienen como una condición esencial dos aspectos a ser desarrollados: por un lado, una tarea de construcción y establecimiento de procedimientos normativos, instancias burocráticas y regulaciones que permitan establecer y ejecutar efectivamente el ejercicio de la conducción política de la defensa y, por el otro, el ejercicio de la conducción civil en los asuntos de la defensa, que tampoco se puede ejecutar sino no es por medio de una burocracia civil dedicada a estos asuntos y, fundamentalmente, de cuadros políticos con conocimiento específico en lo referente a políticas públicas en la materia.

La conformación de una estructura orgánico funcional ministerial adecuada y la ubicación de funcionarios, tanto de "carrera" como políticos, preparados en las materias de referencia son elementos indispensables para avanzar en la materialización de la conducción civil de los asuntos de la defensa. Sin embargo, esto solo no alcanza para desarrollar esta tarea. Los asuntos mencionados son estrictamente instrumentales, es decir, se refieren a la posibilidad de producir capacidades humanas, materiales e institucionales tendientes a poder avanzar en la implementación efectiva de la mentada conducción.

Por cierto que, además, para hacer esto se debe tener en claro qué es lo que se quiere hacer en ma-

teria de política de defensa y Fuerzas Armadas. En este aspecto, desarrollar una capacidad de formulación y gestión civil de estos temas es ya una definición contundente en materia de cambio con relación a la manera que los mismos se trataron en el pasado, que puede permitir pensar e implementar labores de mayor alcance con relación a la totalidad del sistema de defensa nacional.

En lo inmediato, el Decreto 727/06 dispuso la convocatoria del CODENA y, con posterioridad, el Decreto 1168/06 dispuso la elaboración de un diagnóstico estratégico desde la perspectiva de la defensa, el cual está siendo actualmente elaborado y constituirá la piedra angular del proceso de planeamiento y diseño de la defensa nacional. El mismo deberá ser continuado por una directiva sectorial de defensa nacional, que establecerá criterios políticos concretos que permitirán orientar y controlar el funcionamiento y la organización de las Fuerzas Armadas, en particular su composición, organización y despliegue, conforme las problemáticas señaladas en el referido diagnóstico, y por un conjunto de directivas de planeamiento conjunto producidas por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y específico producido por cada una de las fuerzas en particular, que estarán dirigidas a organizar y adecuar la organización y el funcionamiento del sistema en su conjunto y a través de sus partes componentes, de acuerdo a los criterios políticos establecidos precedentemente.

Cabe señalar que, mientras este proceso de construcción de un ciclo de planeamiento para

la defensa está siendo elaborado, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto 1691, a través del cual el Presidente de la Nación aprobó la "Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas", el primer documento político de carácter amplio que comienza a establecer criterios y parámetros concretos en materia de organización, despliegue, misiones y capacidades. Este documento ha iniciado un proceso de definición de un nuevo modelo de Fuerzas Armadas, procurando readecuar la estructura actual; hacia un modelo de naturaleza estrictamente defensiva y organizado sobre la base de criterios de racionalidad funcional y optimización de recursos y logística, concentración proporcionada de medios —en atención a la magnitud territorial del país—, capacidad de proyección regional, sustentabilidad operacional, procurando enfocar primariamente a las Fuerzas Armadas en el desarrollo de actividades estrictamente militares, más allá de aquellas actividades subsidiarias que permanentemente efectúan a requerimiento de diversas dependencias del Estado Nacional y de gobiernos provinciales y municipales.

Además, el Decreto 727/06 definió con precisión, en el espíritu de la Ley de Defensa Nacional, cuál es la misión de las Fuerzas Armadas como un todo (el instrumento militar de la defensa nacional), señalando que serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otros Estados, sin perjuicio de aquellas previsiones y escenarios en los cuales se prevé el empleo de las mismas estable-

cido en el marco de la Ley de Seguridad Interior (24.059) y en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (24.948). Además, el decreto define también el significado de "agresión de origen externo" tal cual está establecido en la Ley de Defensa Nacional, entendiendo por tal al uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la carta de las Naciones Unidas, conforme lo dispuesto por la Resolución 3314 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En el artículo 23, se establece que el Instrumento Militar de la defensa nacional está conformado por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y las Fuerzas Aéreas Argentinas, y que el mismo debe concebirse como una única instancia integradora de las formas y modalidades de acción propias de cada una de esas fuerzas. También se define la misión de las Fuerzas Armadas, como organismos específicos e integrantes del Instrumento Militar de la Nación, señalándose a continuación en el artículo 24 que las mismas estarán dedicadas con exclusividad a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, a efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar.

Finalmente, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene asignada en este marco dos conjuntos de actividades. Por un lado, se reafirma su rol tradicional, ya establecido en la Ley de Defensa Nacional aunque débilmente ejecutado hasta ahora, en materia de elaboración de



doctrina militar y planificación militar, coordinación del esfuerzo militar y capacitación militar conjunta. Además, se le asignan a este organismo responsabilidades de carácter operacional, estableciéndose que será el responsable del empleo de los medios militares en tiempos de paz y que tendrá el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes. En ese marco y a los efectos de cumplir con esa misión, se estipula la creación de una instancia militar operacional conjunta, dependiente de ese Estado Mayor denominado Comando Operacional, cuyo jefe deberá ser designado por el Presidente de la Nación. Por otro lado, a partir de instrucciones vertidas por el Ministerio de Defensa y en el marco de lo establecido en el artículo 21 de la ley 23.554 de Defensa Nacional, se ha comenzado a avanzar progresivamente en lo concerniente al desarrollo integrado de todas aquellas funciones, actividades y servicios que no sean específicos de cada una de las Fuerzas Armadas, o por lo menos integrar algunas fases de estas actividades como por ejemplo la formación y capacitación inicial, organizando este conjunto de actividades sobre la base de criterios de organización y eficiencia conjunta.

En definitiva, como se ha señalado con anterioridad, las condiciones vigentes tanto en el ámbito regional de América del Sur como en el plano interno de la República Argentina, sumadas a la existencia de un gobierno que ha dado muestras de voluntad concreta para avanzar en la desarticulación de problemas estructurales que obstacu-

lizan el desarrollo nacional en diversas dimensiones, dan cuenta de que se abre una oportunidad importante para avanzar de manera progresiva en la readecuación y modernización del sistema de defensa en su conjunto y, en su interior, de las Fuerzas Armadas, tanto en sus aspectos organizacionales como materiales.

En este sentido, y como se reseña en este artículo, el gobierno de la Nación, a través del Ministerio de Defensa, ha dado comienzo a un proceso dirigido a saldar aquellas ausencias y vacíos normativos, institucionales, conceptuales y doctrinarios de los que adolecía el sistema de defensa nacional, sin lo cual difícilmente se podría emprender seriamente la tarea de modernizar y readecuar las Fuerzas Armadas al escenario vigente en la actualidad.

Al respecto cabe señalar que la República Argentina está avanzando en un proceso tendiente a organizar a sus Fuerzas Armadas bajo un modelo caracterizado por: a) la presencia y el ejercicio efectivo de una conducción política civil de la defensa como contraparte de instituciones castrenses subordinadas a esa conducción, b) la adopción de una concepción estratégica militar de carácter defensivo que apunte a garantizar la protección militar del territorio de la República Argentina, y que a su vez contribuya a consolidar la región latinoamericana como un ámbito de paz y estabilidad y a fortalecer el sistema multilateral de seguridad internacional, y c) la estructuración de un sistema militar integrado por las tres Fuerzas Armadas, orientado esencialmente al cumplimiento de su

función específica, es decir, la defensa militar de la Nación, y organizado sobre la base de criterios de acción integrada.

1 Para una aproximación a esta temática, véase: Oszlack, Oscar, "La organización nacional y la construcción del Estado"; Oszlack, Oscar, "La Formación del Estado Argentino", Cap. 2, Editorial de Belgrano, Buenos Aires 1982; De Marco, Miguel Angel, "La Guerra del Paraguay", Editorial Planeta Historia y Sociedad, Buenos Aires, 2003, y Ruiz Moreno, Isidoro, Campañas militares argentinas, Emecé Editores, Buenos Aires, 2005.

2 Para un abordaje amplio de la cuestión de las "nuevas amenazas", véase: "Nuevas Amenazas. Dimensiones y Perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil", López, Ernesto y Sain Marcelo Fabián, (compiladores), Editorial Universidad Nacional de Quilmes, 2003.


3 La actividad aérea es uno de los componentes comunes de mayor volumen y significación en las tres armas. En ese sentido, durante el corriente año se puso en funcionamiento el Curso de Aviador Militar Conjunto, con la finalidad de que la totalidad de los aviadores de las tres Fuerzas Armadas reciban el mismo curso básico de aviador. Para ello, además, se está trabajando en el desarrollo de conceptos y parámetros generales comunes para el adiestramiento aéreo en las fuerzas y también en el establecimiento de un reglamento de aeronavegabilidad militar conjunta.





CONSTITUCION
DE LA
NACION ARGENTINA

*La diferencia entre
seguridad interior y defensa nacional*

A stylized sun with a human-like face, featuring a single eye and a mouth, with long, wavy rays extending from it. The sun is positioned on the left side of the cover, partially obscured by a dark red banner.

CONCEPTOS, COMPETENCIAS, FACULTADES, LIMITES PROHIBICIONES E INTERACCIONES

*en el sistema
legal argentino.*

Escribe
Nicolás Dapena

El presente trabajo tiene como objetivo describir, desarrollar y deslindar, desde la óptica constitucional, legal y reglamentaria, las diferencias que el ordenamiento jurídico de la República Argentina ha establecido en torno de los conceptos, competencias, facultades, prohibiciones e interacciones que informan a los sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior.

En tal sentido, el principio general establece que tales ámbitos materiales se encuentran claramente diferenciados por el plexo normativo y, correlativamente, se encuentra prohibida su interacción salvo supuestos excepcionales taxativamente enumerados en las leyes.

El desarrollo del presente análisis comprenderá lo dispuesto por la Constitución Nacional, la Ley de Ministerios N° 22520 (T.O Dec. 438/1992), la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, la Ley de Reorganización de las Fuerzas Armadas N° 24.948, el Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional N° 727/06, el Decreto Reglamentario de la Ley de Seguridad Interior N° 1273/92, la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.521 y su Decreto Reglamentario N° 950/02.

1. Constitución Nacional

La Constitución Nacional de la República Argentina establece y reconoce la diferencia sustancial entre la Seguridad Interior y la Defensa Nacional.

Las cláusulas que así lo expresan son:

Preámbulo. El preámbulo de la Constitución Nacional, que opera como principal guía interpretativa de la totalidad del texto constitucional, y que reduce a unidad la finalidad de la propia organización de la República Argentina como estado independiente, diferencia claramente dentro

de sus objetivos el “consolidar la paz interior” y el “proveer a la defensa común”. Allí expresa:

*“Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, **consolidar la paz interior, proveer a la defensa común**, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina”.*

El primero de ellos hace referencia inequívoca a aquella situación que, en el momento histórico de la sanción de la Norma Fundamental, constituía la finalización de una serie de enfrentamientos intestinos, y que, en su interpretación actual, atiende inequívocamente a la provisión del supuesto básico de seguridad interior.

El segundo supuesto hace a los aspectos referidos a la propia defensa nacional, como elemento integrante de las finalidades generales y superiores del Estado.

La técnica interpretativa constitucional establece que cuando el texto dispone dos supuestos diferente es porque así los ha considerado, y cada

uno de ellos atiende a una situación diferente toda vez que, caso contrario, el propio texto hubiere subsumido ambos conceptos en una sola enunciación.

Artículo 23. Diferencia claramente dos supuestos diferentes para la concurrencia de los requisitos de la declaración del estado de sitio, uno correspondiente a la seguridad interior –conmoción interior- y otro referido a la defensa nacional –ataque externo-:

“En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creada por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestar o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”.

Artículo 75. En la distribución constitucional de competencias, el constituyente ha diferenciado claramente las materias específicas relativas a la seguridad interior y la defensa nacional en su atribución de competencias al Poder Legislativo.

Así, en el orden de la seguridad interior, lo apoderó para:

“16. Proveer a la seguridad de las fronteras.

“29. Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo”.

Y en orden a la defensa nacional:

“25. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.

“26. Facultar al Poder Ejecutivo para ordenar represalias, y establecer reglamentos para las presas.

“27. Fijar las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno.

“28. Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él”.

Artículo 99. Respecto de la atribución de competencias presidenciales, el constituyente también ha respetado la clara diferenciación entre los conceptos de defensa nacional y seguridad interior, correspondiendo al primero de ellos:

“12. Es Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación.

“13. Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas; y por sí sólo en el campo de batalla.

“14. Dispone de las Fuerzas Armadas, y corre



con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.

“15. Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso”.

Y a la seguridad interior:

“16. Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo, el Presidente la ejerce con las limitaciones prescritas en el Artículo 23”.

2. Ley de Ministerios N° 22.520 (T.O. Decreto 438-92)

La Ley de Ministerios vigente diferencia claramente las competencias, funciones y responsabilidades políticas y operativas en materia de defensa nacional y seguridad interior, fijando los términos y alcances de cada una y atribuyéndolos, en forma exclusiva y excluyente, a responsables políticos diferentes. El punto de conexión entre los ámbitos de Defensa Nacional y Seguridad Interior, en este nivel legal, está dado por el inciso 11 del artículo 19, abajo transcripto.

Competencias en materia de Seguridad Interior. La ley de Ministerios vigente, modificada en este aspecto por el Decreto de Necesidad y Urgencia 1066/04, en su artículo 17 atribuye com-

petencias el Ministerio del Interior:

“Artículo 17. Compete al MINISTERIO DEL INTERIOR asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al gobierno político interno, a la seguridad interior y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y federal, y en particular: (...)

“15. Entender en la coordinación de las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se produzcan en el territorio de la Nación;

“23. Entender en el ejercicio del poder de policía de seguridad interna y la dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones de las fuerzas de seguridad nacionales (POLICIA FEDERAL ARGENTINA, GENDARMERIA NACIONAL, PREFECTURA NAVAL ARGENTINA), provinciales y territoriales.

“24. Entender en la aplicación de la Ley N° 22.352 y el Decreto Ley N° 15.385 (Ley N° 12.913) en todo lo relacionado con la preservación de la seguridad de las áreas y zonas de frontera.

“25. Dirigir el Esfuerzo Nacional de Policía, planificando y coordinando las acciones individuales y de conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, atendiendo a todo lo que a ellas concierne en cuanto a su preparación, doctrina y equipamiento.

“26. Coordinar y ejecutar las acciones de pre-

vención y respuesta requeridas para la protección civil de los habitantes ante hechos del hombre y de la naturaleza.

“27. Entender en la organización, doctrina, despliegue, equipamiento y esfuerzos operativos de las Fuerzas de Seguridad y de las Fuerzas Policiales.

“28. Elaborar las medidas necesarias para el cumplimiento de las políticas que hacen a la protección de la comunidad colaborando con los entes nacionales, provinciales o privados, frente a desastres naturales o causados por el hombre, y a ilícitos que por naturaleza sean de su competencia.

“29. Formular el diagnóstico de la situación de la seguridad interior en el MERCOSUR e impulsar la coordinación de políticas de seguridad conjuntas con los países miembros.

“30. Supervisar el accionar individual o conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, de acuerdo con lo previsto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.

“31. Entender en la producción de inteligencia e información que compete a las Fuerzas de Seguridad y las Fuerzas Policiales.

“32. Intervenir en la distribución de los recursos humanos, materiales y financieros asignados para el logro de los objetivos en función de lo prescripto por la Ley de Seguridad Interior.

“33. Coordinar la formulación de planes de mediano y largo plazo de capacitación, inversión, equipamiento y bienestar de las fuerzas, en el marco del sistema de seguridad interior”.

Competencias en materia de Defensa Nacional. Por su parte, el artículo 19 de la Ley de Ministerios atribuye las siguientes competencias al Ministerio de Defensa:

“Artículo 19. Compete al MINISTERIO DE DEFENSA asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la defensa nacional y las relaciones con las Fuerzas Armadas dentro del marco institucional vigente, y en particular:

“1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia;

“2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el PODER EJECUTIVO NACIONAL;

“3. Entender en la determinación de los requerimientos de la defensa nacional;

“4. Entender en la elaboración del presupuesto de las Fuerzas Armadas y en la coordinación y distribución de los créditos correspondientes;

“5. Entender en la coordinación de las actividades logísticas de las Fuerzas Armadas en todo lo relativo al abastecimiento, normalización, catalogación y clasificación de efectos y las emergentes del planeamiento militar conjunto;

“6. Intervenir en la planificación, dirección y ejecución de las actividades de investigación y desarrollo de interés para la defensa nacional;

“7. Entender en la formulación de la política de movilización y Plan de Movilización Nacional, para el caso de guerra y su ejecución;

“8. Entender en el registro, clasificación y distribución del potencial humano destinado a la reserva de las Fuerzas Armadas y en el fomento de las actividades y aptitudes de interés para la defensa;

“9. Entender en las actividades concernientes a la Inteligencia Estratégica Militar, conforme lo establecido en la Ley N° 25.520;

“10. Entender en la coordinación de los aspectos comunes a las Fuerzas Armadas, especialmente en los ámbitos administrativo, legal y logístico.

“11. Coordinar juntamente con la SECRETARÍA DE SEGURIDAD INTERIOR de la PRESIDENCIA DE LA NACION los aspectos comunes a las Fuerzas Armadas y de Seguridad;

“12. Entender en la determinación de la integración de los contingentes que se envíen al exterior para componer fuerzas de mantenimiento de la paz;

“13. Entender en la dirección de los organismos conjuntos de las Fuerzas Armadas puestos bajo su dependencia;

“14. Intervenir en la proposición de los nombramientos para los cargos superiores de los organismos conjuntos que le están subordinados;

“15. Entender en la administración de justicia y disciplina militar, a través de tribunales que de él dependen;

“16. Entender en el registro, habilitación, fiscalización y supervisión que establece la legislación vigente en materia de armas, pólvoras, explosivos y afines;

“17. Entender en la propuesta de efectivos de las Fuerzas Armadas y su distribución;

“18. Participar en la planificación, dirección y ejecución de las actividades productivas en las cuales resulte conveniente la participación del Estado por ser de interés para la defensa nacional;

“19. Entender en los estudios y trabajos técnicos y en la formulación y ejecución de las políticas nacionales en lo que hace específicamente a la defensa nacional;

“20. Intervenir en la definición de políticas relativas a las actividades productivas que integran el sistema de producción para la defensa;

“21. Entender en la elaboración y propuesta de los planes tendientes al cumplimiento de los fines de la defensa nacional en las áreas de frontera, así como su dirección y ejecución;

“22. Entender conjuntamente con el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO en la planificación, dirección y ejecución de la actividad antártica;

“23. Entender en el planeamiento militar conjunto, la determinación de los requerimientos provenientes del mismo y la fiscalización de su cumplimiento;

“24. Entender en la formulación y aplicación de los principios y normas para el funcionamiento y empleo de las Fuerzas Armadas;

“25. Entender en el registro, habilitación, fiscalización y dirección técnica de los actos y actividades vinculadas a la navegación por agua y aire en cuanto sean de su jurisdicción”.

3. Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y su decreto reglamentario N° 727-06

El concepto de defensa nacional. El marco normativo interno que vertebra la Defensa Nacional en la República Argentina, compuesto por la Ley de Defensa nacional N° 23.554, su decreto reglamentario 727/06 y la Ley de Reorganización de las Fuerzas Armadas N° 24.948, es profundamente analítico y extremadamente riguroso en el deslinde del ámbito de competencias específico.

Así, la ley dispone que:

“Artículo 2. La defensa nacional es la integración y la 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.

“Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.

“Artículo 3. La defensa nacional se concreta en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda”.

Por su parte el Decreto Reglamentario indica:

“Artículo 1. Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

“Se entenderá como ‘agresión de origen externo’ el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”.

Y la ley es estricta respecto de todo contacto con la seguridad interior al decir que:

“Artículo 4. Para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial”.

Siguiendo tal criterio, el decreto reglamentario indica lo siguiente:

“Artículo 3. El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior”.

Conformación del Sistema de Defensa.

La Ley de Defensa Nacional² establece un sistema de defensa compuesto por:

- “a) El Presidente de la Nación;*
- “b) El Consejo de Defensa Nacional³;*
- “c) El Congreso de la Nación, en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Nacional para el tratamiento de cuestiones vinculadas a la defensa y permanentemente a través de las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras;*
- “d) El Ministerio de Defensa;*
- “e) El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas;*
- “f) El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina;*
- “g) Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina en los términos que prescribe la presente ley;*
- “h) El pueblo de la Nación mediante su participación activa en las cuestiones esenciales de la defensa, tanto en la paz como en la guerra de*

acuerdo a las normas que rijan la movilización, el servicio militar, el servicio civil y la defensa civil”.

Y enderezado a⁴:

“a) Determinar las hipótesis de conflicto y las que deberán ser retenidas como hipótesis de guerra;

“b) Elaborar las hipótesis de guerra, estableciendo para cada una de ellas los medios a emplear;

“c) Formular los planes que posibiliten una adecuada preparación de toda la Nación para el eventual conflicto bélico;

“o) Elaborar los planes para la conducción de los niveles de defensa nacional, correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional;

“e) Dirigir la guerra en todos sus aspectos, desde el nivel de la estrategia nacional;

“f) Conducir las Fuerzas Armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico, en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional;

“g) Preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional;

“h) Asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas y eventualmente las operaciones combinadas que pudieran concretarse;

“i) Establecer las hipótesis de confluencia que permitan preparar las alianzas necesarias suficientes, para resolver convenientemente la posi-

ble concreción de la hipótesis de guerra;

“j) Controlar las acciones de la posguerra”.

4. La Ley de Seguridad Interior N° 24.059 y su decreto reglamentario N° 1273-92

El concepto de seguridad interior. La seguridad interior, en el plexo normativo doméstico de la República Argentina, está estructurada sobre la Ley de Seguridad Interior N° 24.059 y su decreto reglamentario.

La ley expresa que:

“Artículo 2. A los fines de la presente ley se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”.

Integrando tal concepto, el decreto reglamentario dice:

“Artículo 1. La seguridad interior definida en el artículo 2 de la Ley N° 24.059 remite al debido y más eficaz tratamiento policial, preventivo o represivo, frente a desastres naturales o causados por el hombre y a ilícitos que por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, comprometan la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes,

sus derechos y garantías, los servicios públicos esenciales y, en particular, la plena vigencia de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su virtud”.

Conformación del Sistema de Seguridad Interior. La Ley de Seguridad Interior establece un sistema de seguridad interior⁵ compuesto por:

- “a) El Presidente de la Nación;
- “b) Los gobernadores de las provincias que adhieran a la presente ley;
- “c) El Congreso Nacional;
- “d) Los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia;
- “e) La Policía Federal y las policías provinciales de aquellas provincias que adhieran a la presente;
- “f) Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina”.

Este sistema, a su vez, contiene un Consejo de Seguridad Interior⁶, integrado por miembros permanentes y no permanentes, a saber:

- “Permanentes.
- “a) El ministro del Interior, en calidad de presidente;
- “b) El ministro de Justicia;
- “c) El secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico;
- “d) El subsecretario de Seguridad Interior;

- “e) Los titulares de:
- “— Policía Federal Argentina;
- “— Prefectura Naval Argentina;
- “— Gendarmería Nacional; y
- “— Cinco jefes de policía de las provincias que adhieran al sistema los que rotarán anualmente de acuerdo a lo que se establezca en la reglamentación, procurando que queden representadas todas las regiones del país

- “No permanentes.
- “— Ministro de Defensa;
- “— Titular del Estado Mayor Conjunto;
- “— Los jefes de policía provinciales no designados para integrar el Consejo en forma permanente”.

Son sus funciones⁷:

- “a) La formulación de las políticas relativas a la prevención e investigación científica de la delincuencia en aquellas formas que afectan de un modo cuantitativa o cualitativamente más grave a la comunidad;
- “b) La elaboración de la doctrina y los planes para la coordinación e integración de las acciones y operaciones policiales tanto nacionales como interjurisdiccionales;
- “c) El asesoramiento en cuanto al suministro de apoyo de personal y medios que dichas acciones y operaciones requieran;
- “d) Asesorar en todo proyecto de reglamentación de las disposiciones de la presente ley;
- “e) Requerir de los organismos civiles nacio-

nales o provinciales de inteligencia y los de las fuerzas de seguridad y policiales, toda información e inteligencia necesaria, la que deberá ser suministrada;

“f) Supervisar la actuación de la oficina del Convenio Policial Argentino, y demás convenios policiales e internacionales;

“g) Incrementar la capacitación profesional de los recursos humanos del sistema, tendiendo a la integración y economía de los esfuerzos del sistema educativo policial;

“h) Establecer la coordinación necesaria con el Consejo de Defensa Nacional;

“i) Promover la adecuación del equipamiento de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad para el mejor cumplimiento de lo establecido en el punto b)”.

5. Los supuestos de utilización de las Fuerzas Armadas

El artículo 6° de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 reconoce cuatro supuestos de utilización del Instrumento Militar.

“Artículo 6. La reestructuración considerará el empleo del instrumento militar propio en las siguientes modalidades:

“Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación.

“Operaciones en el marco de las Naciones Unidas.

“Operaciones en apoyo de la seguridad, en-

cuadradas en la ley 24.059.

“Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos”.

Así, el legislador argentino ha dejado expresamente delimitado el marco de actuación del Instrumento Militar y sus hipótesis de empleo, quedando correlativamente vedada toda otra posibilidad, de manera que ni la conducción política ni la conducción militar pueden apartarse de los casos en que la ley autoriza el empleo.

Las operaciones convencionales son aquellas para las cuales ha sido creado el Instrumento Militar y de las cuales reconoce su razón de existencia, por definición, en orden a rechazar agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otro/s Estado/s⁸.

Las operaciones en el marco de las Naciones Unidas son tanto las denominadas operaciones de mantenimiento de paz cuanto las encuadradas en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas⁹.

Interesa indicar, eventualmente, que la Ley 23.554 prevé, previa declaración de zona militar con aprobación previa del Congreso, la sustitución de la custodia por fuerzas de seguridad de objetivos estratégicos.

“Artículo 30. El Poder Ejecutivo nacional con aprobación previa del Congreso de la Nación, podrá declarar zona militar a los ámbitos que, por resultar de interés para la defensa nacional, deban ser sometidos a la custodia y protección militar.

“En caso de guerra o conflicto armado de ca-

rácter internacional o ante su inminencia, tal declaración estará sujeta a la posterior ratificación del Congreso de la Nación”.

6. Interacción entre los sistemas de Defensa Nacional y de Seguridad Interior

6.1. Supuestos de operaciones de apoyo encuadradas en la ley 24.059. Los supuestos materiales que están llamados a atender cada sistema difieren por su naturaleza y alcance.

El sistema de seguridad interior está enderezado a la prevención y persecución de ilícitos¹⁰ preservando la seguridad interior en los términos en que la define la ley. Para ello, actúan sujetos a la autoridad de un juez competente y con jurisdicción y se deben atener a las normas procesales penales aplicables.

En ese sentido, es claro que en la distribución legal de competencias corresponde a los integrantes de este sistema encargarse de la prevención y persecución de los delitos transnacionales o complejos, denominados usualmente nuevas amenazas, que comprenden básicamente al terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

En tales términos, y aun existiendo aspectos sumamente complejos en las respuestas normativas a tales delitos¹¹, no puede ponerse en duda que bajo ningún aspecto corresponde a las Fuerzas Armadas, como instrumento Militar del Sistema de Defensa, ocuparse de su prevención, conjura-

ción y represión.

En el orden normativo constitucional y legal de la República Argentina, el sistema de defensa está enderezado, primordialmente, a repeler agresiones de origen externo, entendidas éstas como el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la República Argentina, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas¹².

Pero, si bien se encuentran claramente diferenciadas tanto constitucional como legalmente las materias de defensa nacional y seguridad interior, no se trata de compartimentos estancos que no reconocen vinculación alguna o que se repelen entre sí.

Los puntos de contacto que reconocen se configuran, en primer lugar, por medio de la integración de sus organismos superiores con los Ministros de las otras áreas y, en segundo lugar, por los supuestos taxativamente establecidos en las leyes aplicables.

6.2. A través de las autoridades que los integran. Como se refirió *ut supra*, tanto el Consejo de Defensa Nacional está integrado por el Ministro del Interior, cuanto el Consejo de Seguridad Interior está integrado por el Ministro de Defensa. Así, se establece la vinculación al máximo nivel político ejecutivo subpresidencial que reconoce el ordenamiento normativo de la República Argentina.

6.3. Supuestos taxativamente predefinidos. La ley de Seguridad Interior pre-

vé cuatro supuestos diferenciables de interacción entre las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad. El primero de ellos está dado por un atentado en tiempos de paz contra jurisdicción militar, el segundo refiere a la utilización de determinados servicios militares en apoyo a operaciones de seguridad interior, el tercero consiste en el empleo de medios militares en situaciones de desastre conforme las normas que regulan la defensa civil, y cuarto y último refiere al restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación.

6.3.1. Atentado en tiempos de paz contra jurisdicción militar. Es el supuesto previsto por los artículos 28, 29 y 30 de la Ley 24.059, que refieren:

“Artículo 28. Todo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, independientemente de poner en forma primordial en peligro la aptitud defensiva de la Nación, constituye asimismo una vulneración a la seguridad interior.

“Artículo 29. En los casos previstos en el artículo 28 constituye una obligación primaria de la autoridad militar la preservación de la fuerza armada y el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en la materia.

“Artículo 30. Para los supuestos del artículo 28, en cuanto a los aspectos relativos a la segu-

ridad interior, el Consejo de Defensa Nacional creado por la ley 23.554 y el Consejo de Seguridad Interior establecerán la adecuada coordinación del apoyo que las fuerzas de seguridad y policiales pueden brindar en esas circunstancias en lo atinente a la preservación del orden en el ámbito territorial militar”.

En este supuesto, es el sistema de seguridad interior el que apoya al sistema de defensa nacional mediante la utilización de las fuerzas de seguridad y policiales para la preservación del orden en el ámbito territorial militar.

6.3.2. Empleo de servicios de las Fuerzas Armadas en apoyo a operaciones de seguridad interior. Es el supuesto previsto por el artículo 27 de la Ley 24.059, que expresa:

“Artículo 27. En particular el Ministerio de Defensa dispondrá -en caso de requerimiento del Comité de Crisis- que las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior”.

Este supuesto es el más usual. Reconoce di-

versos modos de aplicación, ya sea en el marco de operaciones determinadas, de manera regular o en el desarrollo de capacitación por parte de las Fuerzas Armadas a las fuerzas de seguridad y policiales en el marco de convenios.

Para ello es necesario un requerimiento del Comité de Crisis del Sistema de Seguridad Interior dirigido al ministro de Defensa, quien dispone la afectación de los servicios solicitados, utilizando como nexo a un representante del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas imbricado en el Sistema de Seguridad Interior.

En el marco de operaciones determinadas, vale citar el apoyo logístico y transporte de tropas de fuerzas de seguridad que presta la Fuerza Aérea Argentina -a través del Comando de Operaciones Aéreas-.

Dentro del apoyo regular, corresponde citar la comunicación por parte de la Fuerza Aérea Argentina de la detección de vuelos irregulares al Juzgado Federal competente, a través de las diferentes Zonas de Defensa, para el libramiento de oficios a las fuerzas de seguridad. En el mismo sentido, la Armada Argentina, desde la milla marina 24 (Zona Contigua al Mar Territorial) hasta la milla marina 200 (Zona Económica Exclusiva) realiza operaciones de patrullaje para detección de buques pesqueros en infracción, comunicando tal evento al Juzgado Federal competente y a la Prefectura Naval Argentina y, atento lo dispuesto por el artículo 33¹³ de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, colabora en la prevención y persecución de las infracciones en

materia aduanera, fiscal, inmigratoria o sanitaria que se cometan en el mar territorial.

6.3.3. Situación de desastre según las normas que reglan la defensa civil. Trátase del tercer supuesto, contenido en el artículo 26 de la Ley 24.059.

“Artículo 26. El Consejo de Seguridad Interior establecerá los contactos necesarios con el resto de los organismos nacionales y provinciales cuyos medios se prevea emplear en las operaciones de seguridad interior o situación de desastre según las normas que reglan la defensa civil, a fin de coordinar su asignación en forma y oportunidad”.

Este supuesto opera en caso que sea necesaria la prestación de servicios de las Fuerzas Armadas frente a una situación de desastre que encuadre en los términos del régimen legal de la defensa civil¹⁴.

6.3.4. Empleo subsidiario de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior. El cuarto supuesto es el más gravoso que contempla la Ley 24.059.

“Artículo 31. Sin perjuicio del apoyo establecido en el artículo 27, las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aque-

llos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º.

“Artículo 32. A los efectos del artículo anterior el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio.

“En los supuestos excepcionales precedentemente aludidos, el empleo de las Fuerzas Armadas se ajustará, además, a las siguientes normas:

“a) La conducción de las Fuerzas Armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23.554;

“b) Se designará un comandante operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando;

“c) Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantenen-

drán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554”.

Este supuesto requiere la previa declaración del estado de sitio por el Congreso —o por el Presidente cuando no estuviera reunido el Congreso (Constitución Nacional artículo 75 inciso 29 y 99 inciso 16) y la configuración de una situación de extrema gravedad.

La existencia normativa de este supuesto no autoriza a modificar la doctrina, organización equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas¹⁵.

7. Relaciones dentro del Sistema Nacional de Inteligencia

El marco normativo de la República Argentina para la producción de inteligencia tanto militar cuanto criminal está conformado por la Ley 25.521 de Inteligencia Nacional y su Decreto Reglamentario 950/02.

La primera establece:

“Artículo 2. A los fines de la presente ley y de las actividades reguladas por la misma, se entenderá por:

“1. Inteligencia Nacional a la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación.

“2. *Contrainteligencia a la actividad propia del campo de la inteligencia que se realiza con el propósito de evitar actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad del Estado Nacional.*”

“3. *Inteligencia Criminal a la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.*”

“4. *Inteligencia Estratégica Militar a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar.*”

“5. *Sistema de Inteligencia Nacional al conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional, dirigido por la Secretaría de Inteligencia a los efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad exterior e interior de la Nación.*”

El Sistema Nacional de Inteligencia está articulado de la siguiente manera:

“Artículo 6. Son organismos del Sistema de Inteligencia Nacional:

“1. *La Secretaría de Inteligencia.*”

“2. *La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal.*”

“3. *La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar.*”

“Artículo 7. *La Secretaría de Inteligencia dependiente de la Presidencia de la Nación será el organismo superior del Sistema de Inteligencia Nacional y tendrá como misión general la dirección del mismo.*”

“Artículo 8. *La Secretaría de Inteligencia tendrá como función la producción de Inteligencia Nacional.*”

“Artículo 9. *Créase la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior.*”

“Tendrá como función la producción de Inteligencia Criminal.”

“Artículo 10. *Créase la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar dependiente del Ministro de Defensa, de conformidad con lo establecido en el Artículo 15 de la Ley 23.554.*”

“Tendrá como función la producción de Inteligencia Estratégica Militar.”

“Los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas tendrán a su cargo la producción de la inteligencia estratégica operacional y la inteligencia táctica necesarias para el planeamiento y conducción de operaciones militares y de la inteligencia técnica específica.”

“Artículo 11. *Queda prohibida la creación conformación y funcionamiento de asociaciones, instituciones, redes y grupos de personas físicas*”

o jurídicas que planifiquen y/o ejecuten funciones y actividades de inteligencia en cualquiera de sus etapas asignadas por la presente ley a los organismos integrantes del Sistema de Inteligencia Nacional”.

Como es dable observar, no existe vinculación entre la producción de inteligencia estratégica militar, entendida en el marco del inciso 4 del artículo 2° citado, con la producción de inteligencia criminal, como surge del inciso 3 del mismo artículo.

Por su parte, la Ley 23.554 en su artículo 15° *in fine* establece terminantemente el límite a la producción de inteligencia militar, al expresar

“Artículo 15. El organismo de mayor nivel de inteligencia proporcionará la información y la inteligencia necesarios a nivel de la estrategia nacional de la defensa.

“La producción de inteligencia en el nivel estratégico militar estará a cargo del organismo de inteligencia que se integrará con los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y que dependerá en forma directa e inmediata del ministro de Defensa.

“Las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares”.

Así, es dable observar que también en el ámbito de la producción de inteligencia se presenta

intensamente la diferenciación entre la materia de seguridad interior y la de defensa nacional, impidiendo de manera absoluta que las Fuerzas Armadas o el instrumento militar se ocupen de aspectos no comprendidos estrictamente en sus supuestos de actuación.

Conclusiones

1. La Constitución Nacional de la República Argentina diferencia claramente los conceptos de seguridad interior y defensa nacional desde su preámbulo. En el mismo sentido, son claros los supuestos diferentes para la declaración del estado de sitio, como así las competencias tanto del Poder Legislativo cuanto del Poder Ejecutivo en cada una de las materias.

2. La interpretación de toda atribución de competencia a un organismo público bajo el derecho doméstico Argentino está sujeta a la regla de la vinculación positiva, en virtud de la cual los organismos estatales, cualesquiera sean, sólo pueden ejercer la competencia que surge explícitamente de la norma atributiva, más la razonablemente implícita para cumplir con el objeto de la misma. De esa manera, las Fuerzas Armadas sólo están titularizadas para accionar en el marco que las leyes que reglamentan su ejercicio lo disponen, estándole prohibido exorbitar lo ordenado.

3. La Ley de Ministerios 22.520 ha establecido claramente la competencia del Ministerio del Interior y de las fuerzas de seguridad, que le están

subordinadas, en la materia de seguridad interior, así como la competencia del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, que le están subordinadas, en la materia de defensa nacional.

4. La Ley 23.554 ha establecido claramente los modos, características y alcances de la defensa nacional, y el Decreto reglamentario 727/06 se articula en el mismo sentido, integrando, junto con la Ley 24.948, el plexo normativo que estructura la materia, y al cual no puede oponérsele ninguna norma de inferior jerarquía.

5. La Ley 24.059 ha establecido claramente los modos, características y alcances de la seguridad interior, articulándose en el mismo sentido su Decreto reglamentario 1273/92, integrando el plexo normativo en la materia, al cual no puede oponérsele ninguna norma de inferior jerarquía.

6. Tanto el sistema de seguridad interior cuanto el sistema de defensa nacional atienden supuestos de hecho distintos, y se excluyen mutuamente en su aplicación. El sistema de seguridad interior persigue, primariamente, la prevención, persecución y sanción de ilícitos contenidos en el Código Penal y leyes especiales. El sistema de defensa persigue repeler agresiones externas de otros estados o incompatibles con las disposiciones de las Naciones Unidas.

7. La prevención y persecución del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado exorbita el ámbito de actuación de las Fuerzas Armadas, conforme la legislación interna de la República Argentina. Tratándose de conductas delictivas, su persecución está expresamente atribuida a las

fuerzas de seguridad y policiales, que actúan en el marco del sistema judicial argentino.

8. Los supuestos en que interactúan el sistema de defensa y el sistema de seguridad interior están taxativamente dispuestos. En primer lugar lo hacen en la faz política por la integración recíproca de los ministros de Defensa y del Interior en ambos sistemas.

9. En segundo lugar lo hacen en las hipótesis expresamente determinadas por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059. Ellas son: atentado en tiempos de paz a la jurisdicción militar, empleo de servicios de las Fuerzas Armadas en apoyo a operaciones de seguridad interior, situaciones de desastre según las normas que reglan la defensa civil, y el empleo subsidiario de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior. Para la legislación interna de la República Argentina no existen otras hipótesis que permitan la utilización del Instrumento Militar.

10. La Ley de Inteligencia N° 25.521 establece una clara diferenciación entre la inteligencia estratégica militar y la inteligencia criminal. A ese efecto, crea dos organismos separados que no reconocen interconexión horizontal alguna. La ley 23.554 prohíbe a la inteligencia estratégica militar tomar como hipótesis de trabajo las cuestiones internas de la República Argentina.

11. El marco constitucional, legal y reglamentario interno de la República Argentina exhibe una gran fortaleza institucional, desarrollando claramente los conceptos, competencias, faculta-

des, prohibiciones e interacciones de la defensa nacional y la seguridad interior.

1 En el mismo sentido El Federalista N° III (Jay).

2 Artículo 9° ley 23.554.

3 Que a su vez se encuentra presidido por el Presidente de la Nación e integrado por el vicepresidente de la Nación, los ministros del Gabinete nacional y el responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia. Los presidentes de las comisiones de defensa de las Cámaras del Congreso, uno por el bloque de la mayoría y otro por la primera minoría están facultados para integrar el Consejo de Defensa Nacional. El ministro de Defensa puede ser acompañado por el jefe del Estado Mayor Conjunto y los jefes de Estados Mayores Generales cuando lo considere necesario. Artículo 14 ley 23.554. mediante el Decreto 1168/06 el Presidente de la Nación requirió al CodeNa la realización del Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional.

4 Artículo 8° ley 23.554.

5 Artículo 7° Ley 24.059. Interesa indicar que desde la sanción de la ley 26.102 también integra este sistema la Policía de Seguridad Aeroportuaria, ex Policía de Aeronáutica Nacional por entonces dependiente de la Fuerza Aérea Argentina.

6 Artículo 11 Ley 24.059. Pueden participar en las reuniones del Consejo, pero no lo integran: los gobernadores de provincia que así lo solicitaren y los legisladores integrantes de las Comisiones Permanentes de Seguridad Interior de ambas Cámaras del Congreso de la Nación que así lo soliciten.

7 Artículo 10 ley 24.059.

8 Artículos 2° y 3° Ley 23.554 y artículo 1° Decreto 727/06.

9 Que establece:

Artículo 39 - El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 40 - A fin de evitar que la situación se agrave, el

Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el Artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales.

Artículo 41 - El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Artículo 42 - Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.

Artículo 43 - 1) Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las Fuerzas Armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales; 2) Dicho convenio o convenios fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse; 3) El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Artículo 44 - Cuando el Consejo de Seguridad haya decidido hacer uso de la fuerza, antes de requerir a un Miembro que no éste representado en él a que provea Fuerzas Armadas en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Artículo 43, invitará a dicho Miembro, si éste así lo deseara, a participar en las decisiones del Consejo de Seguridad re-

lativas al empleo de contingentes de Fuerzas Armadas de dicho Miembro.

Artículo 45 - A fin de que la Organización pueda tomar medidas militares urgentes, sus Miembros mantendrán contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional. La potencia y el grado de preparación de estos contingentes y los planes para su acción combinada serán determinados, dentro de los límites establecidos en el convenio o convenios especiales de que trata el Artículo 43, por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor.

Artículo 46 - Los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor.

Artículo 47 - 1) Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme; 2) El Comité de Estado Mayor estará integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes. Todo Miembro de las Naciones Unidas que no éste permanentemente representado en el Comité será invitado por éste a asociarse a sus labores cuando el desempeño eficiente de las funciones del Comité requiera la participación de dicho Miembro; 3) El Comité de Estado Mayor tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las Fuerzas Armadas puestas a disposición del Consejo. Las cuestiones relativas al comando de dichas fuerzas serán resueltas posteriormente; 4) El Comité de Estado Mayor, con autorización del Consejo de Seguridad y después de consultar con los organismos regionales apropiados, podrá establecer subcomités regionales.

Artículo 48 - 1) La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad; 2) Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte.

Artículo 49 - Los Miembros de las Naciones Unidas deberán prestarse ayuda mutua para llevar a cabo las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad.

Artículo 50 - Si el Consejo de Seguridad tomare medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado, sea o no Miembro de las Naciones Unidas, que confrontare

problemas económicos especiales originados por la ejecución de dichas medidas, tendrá el derecho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas.

Artículo 51 - Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

10 Artículo 17, inciso 28, Ley 22.520.

11 Respuestas que, igualmente, tampoco se han podido proveer a nivel internacional. Con respecto al terrorismo interesa indicar que la República Argentina ha suscrito una serie de compromisos internacionales que bajo ningún aspecto comprometen la actuación de las Fuerzas Armadas en su combate, a saber: Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. La Haya, 16 de diciembre de 1970. Ley 19.793; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Montreal, 23 de septiembre de 1971. Ley 20.411; Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, complementario del convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971. Montreal, 24 de febrero de 1988. Ley 23.915; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima. Roma, 10 de marzo de 1988. Ley 24.209; Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental. Roma, 10 de marzo de 1988. Ley 25.771; Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos. Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1973. Ley 22.509; Convención internacional contra la toma de rehenes. Asamblea General de las Naciones Unidas, 17 de diciembre de 1979. Ley 23.956; Convenio sobre la protección física de los materiales nucleares. Viena, 3 de marzo de 1980. Ley 23.620; Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas. Asamblea General de las Naciones Unidas, 15 de diciembre de 1997. Ley 25.762.

Interesa indicar, igualmente, que la represión del delito de

terrorismo, en sus tres componentes, acto, organización y financiamiento, podría encontrar recepción normativa en la legislación penal doméstica bajo los tipos penales de los artículos 213 bis –con independencia de su represión por el resultado dañoso que produzca, para lo cual se aplicaría el tipo pertinente del Código Penal-, 210 y 210 bis del mismo corpus y la Ley de Lavado de Activos N° 25.246.

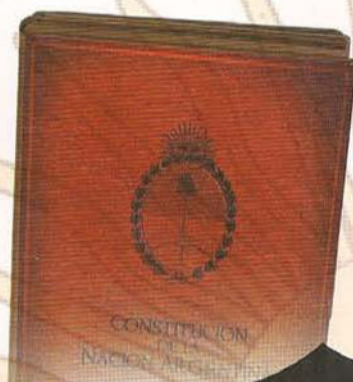
Por su parte, el Régimen Penal de Estupefacientes está contenido en la ley 23.737, y no contempla, en ningún aspecto, la utilización del Instrumento Militar.

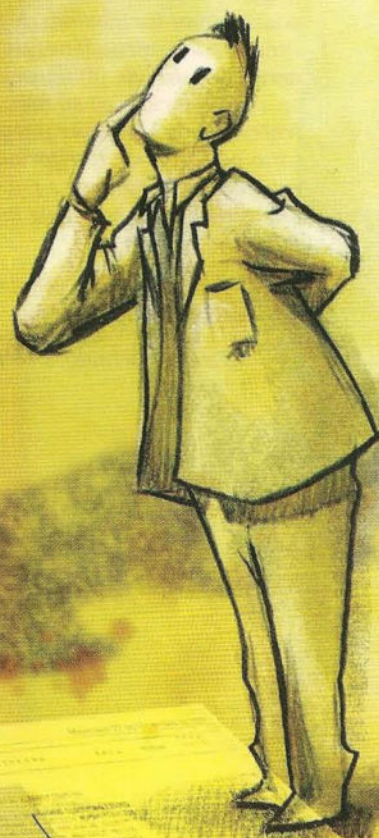
12 Artículo 1º, tercer párrafo, Decreto 727/06.

13 Artículo 33.- 1. En la zona contigua a su mar territorial, designada con el nombre de zona contigua, el estado ribereño podrá tomar las medidas de fiscalización necesarias para: a) Prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial, b) Sancionar las infracciones de esas leyes y reglamentos cometidas en su territorio o en su mar territorial. 2. La zona contigua no podrá extenderse más allá de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.

14 El supuesto ha sido regulado por el Ministerio de Defensa por medio de la Resolución 121/06.

15 En el mismo sentido, Decreto 727/06 artículos 1º y 23.





PROFORMA PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL 2006
RESUMEN DE GASTOS MAS AMORTIZACIONES
(USD millones)

CONCEPTO	PRESUPUESTO INICIAL 2005	PIB	COEFICADO JULIO 2005	PIB	PROFORMA 2006	PIB
GASTOS CORRIENTES	4.384,1	13,6	4.633,5	14,5	5.823,9	13,9
GASTOS EN PERSONAL	2.169,5	6,9	2.310,6	7,2	2.430,4	7,0
GASTOS EN SERVICIOS DE CONSUMO	367,8	1,2	504,9	1,6	449,6	1,3
GASTOS FINANCIEROS	852,7	2,7	852,9	2,7	987,9	2,8
OTROS GASTOS CORRIENTES	234,1	0,8	227,7	0,7	189,9	0,5
PREVISIONES PARA REASIGNACION	134,0	0,4	134,0	0,4	134,0	0,4
DE PRODUCCION	134,0	0,4	134,0	0,4	134,0	0,4
CAPITAL E INVERSION	134,0	0,4	134,0	0,4	134,0	0,4

PROFORMA PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL 2006
RESUMEN DE GASTOS MAS AMORTIZACIONES
(USD millones)

CONCEPTO	PRESUPUESTO INICIAL 2005	PIB	COEFICADO JULIO 2005	PIB	PROFORMA 2006	PIB
GASTOS CORRIENTES	4.384,1	13,6	4.633,5	14,5	5.823,9	13,9
GASTOS EN PERSONAL	2.169,5	6,9	2.310,6	7,2	2.430,4	7,0
GASTOS EN SERVICIOS DE CONSUMO	367,8	1,2	504,9	1,6	449,6	1,3
GASTOS FINANCIEROS	852,7	2,7	852,9	2,7	987,9	2,8
OTROS GASTOS CORRIENTES	234,1	0,8	227,7	0,7	189,9	0,5
PREVISIONES PARA REASIGNACION	134,0	0,4	134,0	0,4	134,0	0,4
DE PRODUCCION	134,0	0,4	134,0	0,4	134,0	0,4
CAPITAL E INVERSION	134,0	0,4	134,0	0,4	134,0	0,4

En búsqueda de la racionalidad presupuestaria en el sector defensa

SALIENDO DE LA TRAMPA DE LA INDEFINICION ESTRATEGICA

Y LLEVANDO AL CABALLO DELANTE DEL CARRO

Escribe
Gustavo Sibilla

1. El presupuesto como materialización de la política efectiva

Lejos de acotarse en un mero instrumento técnico, el presupuesto de cualquier organismo público es el reflejo evidente de una expresión de naturaleza indiscutiblemente política.

Cuestionar esta afirmación de esencia implicaría desconocer, por ejemplo, las razones que subyacen al necesario tratamiento parlamentario del documento formal en que se traducen los presupuestos públicos a lo largo de todos los países que conforman el mundo democrático. Sin lugar a discusión, en el documento presupuestario se encuentran concretamente definidas las políticas que habrá de seguir el Poder Ejecutivo en las distintas áreas de gestión y por esa razón es sometido (generalmente por prescripciones constitucionales) al debate pluripartidario que antecede a su aprobación. Juan Bautista Alberdi sintetizaba claramente este concepto afirmando que *"...de la lectura de un presupuesto puede deducirse la orientación política de los gobernantes, ya que la selección de las necesidades públicas que se han de satisfacer por el Estado mediante el gasto importa una verdadera definición..."*.

Contrariando esta línea de argumentación, se ha tornado frecuente la crítica de que existe una constante desvinculación entre las políticas de gobierno y el presupuesto público. Para entrar en esta polémica creemos necesario, en primera instancia, diferenciar **política efectiva** de **política declamada**. A nuestro modo de ver, la política efectiva es aquella a la que se le asignan los medios necesarios para la consecución de sus fines, es decir, es la política que se refleja concretamente a través del proceso de asignación de

recursos, mientras que la política declamada es aquella cuya publicidad se promueve en forma abierta por las autoridades gubernamentales. No necesariamente habrá de existir diferencia entre ambas, pero la condición para que converjan es que todas las medidas y orientaciones anunciadas se materialicen. Un ejemplo para el sector de la defensa puede ser ilustrativo: si en los foros regionales se insiste incansablemente con privilegiar las operaciones combinadas como medidas de confianza mutua, esa insistente declamación debe encontrar su correlato en la composición de los presupuestos de defensa de los países involucrados. Una buena señal sería, por ejemplo, que se reasignen recursos originalmente afectados al adiestramiento nacional de las Fuerzas Armadas hacia la realización de ejercicios combinados. Si esto no ocurre y tampoco se asignan recursos frescos para financiar los nuevos ejercicios, entonces nos encontramos frente a una política meramente discursiva que no tiene efectos prácticos. Otro buen ejemplo, del aquí y ahora, lo constituye la reciente creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta en nuestro país. Como es de público conocimiento, esta institución ha sido establecida mediante decreto presidencial. Para su conformación, nutridos grupos de trabajo de civiles y militares elaboraron durante meses un diseño integral que incluía su ubicación dentro del sistema educativo militar, programas curriculares y una nueva

instalación. Sin embargo, el decreto de creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta no incluyó en su texto la incorporación al presupuesto de defensa de los recursos necesarios para llevar a cabo todas las acciones planificadas. Para pasar de lo declamado a lo efectivo, el Ministerio de Defensa ha debido redistribuir prioridades y recursos.

En concreto, debe tenerse presente que mientras el interés analítico sea evaluar la política efectiva de defensa, será indispensable tener a un lado (bien cerca) el presupuesto del sector. Las plataformas, discursos, normas, publicaciones y todo otro mecanismo informativo serán interesantes como parámetros para medir eventualmente el grado de eficacia de la gestión, es decir, para corroborar el nivel de cumplimiento o logro de los objetivos pautados. No obstante, concentrar una excesiva atención en este tipo de parámetros puede llevar a confundir un listado de aspiraciones oficiales (satisfechas o no) con lo que finalmente constituye la verdadera gestión del área.

2. La danza asincrónica entre política y presupuesto

El proceso fiscal gubernamental tiene un cronograma anual de desarrollo que se estructura en torno a la fecha límite con que cuenta el Poder Ejecutivo para elevar al Congreso Nacional su proyecto de ley de presupuesto.

Esta fecha, el 15 de septiembre de cada año, ordena hacia atrás el trabajo de planificación y programación que corresponde al Poder Ejecutivo, distribuyendo responsabilidades y plazos entre los distintos niveles institucionales. Normalmente, las labores comienzan en marzo con la fijación de los objetivos operativos que se buscarán en el año +1 y concluyen la primera quincena de septiembre con la propuesta que el Jefe de Gabinete somete a consideración del Presidente, previa a su remisión al Congreso.

De esta forma, se puede afirmar que el presupuesto se mueve a lo largo de un carril que cuenta con su propia marcha. Marcha que, obviamente, no se detiene por la falta de definiciones en que puedan caer las distintas jurisdicciones sobre cuestiones sustantivas de su competencia. Independientemente y a su ritmo, la dinámica presupuestaria sigue avanzando sobre la base inercial de las iniciativas en curso o de reprogramaciones hechas aisladamente por agentes ejecutores, quienes de esta manera devienen agentes planificadores inconexos. Consecuentemente, el proceso de planificación, del cual se deduce el futuro de la organización, se pervierte con la toma de decisiones estratégicas de manera asincrónica y caótica a distintos niveles institucionales, sin una instancia coordinadora que vele por su racionalidad y coherencia global.

Desde la restauración democrática, el sector defensa ha estado atrapado en esta


trampa de indefinición estratégica, acumulando un conjunto de irracionalidades e incoherencias en su accionar global. Deficiencias que justifican, a pesar del crónico deterioro material y operativo del sector, que aún subsistan modalidades que derivan en un aprovechamiento subóptimo de los recursos asignados. Tomemos algunos ejemplos. La multiplicación de esfuerzos de naturaleza estándar en materia científica (p.ej., la falta de coordinación entre los distintos proyectos de desarrollo del UAV -vehículo no tripulado-), en materia logística (p.ej., el abastecimiento atomizado en cada fuerza del mismo tipo de combustible, vestuario o medicamento) y en materia administrativa (p.ej., la descentralización de la gestión administrativa de los recursos humanos), entre otras, constituye una excelente muestra de los déficits en el ejercicio de la mencionada racionalidad global.

Por otro lado, al margen de las consideraciones de racionalidad, un análisis de coherencia de las decisiones estratégicas tomadas por los distintos componentes del sector requeriría, adicionalmente, que hubieran sido suministradas, en oportunidad, las debidas instrucciones superiores contra las cuales evaluar correspondencias. A partir de aquí se puede comenzar a argumentar que en una relación jerárquica existen dos vías para brindar cualquier tipo de instrucción. Una explícita, de naturaleza ex ante a la acción, y una implícita, que puede ser tanto ex ante, simultánea

a la acción, e incluso expost. La instrucción explícita es la asunción de la responsabilidad política sobre la acción encomendada. Concretamente, su formulador responde si, por un error en el cálculo de riesgos asociados, la acción reporta finalmente mas costos que beneficios. En cambio, la instrucción implícita no conlleva, como su cualidad lo indica, una exteriorización precisa de la acción a llevar a cabo. El silencio es un claro ejemplo de instrucción implícita, que implica la convalidación del accionar autónomo de la unidad subordinada.

Bajo esta óptica, el sector defensa ha carecido desde la restauración democrática de un proceso sistemático de planificación estratégica instrumentado a través de una secuencia ordenada de instrucciones explícitas. En retrospectiva, la conducción política ha fallado en la generación de un mecanismo institucional que produjera un diagnóstico y evaluación del entorno internacional, la postura que el país debiera asumir frente a él y, en consecuencia, el tipo de instrumento militar requerido. Si bien tal mecanismo institucional ha estado previsto en la Ley de Defensa, siendo el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) su ámbito primigenio, lo cierto es que nunca fue puesto en marcha a conciencia. En 1988, inclusive, el Estado Mayor Conjunto llegó a elaborar un reglamento que con buen criterio concatenaba a través de una serie de documentos (instrucciones explícitas) el pla-

neamiento estratégico nacional, sectorial de defensa, militar conjunto y militar específico. Este reglamento, de fundamental importancia, buscaba garantizar la coherencia estratégica a lo largo de las sucesivas intervenciones de los distintos actores del sistema. No fue respetado. En su lugar se consagró un modelo delegativo, donde el conductor del sistema, el Ministerio de Defensa, se confinó a fijar sólo algunas líneas sobre limitados aspectos de interés dentro de la agenda de las distintas gestiones. El Estado Mayor Conjunto, imposibilitado de desembarazarse de la impronta protocolar con la que se transitó siempre su vida institucional, sólo pudo avanzar en la coordinación de las operaciones de paz, las campañas antárticas y no mucho más. El gran resto de definiciones era delegado, en silencio, a las jefaturas de Estado Mayor de cada fuerza armada, las cuales, a su vez, no tenían otra opción que orientarse con su propia interpretación acerca del mundo, las necesidades de defensa del país, su aporte específico a esa defensa, la cantidad y calidad de recursos humanos, los distintos tipos de sistemas de armas, el despliegue de unidades operativas, etc. En síntesis, una menuda responsabilidad que trascendía largamente la función que, con rigor jurídico, tienen asignada los jefes de Estado Mayor General de cada fuerza, es decir, garantizar el alistamiento de medios y adiestramiento del personal, puestos a su disposición.



En resumen, se puede concluir que desde el retorno de la democracia se fue consolidando en el marco de las relaciones cívico militares una suerte de pacto implícito donde los sucesivos gobiernos parecieran haberse conformado con reclamar del sector militar un reconocimiento de plena sumisión institucional al Poder Ejecutivo, a cambio de no entrometerse con profundidad en aspectos sustantivos del dispositivo castrense como su organización, despliegue y equipamiento.

Tal pacto implícito de no ingerencia se sustanció mediante el ejercicio de una excesiva delegación de las decisiones estructurales por parte de la dirigencia civil que fue ocupando el Ministerio de Defensa. En materia presupuestaria, por ejemplo, esto se reflejó mediante un desentendimiento en la formulación de los sucesivos presupuestos anuales de la Jurisdicción Defensa. Repetidamente, las distintas gestiones a cargo del Ministerio de Defensa convalidaron, de hecho, que fuera la cartera de Economía quien fijara la distribución inicial de recursos (denominados, en la jerga, techos presupuestarios) entre las fuerzas, como si a aquélla correspondiese aplicar criterio estratégico alguno para sustentar una decisión de semejante trascendencia. Adicionalmente, en forma posterior, el Ministerio de Defensa consolidaba (sin mayor análisis crítico) las propuestas de anteproyecto que cada fuerza le elevaba por separado. Actuaba en la práctica como una instancia formal que validaba los

anteproyectos de presupuesto que cada fuerza había efectuado tomando en cuenta sus exclusivas orientaciones estratégicas.

3. Los ejes estratégicos de la gestión

Con este marco estructural, la gestión programó su accionar, dentro de la temática que nos ocupa, sobre la base de dos ejes estratégicos fundamentales.

El primero ha sido la afirmación efectiva de la conducción política del proceso de asignación de recursos. Afirmación que debe entenderse como condición necesaria para dotar definitivamente al sector defensa de la coherencia estratégica de la que tanto ha carecido. La asignación de recursos desde abajo hacia arriba, sin la debida orientación estratégica global, deviene caótica, desarticulada y parcial. El hecho de que cada fuerza pudiera (como otrora) seguir definiendo endógenamente los sistemas de armas a recuperar, modernizar o adquirir, sin la orientación superior de cuáles son las capacidades que deben mantenerse, potenciarse o eliminarse representa una de las muestras mas lúcidas de esa trampa de incoherencia estratégica de la que ya hablamos.

El segundo eje ha sido el impulso a un programa de acciones para lograr un incremento global de la transparencia presupuestaria del sector defensa. Desde el consenso académi-

co esta reconocido que la transparencia en esta política sectorial reviste particularidades que exceden la clásica rendición social de cuentas. Desde su dimensión internacional, la transparencia presupuestaria en defensa constituye una medida de confianza mutua (MCM) entre países. Así fue expresamente reconocido en la segunda conferencia de MCM (San Salvador, 1998). Más tarde, ingresó a la agenda hemisférica a través de la Declaración de Manaus, correspondiente a la IVª Conferencia de Ministros de Defensa de América, y desde entonces se ha instalado.

3.1. Conducción política del proceso de asignación de recursos. El primero de los ejes señalados se estructuró mediante un conjunto de iniciativas que afirmaron la coordinación global por parte del Ministerio de Defensa de las distintas tareas impuestas en el proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto de toda la jurisdicción.

A lo largo de los meses de marzo, abril y mayo del 2006, la Secretaría de Planeamiento inició un relevamiento integral de los programas presupuestarios que incluyó un pautado cronograma de reuniones de trabajo con las distintas unidades ejecutoras. Arribado a un diagnostico global del estado del sector y sus necesidades, se tomó la decisión de centralizar la distribución de techos presupuestarios, unificándolos a nivel jurisdiccional. De esta manera, el Ministerio de Defensa recuperó

para sí la prerrogativa de reordenar prioridades en el momento que el Ministerio de Economía informara las restricciones financieras para el año siguiente. En adelante, sería el Ministerio de Defensa (y no el de Economía) el actor que definiera el volumen de recursos que correspondería a cada componente del sistema de defensa, sobre la base de consideraciones estratégicas conjuntas. Esta facultad no tardó en ponerse en práctica una vez que fueron informados los techos presupuestarios para el año 2007. En efecto, el nivel de techos informado por la Secretaría de Hacienda distó de los guarismos esperados, representando alrededor de un 50% de los recursos entendidos necesarios para funcionamiento e inversiones de la jurisdicción dentro de los presupuestos preliminares elaborados. Con esa pauta, varias actividades y proyectos considerados de carácter estratégico quedaban automáticamente desfinanciados, entre otros, el programa de mantenimiento de media vida del Rompehielos Irizar y de los helicópteros Sea King que operaban con él, algunos programas de mantenimiento de medios aéreos e iniciativas puntuales que hacían al fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto. Ante esta circunstancia, el Ministerio de Defensa asumió la decisión política de redistribuir los recursos necesarios para permitir su efectiva ejecución. Desde luego, tratándose de un juego de suma cero en esta etapa, no debe dejar de ser referenciado que esta decisión de re-

distribuir techos también implicó renunciar a otros proyectos, asumiéndose los riesgos inherentes a los postergamientos.

A pesar de los sustantivos avances registrados durante el año 2006 en materia de conducción presupuestaria, lo cierto es que, a falta de una instancia formal integradora para el tratamiento y resolución de los requerimientos de recursos, la gestión hubo de conducirse de manera casi artesanal. Por esta razón, se entendió necesario constituir con carácter permanente un Comité de Política Presupuestaria presidido por el secretario de Planeamiento y conformado por los subjeses de cada fuerza, el presidente del IAF y el director del IGM. Este comité, con un preciso cronograma interno de trabajo, sería en adelante el órgano donde se debatirían, en oportunidad, los objetivos operativos de los distintos componentes del sistema, sus ajustes en consonancia con las restricciones financieras, los niveles de transparencia en la exposición presupuestaria y los pedidos de refuerzos que se plantearían ante el Ministerio de Economía.

Otra dimensión fundamental que arrastraba un funcionamiento desarticulado y caótico dentro del sector era la referida a la administración logística. En este plano, la gestión promovió la constitución del Comité de Logística Conjunta como órgano de naturaleza ejecutiva (en reemplazo de la consultiva Junta Superior Logística) representando, este he-

cho, un claro compromiso de impulso al muy demorado proceso de racionalización, sistematización y normalización de los materiales de cada una de las fuerzas. Aquí también cabe hacer mención que, al menos desde mediados de la década del '60, se había dado inicio a la labor de uniformar las especificaciones técnicas de los insumos comunes de las fuerzas a través del dictado de las llamadas normas DEF. A lo largo de todo este tiempo, el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto habían convocado a comisiones técnicas de intendencia con representantes de las tres fuerzas a efectos de discutir y consensuar las características que debían tener insumos de uso común tales como prendas de vestir, vehículos, medicamentos, etc. Este ejercicio de normalización buscaba promover, dentro de la doctrina logística conjunta, no sólo una creciente interoperabilidad de medios (claramente una importante falencia resaltada por el informe Rattenbach durante el conflicto del Atlántico Sur) sino también habilitar la posibilidad de un abastecimiento conjunto, con la consiguiente mejora de la eficiencia. A pesar del dictado de una nutrida lista de normas DEF, el abastecimiento conjunto de medios normalizados sigue siendo hoy una meta por alcanzar, pero lo que resulta más lamentable aún ha sido la falta de aplicación de estas normas incluso a nivel descentralizado de cada fuerza, comprometiendo la misma interoperabilidad y reflejando desdén o falta de

aprendizaje de las lecciones de Malvinas.

El Comité de Logística Conjunta se ha propuesto para el año 2007 llevar adelante una iniciativa señera en este sentido. Tomando el modelo de compras consolidadas desarrollado por la Oficina Nacional de Contrataciones, la propuesta consiste en poner en funcionamiento un Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC) donde el Estado Mayor Conjunto asuma la función de centralizar la gestión administrativa que actualmente se replica en cada fuerza. Al margen de una racionalización evidente del esfuerzo administrativo, la consolidación de requerimientos derivará en mejores condiciones de negociación a la luz de la emergencia de economías de escala.

En la misma línea, se encuentra en marcha el perfeccionamiento del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID), el cual permitirá contar con un mecanismo de evaluación permanente y estandarizado de los proyectos de inversión pública y militar. Este sistema garantiza que todo proyecto sea evaluado en función a su aporte contribuyente a los objetivos del planeamiento militar conjunto. De este modo, con el SIGID en marcha, sólo obtienen financiamiento aquellos proyectos que hayan sido postulados por el Estado Mayor Conjunto y explícitamente aprobados por el Ministerio de Defensa.

Otra iniciativa contribuyente a la conjun-
tez logística ha sido la constitución del Plan

de Equipamiento Conjunto para Operaciones de Mantenimiento de Paz (PECOMP). Su conceptualización surge como un reconocimiento a la necesidad de restablecer las capacidades operativas de las fuerzas, comprometidas por el despliegue de medios materiales en operaciones de paz. De este modo, el PECO MP, cuya financiación surge de reembolsos abonados por Naciones Unidas que hasta el año 2006 eran absorbidos en otra jurisdicción, constituye la primera experiencia de adquisición conjunta y sistemática de equipamiento para un fin común de las Fuerzas Armadas.

3.2. Incremento de la transparencia presupuestaria. El segundo de los ejes se ha operacionalizado a través de un concienzudo ejercicio de revisión y desagregación de la exposición presupuestaria, tanto en lo que respecta a la apertura programática como a los mecanismos y procedimientos para su ejecución.

En este punto cabe recordar que el sector defensa ha sido históricamente una de las áreas de menor transparencia dentro del accionar gubernamental. Cobijado tras consideraciones de seguridad nacional que justificaron el tejido de un complejo entramado de regulaciones y procedimientos secretos, el sector había logrado escapar a las mismas exigencias, en término de rendición de cuentas, demandadas al resto de las funciones públicas. No fue hasta el año 2001, por ejemplo,

que las Fuerzas Armadas se acoplaron al resto del Estado en su procedimiento normativo de contrataciones. Hasta entonces, el sector contaba con un régimen propio, regulado por la Ley 20.124, que abrigaba una concepción filosófica donde el sigilo constituía el valor más importante a ponderar.

Para la formulación del presupuesto 2007, fueron uniformemente desagregados los programas de capacidad operacional de cada fuerza de modo de reflejar por separado la cuantía y composición de recursos destinados específicamente a las operaciones de adiestramiento, actividades de apoyo, mantenimiento, investigación y desarrollo y producción de inteligencia táctica operativa. Anteriormente, todas estas actividades se encontraban fusionadas dentro del amplio paraguas conceptual de la capacidad operacional, y ni el legislador que aprobaba el presupuesto, como el ciudadano que lo financiaba, podían determinar, por ejemplo, si se estaban asignando responsablemente los recursos necesarios para garantizar un adecuado mantenimiento de los distintos sistemas de armas. Incluso los funcionarios del sector, que debían asumir decisiones estratégicas y acuciantes, sólo podían contar con esta información a requerimiento expreso. Por esa razón, la apertura de las actividades específicas “Mantenimiento” dentro de los programas de capacidad operacional de cada fuerza representa nada más (pero nada menos) que un gesto de preocupación por ga-

rantizar una operación segura de los medios, que resguarde las vidas humanas del personal en formación o adiestramiento y, obviamente, también el patrimonio público.

Similares ejercicios de apertura fueron introducidos en los programas de formación y capacitación, a través de los cuales hoy se puede discriminar volumen y composición de los recursos destinados a cubrir las necesidades de cuadros de oficiales, suboficiales y educación complementaria. Fueron abiertos programas como el correspondiente al sostén logístico antártico, otro gesto de compromiso, junto al programa de media vida del Irizar, con el apoyo a las operaciones del Plan Nacional Antártico desarrollado por la Cancillería.

Un capítulo aparte merecería la incorporación presupuestaria de las llamadas haciendas productivas. Unidades y organismos que, a la par de satisfacer necesidades específicas de las fuerzas, desarrollaban una actividad productiva o prestadora de servicios que los vinculaba con el resto del Estado o el sector privado. En el presupuesto 2007, regularizan sus recursos y ven la luz pública el Comando de Remonta y Veterinaria y Sastrería Militar por el lado del Ejército y Transportes Navales por la Armada.

Asimismo, para cada una de estas nuevas actividades abiertas fueron elaboradas series de indicadores sobre metas y tareas, con las que se avanzó concretamente en el camino

aún poco explorado de la medición y control de la productividad dentro del sector. Proyectando sobre la última senda, y con el acervo de esta nueva y rica base informativa, se encuentra actualmente en curso un proceso de sistematización para el desarrollo de un Tablero de Información para el Nivel Superior (TINS). Este tablero de comando permitirá a la conducción política del sector contar, por primera vez, con un monitoreo propio y en tiempo cuasi-real de los medios disponibles para responder tanto ante cualquier emergencia surgida de una catástrofe natural como a la misma eventualidad del ataque de un actor estatal externo.





*El intercambio entre
diversas escuelas doctrinarias.*

UNA APROXIMACIÓN AL DEBATE TEÓRICO DE LA DEFENSA

Escribe
Aníbal Laiño

El análisis propuesto se orienta a identificar conceptos y conocer el marco normativo que regula la función defensa en un grupo de países de la región. El mismo procura identificar los criterios, variables y contenidos que conforman el pensamiento y el cuerpo normativo de la defensa en cinco países de Latinoamérica.

El presente trabajo aspira a abordar, de manera sintética, el cuerpo normativo de la defensa seleccionado a fin de determinar los

contenidos comunes a varios actores y los que no se ajustan a esos criterios. De esta manera, identificaremos las claves de homogeneidad y de heterogeneidad.

El apoyo documental del escrito reposa en los contenidos constitucionales, ello permitirá identificar los conceptos más relevantes que posibiliten aproximarse a la comprensión de la gestión de defensa llevada a cabo por los actores seleccionados. Finalmente, se esbozarán algunas reflexiones de cierre.

1. Introducción

Prácticamente desde el fin de la Guerra Fría, e incluso antes, la producción bibliográfica referida a la Defensa en América Latina ha reflejado el consenso existente en todos nuestros países en torno a una serie de cuestiones. Una de ellas refiere al control civil de las Fuerzas Armadas, como correlato directo de la reinstauración de regímenes democráticos; otra, al encauzamiento de los diferendos interestatales –usualmente de naturaleza territorial– por la vía de la negociación entre los respectivos gobiernos, alejando el fantasma de la guerra; una tercera coincidencia se establece en torno a la conveniencia de fomentar la cooperación entre nuestras naciones en esta materia, en orden al tratamiento multilateral de amenazas que afecten la región, sin descartar a mediano plazo el establecimiento de arquitecturas de seguridad que contemplen el empleo combinado del instrumento militar, en responsabilidades regionales o de mayor envergadura; también existe consenso acerca de los beneficios de diverso orden que reportan a nuestras naciones la participación en operaciones de paz auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas.

Estos aportes teóricos pueden inducir a suponer erróneamente que América Latina ostenta un nivel de homogeneidad normativa, en materia de Defensa, superior al que realmente existe. Lejos de esta uniformidad, en el amplio espacio geográfico que se extiende desde México hasta Usuhaia se observa la coexistencia de variadas visiones y matices sobre la

Defensa, producto de los diferentes factores históricos, culturales, políticos y geopolíticos que incidieron en su formulación a lo largo del tiempo.

El fin del conflicto E–O no sólo permitió superar la posibilidad de holocausto nuclear de alcance universal, sino que despertó un conjunto de fuerzas de orden político, cultural, religioso, étnico y social que generaron nuevas vinculaciones entre los hombres y los pueblos, desarrollando una globalización no exenta de fragmentaciones y quiebres. Esta interacción más intensa y compleja impulsó nuevos procedimientos para regular las relaciones en los distintos ámbitos del quehacer humano. La región no fue ajena a ello. La búsqueda de la paz constituyó una aspiración común en un mundo regido por una concepción más profunda de la libertad, la justicia y el respeto a la dignidad humana.

Con este marco, el objetivo del presente escrito es efectuar una primera aproximación a la referida heterogeneidad, de naturaleza exploratoria, que en modo alguno pretende agotar la riqueza del tema, ni adquirir ribetes de estudio de Política de Defensa comparada. Partimos de la premisa que tal heterogeneidad, lejos de desestructurar las coincidencias existentes en materia de Defensa en el espacio latinoamericano, las complementa desde el particularismo de las naciones connotando un todo integrado.

Conviene señalar que, de cara a la región y a pesar de la heterogeneidad anunciada, se impone el desafío de edificar un accionar común para asegurar un ámbito cooperativo como exigencia prioritaria.

El compromiso geopolítico que significó el esta-

blecimiento de una región libre de armas nucleares (Tlathelolco) y la creación de una zona de paz constituyen decisiones que colocan a la región en una posición de vanguardia ética y política.

Complementariamente a la democratización y consolidación institucional en que están comprometidos los pueblos y gobiernos, así como la profundización de los procesos de integración, parecen indicar que se está desarrollando verdaderamente una imbricada trama de intereses comunes que otorgarán la razonabilidad y previsibilidad necesarias a las relaciones interestatales de la región. En esta fase de transición, caracterizada por un profundo proceso de cambio, se ofrecen oportunidades poco comunes de asociación estratégica.

A tal efecto, y acorde con el propósito enunciado, seleccionaremos cinco casos de estudio: Chile, Brasil, Venezuela, México y Perú, que trataremos en forma somera pero suficiente para abordar finalmente las conclusiones.

2. Desarrollo. Nuestros cinco casos de estudio

Chile: El pensamiento de Chile en materia de Defensa se encuadra, primariamente, en su Constitución, que establece en su art.22 la obligación ciudadana de defender la soberanía y contribuir a preservar la Seguridad Nacional. En otros pasajes, indica que compete al Presidente con acuerdo del Congreso la declaración del "estado de asamblea" en caso de guerra exterior (art.40); este procedimiento se repite en caso de una declaración de "es-

tado de guerra", aunque en este caso debe constar la consulta del titular del Poder Ejecutivo al Consejo de Seguridad Nacional (arts. 32, 63). Este Consejo, por su parte, queda legitimado como órgano de asesoramiento al Presidente de la República en materia de Seguridad Nacional (art.106).

La Constitución trasandina también hace explícita referencia a las Fuerzas Armadas, entendiendo como tales al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, asignándoles como función la defensa de la Patria y la Seguridad Nacional, y haciéndolas depender del Ministerio de Defensa Nacional (art.101). La disposición, organización y distribución de las Fuerzas Armadas, así como la designación de sus Comandantes en Jefe entre los cinco oficiales de mayor antigüedad, compete al Presidente de la República, quien es en tal carácter su Jefe Supremo (arts. 32, 104).

Con este encuadre constitucional, Chile define a la Defensa en su Libro Blanco, emitido inicialmente en 1997 y actualizado un lustro más tarde. De su texto se desprende que la Defensa es una de las funciones básicas del Estado, consistente en un conjunto de actividades que tienen como efecto salvaguardar bienes vitales para el país. Por un lado, la Defensa brinda protección a la población, el territorio y los bienes y actividades que se desarrollan dentro de las fronteras del país; por otra parte, colabora con la gestión de la política exterior¹.

Ese mismo documento establece que la Seguridad Nacional, a la cual se hace referencia en la Constitución, es el producto de un conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el



logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes. Así, la Seguridad Nacional es entendida como una “condición” a cuyo logro es contribuyente la Defensa, estableciéndose de esta forma la íntima interacción entre ambos conceptos.

La seguridad nacional se obtiene, según la Constitución (Parte I - 2.2), mediante funciones estatales bien definidas; es así que la seguridad exterior se logra primordialmente a través de la función Diplomática y de la función Defensa; la seguridad interior se obtiene mediante la función Orden Interior y la seguridad ante catástrofe se consigue merced a la función Protección Civil y Ambiental.

Para Chile, la defensa constituye una Política Pública y asimismo una Política de Estado. Como Política Pública su naturaleza es dinámica y se plantea con un claro carácter evolutivo.

“Por tradición, una de las políticas públicas más condicionadas por factores internacionales y por elementos domésticos es la Política de Defensa. Naturalmente esta situación deriva de la naturaleza de tal Política que se define en el punto intermedio entre la Política Doméstica y la Política Internacional de Estado y de sus contenidos que se nutren tanto de elementos políticos y filosóficos internos como de componentes externos”.²

Para Chile, la obtención de los objetivos nacionales es el resultado de la integración sistémica de la política exterior con la política de defensa y con la política de desarrollo, en su dimensión estratégica y proyección internacional; tal constatación identifi-

ca el campo de acción del Estado en esta materia.³

De acuerdo a los lineamientos que emanan de su Libro Blanco, Chile intenta adecuarse a los desafíos que han surgido tras la finalización de la Guerra Fría. Para ello, entiende su Política de Defensa como:

“Conjunto de principios y criterios con que el Estado orienta su función de defensa con vistas a preservar la soberanía e integridad del territorio y a contribuir al logro de los demás objetivos nacionales”.⁴

Esto no obsta para que los decisores en materia de Defensa, allende la cordillera, sugieran que el análisis de la Seguridad y la Defensa no puede restringirse al paradigma westfaliano, so pena de derivar en una visión distorsionada de las reales amenazas que enfrenta un Estado moderno como el chileno.⁵

Brasil: El pensamiento brasileño en materia de Defensa comienza a desgranarse desde la misma Constitución de la Unión, donde se lee (art.21) que es competencia de esta organización política federal asegurar la Defensa de la Nación. La Carta Magna también establece que el Presidente de la República tiene la atribución de declarar los estados de paz y guerra, con autorización del Congreso, así como los estados “de defensa” y “de sitio”, en estos dos últimos casos sin necesidad de autorización parlamentaria (arts. 49,136, 137). Al igual que en el caso de Chile, la Constitución brasileña también hace referencia a un órgano de consulta y asesoramiento del Presidente de la república, en

este caso el Consejo de Defensa Nacional (art.91).

El texto constitucional brasileño también hace una referencia explícita a las Fuerzas Armadas, identificándolas en sus tres componentes básicos: Ejército, Marina y Aeronáutica (vg. Fuerza Aérea). Las mismas tienen como misión defender la Patria, los poderes constitucionales, la ley y el orden, bajo órdenes del Presidente de la República (art.142). Compete al Congreso establecer el número de efectivos, siendo condición sine qua non en esta materia la aprobación presidencial (art.48).

Al contrario que otros países, como Argentina o Chile, Brasil no cuenta con un Libro Blanco donde se describa en detalle la actividad de Defensa y sus definiciones políticas. Esa carencia coloca a la Política de Defensa Nacional, aprobada por Decreto N° 5484 en el año 2005, como principal referencia en la materia, en cuyas páginas vuelve a plantearse la interrelación entre los conceptos de Seguridad y Defensa. El primero es considerado una “condición” caracterizada por la preservación de la soberanía y la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, la libertad de presiones y amenazas de cualquier naturaleza, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales; el segundo, a su turno, remite a las medidas y acciones estatales, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas. En forma similar a lo que se observa en Chile, en el caso brasileño

la Defensa es una acción contribuyente al logro y preservación de la condición de Seguridad.

En el vecino país, las cuestiones de la Defensa están a cargo del Ministerio de Defensa, creado en 1999 y cuya estructura regimental fue establecida hace apenas tres años. De esta cartera dependen tanto los comandos de las respectivas Fuerzas Armadas, como el Estado Mayor de Defensa. Conviene mencionar aquí que la creación de la cartera de Defensa implicó no sólo una centralización de la gestión de las actividades castrenses, sino también una reducción de la incidencia militar en el gabinete ministerial: en otras épocas, la jefatura de cada una de las tres fuerzas gozaba de rango ministerial, al igual que la Casa Militar y el hoy extinto Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA).

En los últimos tiempos, las novedades que registra el ámbito de la Defensa en nuestro vecino país pueden interpretarse como la traducción, en acciones concretas, de las directivas emanadas del Decreto N° 5484, calificado como la guía más específica y explícita que ha tenido desde el regreso de la democracia este sector del Estado brasileño.⁶ Así, se asiste a la definición del Amazonas y el Atlántico Sur como sendos espacios estratégicos prioritarios, lo que se tradujo en la relocalización de unidades militares y la adquisición de equipamiento, a esos efectos; simultáneamente, se reconoce el creciente peso de amenazas protagonizadas por actores no estatales que operan de acuerdo a una lógica transnacional, entre ellas el crimen organizado y el terrorismo, abogándose en este último caso por la capacidad para ejecutar acciones de tipo preventivo.

Algo que se viene observando en los últimos tiempos, en lo que a Brasil se refiere, es la percepción según la cual las apetencias foráneas sobre los riquísimos recursos naturales del país podrían ser causa de un conflicto cuya crisis derive en una agresión exógena procedente del “mundo desarrollado”. Claramente, la referencia en este caso apunta al patrimonio amazónico, insistiéndose en la necesidad de contar con una capacidad disuasoria creíble en esa área, e incluso con la capacidad para librar combates asimétricos frente al eventual invasor⁷.

Venezuela: Tempranamente, la Carta Magna venezolana establece que es competencia esencial y responsabilidad del Estado y de la ciudadanía la Seguridad de la Nación (arts. 322,130), agregando que el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Ejecutivo en los asuntos de la defensa integral, la soberanía y la integridad del espacio geográfico (art.323).

La Constitución de la República Bolivariana también contiene numerosas referencias a las Fuerzas Armadas, concentradas básicamente en su art. 328. En ese texto se registran dos elementos novedosos en esta materia, respecto a otras naciones latinoamericanas: por un lado, el empleo del concepto Fuerza Armada Nacional (FAN), en modo singular, para hacer referencia a los diferentes componentes; por otro, la incorporación de la Guardia Nacional como un cuarto componente de la FAN, sumado a la Armada, el Ejército y la Aviación.

La definición de Defensa, en el caso que nos

ocupa, no se desprende de un Libro Blanco como se observa en Chile, ni de un documento de Política de Defensa Nacional como ocurre en Brasil. Es la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, sancionada a fines del año 2002, la que especifica tanto el concepto que le da nombre como el de Defensa, ambos anticipados en la Constitución. La detallada definición de Seguridad de la Nación que se lee en el art. 2 alude a "la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos".

La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, en su art. 3, aborda la cuestión específica de la Defensa, definiéndola como el "conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado (...) con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación". Nótese aquí, como otro rasgo peculiar de la nación caribeña, que en esta definición no se registra una referencia explícita a las FAN, ni al instrumento militar.

En Venezuela, desde hace más de medio siglo, la cartera de Defensa tiene a su cargo la gestión de los

asuntos militares, ejecutando las órdenes del titular del Poder Ejecutivo. Su órgano de planificación es el Estado Mayor Conjunto, que desarrolla los planes establecidos por una institución que no tiene equivalencias en los otros países seleccionados para este estudio: la Junta Superior de las FAN. Esta Junta opera como el principal órgano asesor del Presidente de la República, del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y del Ministerio de la Defensa en cuestiones militares. Bajo la presidencia del titular de la cartera de Defensa, lo integran el Inspector General y los comandantes generales de las FAN, el jefe del Estado Mayor Conjunto y el responsable de las Fuerzas Armadas de Cooperación.

En nuestro relevamiento, el caso de Venezuela cobra relevancia a partir del recurrente empleo de los conceptos "guerra asimétrica" y "guerra de cuarta generación" por parte del gobierno, tanto para explicar la naturaleza de la agresión como las medidas preventivas/disuasivas que adopta su Poder Ejecutivo frente a esas contingencias.

El Palacio de Miraflores revalorizó la guerra asimétrica desde una perspectiva netamente defensiva, como fuera sostenido inicialmente por el titular del Poder Ejecutivo de Venezuela en el Primer Foro Militar sobre Guerra de Cuarta Generación y Guerra Asimétrica, celebrado en Caracas en 2004. Esta línea de pensamiento postula que, frente a una hipotética intervención armada exógena protagonizada por un Estado militarmente más poderoso, la guerra asimétrica sería la única salida a disposición de los venezolanos para resistir la agresión y repeler a un invasor, cuya superioridad en términos



convencionales condena al fracaso todo intento de oposición en el plano simétrico.

Lejos de considerar a las guerras asimétricas como un concepto foráneo, los analistas venezolanos remarcan que esta forma de combate tiene fuertes clivajes históricos con las guerras de la independencia libradas por los patriotas de Nueva Granada contra los realistas. La batalla de “Las Queseras del Medio”, donde descolló el genio estratégico del jefe patriota José Antonio Páez, así como la batalla de Santa Inés, son consideradas hitos referenciales de esta analogía histórica⁸.

La participación de la ciudadanía en el eventual rechazo a un agresor externo, como idea, trasciende a las Fuerzas Armadas para abarcar a la sociedad en su conjunto, que tiene la responsabilidad de coadyuvar a la Defensa Nacional según lo establece la Constitución bolivariana en su título VII (“De la Seguridad de la Nación”). Esa participación ciudadana se materializa a través de nuevas unidades de reservas civiles, denominadas en su conjunto Reserva Nacional Bolivariana, dependientes del Presidente de la República a través de un Comando General de Reserva; de este comando dependen guarniciones repartidas en la geografía nacional, y de éstas las “unidades de actuación” en cada uno de los veintitrés estados en que se divide el país.

Así, la población común, convenientemente organizada y entrenada, se prevé interactuará con las fuerzas regulares en el rechazo a las fuerzas invasoras y sus apoyos locales, combatiendo en los ámbitos urbano y rural en forma descentralizada e indefinidamente. De esta manera, en palabras del

Presidente de la República, se explicita la línea de pensamiento sobre el proceder de la sociedad en su conjunto.⁹

Las dimensiones cuantitativas de esta iniciativa gubernamental quedan claramente de manifiesto al reparar que, mientras los efectivos estables de la FAN rondan las 82 mil personas (según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, IISS), las dimensiones de las reservas podrían llegar a superar el millón de integrantes.

Perú: El anteúltimo caso seleccionado para nuestro trabajo, Perú, coincide con los anteriores en la referencia a la cuestión de la Defensa en el texto constitucional, donde se establece como deber primordial del Estado la defensa de la soberanía nacional (art. 44). Además, se constituye al Estado en garante de la seguridad de la Nación, mediante el Sistema de Defensa Nacional, dirigido por el Presidente de la República, quien está facultado para declarar la guerra con autorización del Congreso (arts. 118,163,164). Para el Perú, la seguridad es la situación en la cual el Estado tiene garantizada su independencia, soberanía e integridad, situación que contribuirá a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social basada en los valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos.

Las amenazas y otros desafíos a la seguridad constituyen para Perú problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales, complementadas por la sociedad civil, todos ellos actuando en su ámbito de responsabilidad y de con-

formidad con el ordenamiento jurídico. Esta es la base de la integración entre el Estado y la sociedad en todos los campos de la actividad nacional, particularmente en lo político, cultural, económico, social, científico - tecnológico y ecológico.

Con relación a las amenazas externas, conviene señalar en particular dos de ellas: las que podrían generarse si se intentara aplicar en la subregión sudamericana doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del Derecho Internacional, y las que podrían surgir de crisis en función de escasez de recursos naturales de valor estratégico, tales como los recursos vitales¹⁰.

Los intereses nacionales, para Perú, están constituidos por necesidades y aspiraciones amplias y duraderas que posee la Nación y se traducen en objetivos nacionales, que vienen a ser la expresión formal de los intereses y aspiraciones de esa Nación.

A partir de los objetivos establecidos en el Acuerdo Nacional del 2002, Perú ha diseñado 31 políticas de Estado, estando la novena referida a la Seguridad Nacional, ella establece en términos generales:

“Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales.

Consideramos que esta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a

prevenir y afrontar cualquier amenaza que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general”¹¹

A partir de dicho propósito, el Estado fomentará la participación activa de la sociedad en el logro de los objetivos de la Política de Seguridad y Defensa Nacional, garantizará la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, a la defensa, a la prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz, e impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de seguridad y defensa en todos los niveles del sistema educativo nacional.

Al contrario que Brasil y Venezuela, y al igual que Chile, Perú cuenta con un Libro Blanco, emitido el año 2005, que establece precisiones en torno a los conceptos de Seguridad y Defensa. El primero es entendido, como en los casos anteriores, en tanto “situación”, caracterizada por la garantía de la independencia, soberanía e integridad estatales, y de los derechos constitucionales para la población; el restante, como el conjunto de medidas, previsiones y acciones que (a tal efecto) el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente.

El Ministerio de Defensa del Perú fue creado apenas hace dos décadas, con una notoria posterioridad a otros países de la región. Su función difiere según se trate de la esfera política, o de la esfera militar; en el primer caso le compete concebir, planificar y supervisar la política de Defensa Nacional; en el segundo, le corresponde coordinar y ejecutar la referida política. Por otro lado, esta

cartera planifica y coordina las acciones que en esta materia realiza el Consejo de Defensa Nacional, un órgano de asesoramiento presidido por el ministro de Defensa en el cual también participan los jefes de las tres Fuerzas Armadas.

Para Perú, los problemas de seguridad convencional en la región serán atendidos aplicando los mecanismos de seguridad cooperativa. Las amenazas serán enfrentadas por medio de políticas de coordinación y cooperación mutua. Mientras tanto, los requerimientos de seguridad y defensa serán satisfechos en concordancia con el desarrollo nacional. La estrategia de seguridad del Perú es defensiva y disuasiva.

Finalmente, digamos que del Ministerio de Defensa dependen tanto las Comandancias Generales de las tres Fuerzas Armadas, como el Comando Conjunto de las mismas, que ejecuta las operaciones militares en un contexto de conjuntes e interoperatividad.

México: El quinto y último caso seleccionado para este trabajo es el de México. Nuevamente, asistimos en esta ocasión a un alto nivel de singularidad, que está dado por la virtual ausencia de la cuestión de la Defensa en la Constitución Nacional. La Carta Magna azteca sólo tiene referencias fragmentarias a la obligación ciudadana de recibir instrucción militar (art. 31); a la potestad del Poder Legislativo de declarar el estado de guerra (art. 73), hecho que carece de analogías a nivel latinoamericano; y a la disposición permanente del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea bajo la con-

ducción del Presidente de la República (art. 89).

Al día de la fecha, México no cuenta con un Libro Blanco, pese a los esfuerzos que viene realizando en esa materia desde hace aproximadamente un lustro. Tampoco existe en este país hermano un documento que explicita la Política de Defensa Nacional, como sí es el caso de Brasil, ni ley específica alguna en materia de Defensa y Seguridad, como se observa en Venezuela. Con este contexto, la Seguridad Nacional en tanto “acción” y no “situación”, como sería en los otros cuatro casos, se desprende del último Plan de Desarrollo Nacional, donde se identifican como metas la protección y preservación del interés colectivo, evitando o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones nacionales.

En México, el Presidente es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, aunque este cargo no le es conferido por la Constitución Nacional, sino por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sí están explicitadas en el texto constitucional, como anticipáramos, las Fuerzas Armadas, aunque su funcionamiento está regido por sendas leyes referidas al Ejército y la Fuerza Aérea, por un lado, a la Armada, por el otro. Consecuentemente, se observa que este país cuenta “virtualmente” con dos carteras de Defensa (a la sazón Secretarías): es decir, la Secretaría de Defensa Nacional, que engloba al Ejército y la Fuerza Aérea, y la Secretaría de Marina, bajo cuya esfera queda la Armada. Y lo mismo se repite en lo que suele denominarse Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas:

esta figura se desdobra en el caso mexicano en un Estado Mayor de la Defensa Nacional, que alcanza al Ejército y la Fuerza Aérea, y un Estado Mayor General de la Armada que atiende las cuestiones de las fuerzas de mar.

Como relata un especialista de la Universidad Nacional de México (UNAM), las Fuerzas Armadas mexicanas tienen una participación muy activa en el desarrollo nacional y en misiones de seguridad interna, seguridad pública y de apoyo de la población en casos de desastres; estos roles tienen fuertes raíces en la historia de la Nación, su posición geográfica y, particularmente, la evolución de su régimen político¹². En los últimos tiempos, la mencionada participación ha sido particularmente notoria en lo que se refiere al combate al narcotráfico: contingentes militares operan junto a efectivos de la Policía Federal Preventiva (PFP) y de la Procuraduría General de la República (PGR) en la erradicación de los carteles del crimen organizado diferenciándose con ello, del criterio que induce a especificar la defensa en función de roles surgidos de amenazas de origen externo.

3. Conclusiones

En este breve trabajo hemos intentado demostrar que en materia de Defensa, la situación en Latinoamérica leída en clave de homogeneidad no es exacta salvo para ciertos aspectos relevantes de la visión estratégica que así lo testimonia. Sin embargo, este aparente déficit no modifica la esencia y la naturaleza de las relaciones en la región. Los cinco

casos tratados así lo demuestran.

En este sentido observamos que, aunque la cuestión de la Defensa y las Fuerzas Armadas aparecen tempranamente en las constituciones nacionales, no en todos los textos fundamentales son tratadas con una adecuada estructura conceptual integrada sistémicamente. Tampoco son iguales las atribuciones legislativas en esta materia, ni se detecta en todos los casos la existencia de un órgano de asesoramiento específico al Poder Ejecutivo.

Aunque en todos los casos la cuestión de la Defensa está normada a través de leyes y/o decretos, la emisión de documentos rectores sobre este tema, por parte del poder político, no es una práctica generalizada. Al igual que nuestro país, Chile y Perú cuentan con un Libro Blanco, lo que no se repite en los restantes casos; mientras Brasil dispone de una Política de Defensa Nacional, en Venezuela las principales referencias se encuentran en una ley vertebradora, lo que no es el caso de México, donde las prácticas enraizadas en su cultura política parecen suplir algunas herramientas normativas.

Dejando momentáneamente de lado las singularidades del modelo mexicano, en los casos que hemos analizado se puede constatar que existe una cartera ministerial que gestiona en forma centralizada los asuntos de la Defensa, por delegación de su máximo responsable, el titular del Poder Ejecutivo. En el organigrama de estos ministerios se observa la existencia, con diferentes nombres, de estados mayores que incluyen entre sus responsabilidades el asesoramiento en lo que atañe al accionar conjunto de las Fuerzas Armadas.

Resulta importante consignar que en los casos analizados el abordaje a la Defensa en general se efectúa a partir del vínculo entre este concepto y otro más abarcativo, el de la Seguridad. En este esquema, y acorde a los lineamientos internacionales imperantes, en ciertos casos, la Seguridad tiende a ser percibida como “condición” o “situación” a lograr, de carácter multidimensional, mientras la Defensa es entendida como una acción contribuyente a ese estado de cosas.

Derivado de lo anterior, es importante remarcar sin embargo que más allá de las particularidades de cada caso nacional, sobre todo del mexicano (cuya excepcionalidad no invalida esta tendencia), la Defensa es percibida, cada vez más, como una acción determinada en función de amenazas reales o potenciales provenientes del exterior, lo que hace que las Fuerzas Armadas hayan visto disminuir sensiblemente su empeñamiento en tareas de seguridad interior respecto del que se observaba hace apenas unos años¹³. Así encontramos que la necesidad de desarrollar fuerzas de seguridad tipo Gendarmería aparece como un objetivo orgánico deseable de evolución y destinado a asumir las responsabilidades propias de la seguridad interior, reservando de esta manera las Fuerzas Armadas para las funciones exclusivas de la Defensa.

En síntesis, nuestro abordaje exploratorio de la cuestión de la Defensa en el espacio latinoamericano corrobora que, junto a la existencia de importantes consensos en la materia (participación activa de la ciudadanía en materia de defensa, medidas preventivas contra las amenazas a los recursos es-

tratégicos, involucramiento en misiones destinadas a la creación y sostenimiento de un ambiente internacional de paz, desarrollo de una zona libre de armas nucleares, creación de una zona de paz, entre otros), persisten singularidades que relativizan la homogeneidad que se le asigna a América Latina en estos aspectos. Es imperativo tomar debidamente en cuenta, entonces, esta heterogeneidad, y abandonar el empleo de afirmaciones estereotipadas, como precondition para comprender en todas sus dimensiones una problemática de por sí tan compleja y que no podemos permitir sea objeto de manipulación a favor de intereses ajenos.

Una consideración final nos sugiere, conforme una visión clásica del problema, la recurrencia a viejas reglas estratégicas, tal el caso del concepto de Imperium, el que proponía taxativamente que un líder debía elegir por sí mismo quienes eran sus adversarios, no dejándolo librado a la opinión de otros, aunque fuesen éstos considerados amigos. Esta prevención nos preservaría de formular en el futuro erradas opciones estratégicas.

1 Ver Libro de Defensa de Chile 2002.

2 DILLON, G.M. Los parámetros de la Decisión. Revista "Política y Estratégica" N° 103, p. 11".

3 HOLZMANN, Guillermo. Política de Defensa y Diseño del Libro Blanco de la Defensa. El caso Chile 2003. Departamento Ciencia Política - Universidad de Chile.

4 Ver Libro de la Defensa 2002, parte III Política de Defensa Nacional. Cap. 1, Conceptos y definiciones, p. 77.

5 ORTIZ SARKIS, Miguel: "La idea de amenaza en los responsables gubernamentales de Chile 1990-2005", Política y Estrategia N° 104, octubre-diciembre 2006, pp. 34-49.

6 CALLE, Fabián: "La nueva política de Defensa de Brasil", Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), 17 de agosto de 2005.

7 GOMES PEDROSA, Fernando: "Conflictos asimétricos: amenazas a la soberanía brasileña sobre la Amazonia", Revista de la Escuela Superior de Guerra N° 562, julio-septiembre 2006, pp. 51-61.

8 BARTOLOMÉ, Mariano: "Las guerras asimétricas y de cuarta generación dentro del pensamiento venezolano en materia de Seguridad y Defensa", ponencia expuesta en el XII Congreso de Relaciones Internacionales del Cono Sur, Buenos Aires noviembre de 2006.

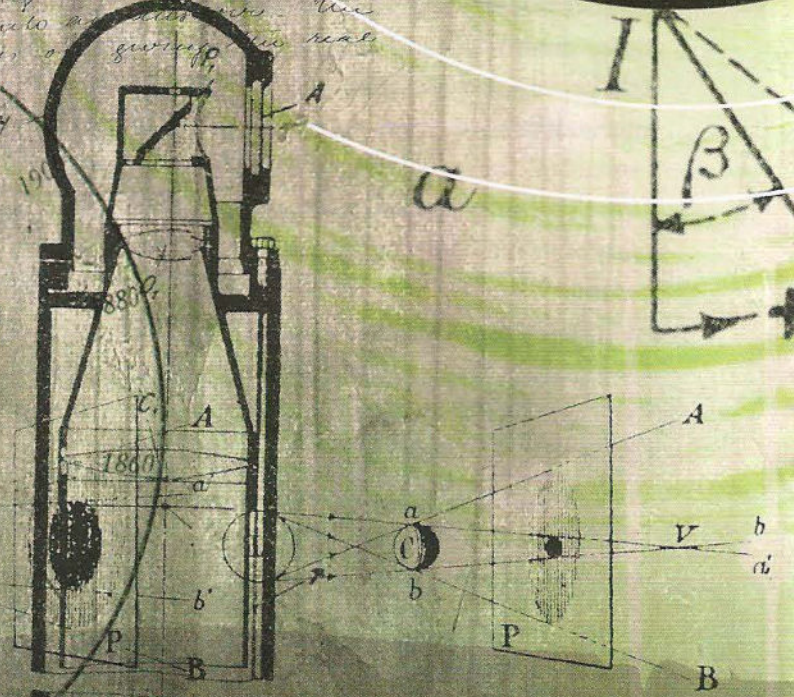
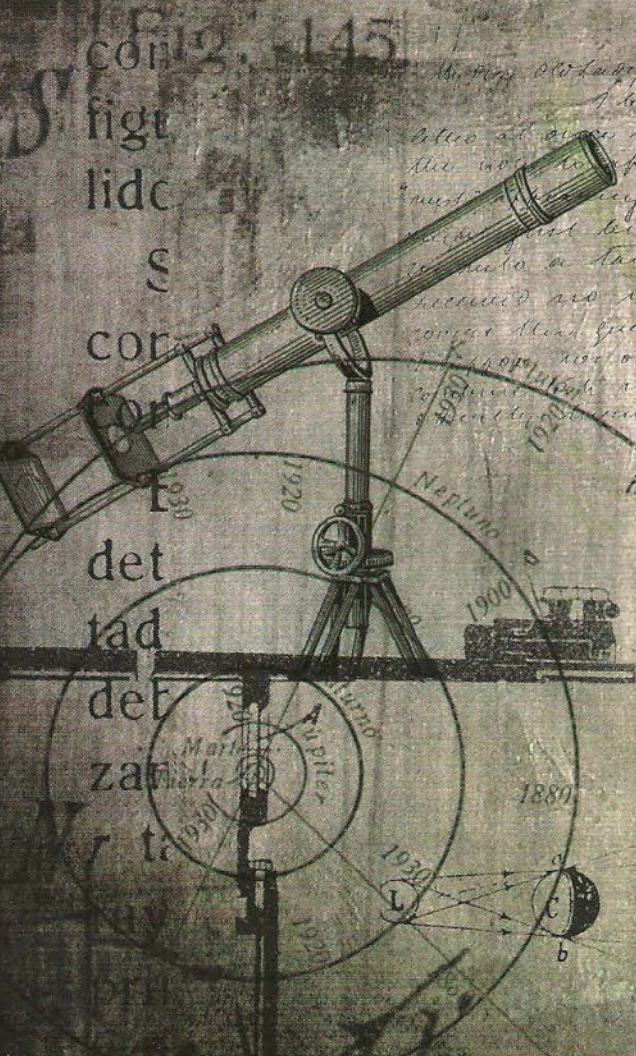
9 CHÁVEZ, Hugo: "Venezuela defiende su soberanía" (discurso pronunciado el 16 de mayo de 2004 en Caracas, luego de la Marcha por la Paz y contra el Imperialismo). En Hugo Chávez: Palabras Antiimperialistas, Ministerio de Comunicación e Información, colección Discursos del Presidente, Caracas 2006, pp. 91-124 (en especial pp. 117 y ss.).

10 Ver Libro Blanco de la Defensa Nacional de Perú 2005, cap. III, p. 63.

11 Ibidem pp. 63-64.

12 BENITEZ MANAUT, Raúl: "El sistema de Defensa en México", en Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL): Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, Buenos Aires 2005, pp. 222-225.

13 El ejemplo más reciente es el del estallido de violencia urbana que a comienzos de año sacudió a Río de Janeiro. El presidente de Brasil autorizó el envío de tropas federales a ese estado con el objeto de auxiliar al gobierno local en el combate a las bandas criminales, respondiendo a un pedido formulado en tal sentido por el gobernador. Sin embargo, al contrario que en ocasiones anteriores, las tropas federales enviadas no fueron de tipo militar, sino que se enmarcaron en la Fuerza Nacional de Seguridad Pública (FNS), una unidad de elite de unos 8000 policías militares y bomberos de toda la nación, entrenada para actuar en situaciones de violencia urbana extrema, incluyendo toma de rehenes.



Nuevos desafíos

LA DEFENSA NACIONAL Y LOS ASUNTOS MILITARES EN LA ARGENTINA ACTUAL

Escribe
Marcelo Saín

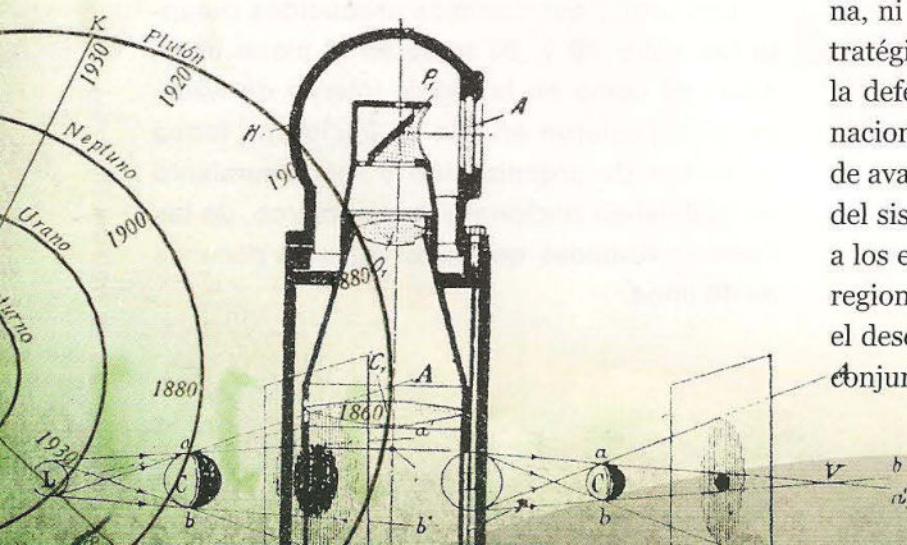
1. Nuevos desafíos en la defensa nacional

Los profundos cambios producidos durante los años '80 y '90 tanto en el plano internacional como en la esfera interna de nuestro país pusieron en tela de juicio una forma particular de organización y funcionamiento de la defensa nacional y, en su marco, de las Fuerzas Armadas que tuvo vigencia por más de 40 años.

En su conjunto, desde mediados del siglo XX, este sistema de defensa nacional, del que las Fuerzas Armadas han configurado apenas una dimensión particular del mismo, se estructuró sobre la base de un conjunto de parámetros que, en la actualidad, resultan anacrónicos frente a la envergadura de las transformaciones señaladas, poniendo en evidencia la necesidad de emprender un abarcativo proceso de reformulación de dichos sistemas defensivos-militares.

Así lo expresó el 13 de marzo de 2007, la Ministra de Defensa, Nilda Garré, primera mujer al frente de dicha cartera, cuando sostuvo la necesidad de emprender una *"profunda readecuación del sistema de defensa y de las Fuerzas Armadas"* a tono con las condiciones internacionales y domésticas imperantes, posicionando a la *reforma institucional del sistema defensivo-militar* como eje de la política de defensa nacional inaugurada en el inicio de su gestión.

El principal asunto de la defensa en la actualidad no es la posibilidad de una acción militar agresiva inminente contra la República Argentina, ni tampoco la existencia de una situación estratégica regional crítica desde la perspectiva de la defensa militar. La realidad es que la defensa nacional, como política de Estado, tiene el desafío de avanzar y producir una profunda readecuación del sistema de defensa y de las Fuerzas Armadas, a los efectos de colocarlas a tono con el escenario regional vigente y volver más eficiente y racional el desempeño y la organización del sistema en su conjunto, todo ello en el marco de los recursos



presupuestarios que difícilmente van a ser incrementados de manera significativa durante un largo período de tiempo.¹

Es la primera vez en dos décadas que un Ministro de Defensa —en este caso, una Ministra de Defensa— da cuenta abiertamente de la *desactualización y obsolescencia del sistema defensivo-militar argentino* y coloca como eje de la política del sector la necesidad de emprender un profundo proceso de *reformas institucionales*, de acuerdo con las condiciones internacionales y nacionales vigentes y siguiendo un tono realista tan poco frecuente en el ámbito de la defensa nacional y los asuntos militares.

En este ámbito es usual que se añoren aquellos tiempos en los que el aparato castrense nacional tenía un porte sustantivamente mayor que el actual. Este aparato se sustentaba en un elevado nivel de gasto estatal destinado a la defensa nacional y, en particular, a las Fuerzas Armadas, y en dos hechos ineludibles a la hora de evaluar la pertinencia de la añoranza señalada. Por un lado, las Fuerzas Armadas constituían actores políticos dominantes en el escenario institucional de nuestro país. Sustentaban elevados niveles de corporativización y de autonomía en el sistema político y, en ese marco, encabezaron y sostuvieron regímenes autoritarios de carácter dictatorial basados en estrategias represivas tendientes a desactivar todo atisbo de movilización política y social contraria al ordenamiento económico que impusieron. Por otro lado, la estructura organizativa, de funcionamiento y doctrinaria de las instituciones

castrenses fue moldeada a lo largo de varias décadas para afrontar diversos y complejos desafíos y conflictividades derivadas de atritos fronterizos, competencias regionales y problemáticas internas propias de aquellos años.

Nada de todo ello existe en la actualidad. La democratización política iniciada en 1983 ha esmerillado la tradicional autonomía castrense y la Argentina no cuenta hoy con Fuerzas Armadas capaces de tallar, determinar o incidir sobre la política institucional del país. Tampoco poseen prerrogativas institucionales que permitan obstruir o condicionar el juego político democrático o, al menos, imponer pautas sectoriales o mantener intereses corporativos. Asimismo, las conflictividades fronterizas o internas que justificaron la conformación de maquinarias bélicas de proyección regional y, al mismo tiempo, de grandes aparatos de represión interna han desaparecido. Ello, sumado a las persistentes crisis económicas por la que atravesó nuestro país, dio lugar a la recurrente caída de los gastos militares, convirtiendo a las instituciones castrenses en fuerzas escuálidas en comparación con las existentes en otrora.

Todo esto, en fin, impone, por sí mismo, la necesidad de encarar un proceso de *reconversión y modernización defensivo-militar* que proyecte a las instituciones del sector como instrumentos adecuados y eficientes frente a los nuevos desafíos propios del actual escenario internacional, regional y nacional.

Ahora bien, ¿son los gobiernos civiles o las cúpulas militares la instancia fundamental para lle-

var a cabo el diseño y la implementación de la reconversión y modernización defensivo-militar?; ¿quién define y formula el modelo de defensa nacional adecuado para la época y el tipo de Fuerzas Armadas necesarias para ello?; ¿quién establece los lineamientos básicos de las políticas y estrategias defensivo-militares de nuestro país?. Sin dudas, todo ello es una responsabilidad excluyente e indelegable de las autoridades gubernamentales y, en particular, de aquellas autoridades encargadas de la dirección de la defensa nacional.

En el 2001, el General (R) Martín Balza, ex Jefe del Estado Mayor General del Ejército Argentino, sostuvo acertadamente que las Fuerzas Armadas que se hallan subordinadas al poder civil, *"deben ser mandadas por éste con eficiencia, coherencia, firmeza, comprensión y afecto"*. En su opinión, la política de defensa y militar debe ser establecida por el poder civil, para lo cual *"lo primordial es que la dirigencia política tenga en claro, y sepa, qué hacer con las Fuerzas Armadas"*. En este sentido, la supremacía del poder civil sobre el poder militar sólo se puede lograr mediante *"la fijación de misiones y objetivos claros"* por parte de los poderes ejecutivo y legislativo del Estado. *"En una democracia moderna y efectiva, los militares debemos elaborar los distintos cursos de acción para superar una crisis o amenaza, pero es el poder político quien los determina y luego -evaluando el asesoramiento militar- decide cual es el recurso de acción o la opción más atinada"*, sostuvo el destacado ex jefe militar.²

Sin embargo, ello abre un conjunto de dilemas

que podrían resumirse en un interrogante fundamental, a saber, *¿cuentan nuestro país con un Ministerio de Defensa con capacidades institucionales suficientes para encarar un proceso institucional de semejante envergadura?.* He aquí, pues, el principal desafío institucional en la materia, esto es, *la construcción y el fortalecimiento de gobernabilidad política en todo lo relativo a la defensa nacional y los asuntos militares.* Esto constituye la condición necesaria fundamental para atravesar un proceso exitoso de reconversión y modernización defensivo-militar.

El Almirante (R) Mario César Flores, ex Ministro de Marina del Brasil, sostiene apropiadamente que *"en cada época y cada país, las concepciones y las doctrinas estratégicas deben ser avaladas y ajustadas para su uso de acuerdo con la preparación militar, pero siempre en función de las circunstancias objetivas que merezcan respeto así como de las circunstancias que puedan o deban fundamentar la actuación militar, con el establecimiento de límites, objetivos y criterios para esa actuación"*. Vale decir, la preparación militar no puede desarrollarse *"de modo apriorístico e autónomo"* sino que *"hay que ponderarla juiciosamente y adaptarlas a la época y a la situación"*. Se trata, a su juicio, de una cuestión política y estratégica, y no meramente militar. Cabe a *"los militares participar de él como profesionales de la defensa, asesorando en lo tocante a las posibilidades, con sus demandas de preparación y las limitaciones del poder militar en la consecución de la política nacional"*, pero quien debe conducirla es el poder

político o, más precisamente, las autoridades gubernamentales democráticas.³

No obstante, para Flores, las relaciones civil-militares articuladas durante las últimas décadas en Brasil se caracterizaron por dos tendencias que han desdibujado y vulnerado la posibilidad de establecer una ecuación apropiada en materia de defensa nacional. Ellas también han signado nuevas propias relaciones civil-militares. En primer lugar, la *apatía política* que ha primado en la clase dirigente acerca de las cuestiones defensivo-militares, alimentada por los preconceptos existentes sobre los militares, el desinterés sobre estos asuntos que tienen poca relevancia en la vida política nacional, y la falta de preparación y de familiaridad de los civiles sobre las cuestiones vinculadas a las Fuerzas Armadas y la defensa nacional. Estas tendencias también han caracterizado a los funcionarios del Ministerio de Defensa, lo que favoreció el desgobierno político del sector ya que esa apatía, desinterés e incompetencia convirtió a dichos funcionarios en *"muy vulnerables a la visión y a la influencia corporativa de los profesionales de las tres fuerzas"*⁴, impidiendo el ejercicio integral del gobierno civil sobre el mundo militar. Y, en segundo término, el *conservadorismo militar* asentado en la ausencia de predisposición de las jerarquías castrenses a incorporar nuevas ideas y concepciones defensivo-militares y a dejar de aferrarse a las visiones tradicionales que orientaron el pensamiento y la organización militar en otros tiempos y que posteriormente han resultado vetustas y desactualizadas. Esta impronta se ha

ponderado en épocas de paz, como la actual, en las que no existe la posibilidad de uso de las Fuerzas Armadas como instrumentos de resolución de disputas territoriales o estratégicas, dado que *"los líderes militares no se entusiasman con cambios mayores y son propensos al conservadorismo protector de carrera"*, todo lo cual implicó *"la aceptación por parte de los altos escalones militares de concepciones desarrolladas, mucho o poco, bajo circunstancias políticas, económicas, culturales y tecnológicas del pasado, pero diferentes de las circunstancias de su tiempo real"*.⁵

De este modo, la *apatía política* y el *conservadorismo militar* han impedido el desarrollo de un proceso institucional tendiente a viabilizar un cambio institucional modernizante que tienda a superar los resquicios desactualizados aún existentes de un *modelo tradicional de organización de la defensa y de las instituciones castrenses* que se conformó básicamente a partir de la década del '40, aunque durante los años '60 sufrió una transformación radical y adquirió formas y contenidos que se extendieron hasta los años '80, y que las sucesivas gestiones gubernamentales constitucionales no han conseguido superar desde la instauración democrática producida en 1983.

El presente trabajo se propone hacer un recorrido general del modelo tradicional defensivo-militar y el anacronismo del mismo ante las actuales condiciones situacionales. Seguidamente, se dará cuenta del desempeño deficiente de las sucesivas gestiones gubernamentales en materia de defensa nacional y se abordarán los ejes formulados

y seguidos por la actual gestión ministerial a los efectos de revertir aquellas deficiencias políticas. Finalmente, se harán algunas consideraciones generales acerca de los lineamientos necesarios para llevar a cabo la reforma militar aún pendiente.

2. Entre la defensa nacional y la seguridad nacional

Los lineamientos doctrinales básicos del *modelo tradicional de organización de la defensa y de las instituciones castrenses* resultaron de la sucesión de dos grandes *paradigmas en materia de defensa nacional* que dieron forma a dos *modelos defensivo-militares* diferenciados. Entre los años '40 y '60, tuvo vigencia lo que se podría denominar el *modelo defensivo-militar peronista* asentado doctrinalmente en la denominada "*Doctrina de la Defensa Nacional*", mientras que entre los años '60 y '80 se impuso el *modelo defensivo-militar securitista* basado doctrinalmente en la llamada "*Doctrina de la Seguridad Nacional*".

La *Doctrina de la Defensa Nacional (DDN)*⁶ constituyó el basamento ideológico del primer y segundo gobierno constitucional encabezado por el Juan Domingo Perón en materia de defensa nacional y en la gestión de los asuntos militares.

En una conferencia brindada en 1944 acerca del significado de la defensa nacional; el entonces Coronel Perón definió a ésta como una esfera de la vida nacional mucho más amplia que aquella restringida únicamente a las Fuerzas Armadas y que comprendía a "*todos sus habitantes, todas las*

energías, todas las riquezas, todas las industrias y producciones más diversas". En ese marco, las Fuerzas Armadas eran entendidas como "*el instrumento de lucha de ese gran conjunto que constituye la «Nación en armas»*".

Un país en lucha puede representarse con un arco con su correspondiente flecha, tendido al límite máximo que permite la resistencia de su cuerda y la elasticidad de su madero, apuntando hacia un solo objetivo: ganar la guerra. Sus Fuerzas Armadas están representadas por la piedra o el metal que constituye la punta de la flecha; pero el resto de ésta, la cuerda y el arco, son la Nación toda, hasta la mínima expresión de su energía y poderío [...]. La defensa nacional de la patria es un problema integral, que abarca totalmente sus diferentes actividades; que no puede ser improvisada en el momento en que la guerra viene a llamar a sus puertas, sino que es obra de largos años de constante y concienzuda tarea; que no puede ser encarada en forma unilateral, como es su solo enfoque por las Fuerzas Armadas, sino que debe ser establecida mediante el trabajo armónico y entrelazado de los diversos organismos del gobierno, instituciones particulares y de todos los argentinos, cualquiera sea su esfera de acción; que los problemas que abarca son tan diversificados, y requieren conocimientos profesionales tan acabados, que ninguna capacidad ni intelecto puede ser ahorrado [...].⁷

A tono con ciertas visiones vigentes por entonces en el continente europeo, esta concepción de la defensa nacional suponía, así, una *visión de la*

guerra, en cuyo marco se entendía que, desatado un enfrentamiento bélico, la totalidad de los recursos humanos y materiales de un país así como sus fuerzas productivas nacionales debían comprometerse -y ser organizadas por el Estado- en el sostenimiento del esfuerzo bélico militarmente consumado por sus Fuerzas Armadas a los fines de hacer frente a situaciones conflictivas derivadas de agresiones militares de origen externo, esto es, agresiones contra el territorio nacional llevadas a cabo las Fuerzas Armadas de otros países. Las Fuerzas Armadas constituían, así, el *instrumento militar de la defensa nacional*.

Se trataba de una *visión convencional y limitada de la guerra*, la que, en nuestro caso, contemplaba la posibilidad de confrontaciones bélicas locales con los países vecinos, en particular con Chile y con Brasil. Con Chile existían cuestiones limítrofes irresueltas y con Brasil la Argentina mantenía una manifiesta rivalidad por el predominio político-militar en el área de América del Sur. Desde los años '30, estas dos hipótesis de conflicto de carácter vecinal configuraban los parámetros predominantes en torno a los cuales se fueron organizando y desplegando nuestras instituciones castrenses.

Ahora bien, a partir del golpe militar que puso fin al segundo gobierno peronista en 1955, se produjo una sustantiva reformulación doctrinaria en materia de defensa nacional y, en especial, del papel institucional desempeñado por las Fuerzas Armadas. El telón de fondo doctrinal de este cambio estuvo dado por la llamada "*Doctrina de la Segu-*

ridad Nacional" (DSN)⁸ que comenzó a difundirse con más énfasis en los cuarteles hacia fines de los años '50. Este cuerpo doctrinal conformó una nueva *concepción de guerra*, distinta de la DDN y compuesta por dos pilares centrales, a saber, el alineamiento internacional y la subordinación estratégico-militar a los Estados Unidos, en el marco de la contienda mundial sostenida contra el comunismo soviético y la institucionalización de las tareas de seguridad, vigilancia y policiamiento interior como función primordial de las Fuerzas Armadas de la región para combatir a la "*subversión marxista*" que se expresaba en los movimientos guerrilleros y en las formas de terrorismo político en el interior de los Estados latinoamericanos. En su contexto, los uniformados se comenzaron a pensar a sí mismo y a proyectarse institucionalmente como guardianes y policías del orden político interno ante la "*amenaza comunista*" permanente que había emergido en la región a partir del triunfo de la revolución cubana.

Por cierto, en nuestro país, este concepto de guerra anticomunista fue entendido en forma muy amplia según las necesidades domésticas de los militares locales, dando lugar a una interpretación adaptada en la que el antiperonismo castrense se convirtió en una prolongación del anticomunismo. En efecto, la DSN sirvió como instancia de legitimación de la intervención política recurrente de los uniformados, del mantenimiento de un amplio espacio de autonomía militar en función de tutelar el sistema político conforme la perspectiva política castrense y, en particular, del objetivo de exclusión

política del peronismo que primaba desde la caída de éste en 1955.

Una detallada manifestación de esta posición doctrinal la brindó el General Juan Carlos Onganía, indiscutible referente militar de la época, durante su intervención en agosto de 1964 en la *V Conferencia de Ejércitos Americanos* en West Point, Estados Unidos. Allí, sostuvo que las Fuerzas Armadas eran el “*brazo fuerte de la Constitución*”, pero indicó que los militares solamente le debían obediencia a la Constitución y a las leyes y no a los dirigentes o partidos que ejercían el gobierno institucional del país. A su vez, si el gobierno constitucional se extralimitaba en el ejercicio de sus atribuciones legales, violando los principios básicos del sistema republicano, las Fuerzas Armadas debían intervenir en el proceso institucional.

La subordinación [de las Fuerzas Armadas] es debida a la autoridad del gobierno en cuanto ésta emana de la soberanía popular, en cuyo nombre la ejerce, conforme a los preceptos constitucionales. El acatamiento es debido y referido, en última instancia, a la Constitución y a sus leyes; nunca a los hombres o a los partidos políticos que circunstancialmente pudiesen detentar el poder público. Si esto fuese así, quedaría trastocada la misión fundamental que compete a las Fuerzas Armadas; dejarían de ser apolíticas y se convertirían en guardias pretorianas al servicio de determinadas personas o agrupaciones políticas [...]. Está claro, entonces, que tal deber de obediencia habrá dejado de tener vigencia absoluta, si se produce al amparo de ideologías exóticas, un desborde de au-

toridad que signifique la conculcación de los principios básicos del sistema republicano de gobierno, o un violento trastrocamiento en el equilibrio e independencia de los poderes, o un ejercicio de la potestad constitucional que presuponga la cancelación de las libertades y derechos de los ciudadanos. En emergencias de esta índole, las instituciones armadas, al servicio de la Constitución, no podrían, ciertamente, mantenerse impasibles, so color de una ciega sumisión al poder establecido, que las convertiría en instrumentos de una autoridad no legítima [...].⁹

Así, durante esos años, y particularmente a partir del golpe militar de 1966 encabezado por el propio General Onganía que inauguró la denominada “*Revolución Argentina*” que se extendió hasta 1973, dicha impronta tutelar enmarcó la inauguración de un régimen militar-autoritario perfilado a eliminar las demandas sociales y políticas consideradas “*excesivas*” por los uniformados, a desactivar políticamente a los sectores populares, a desarticular sus organizaciones y a disciplinar coercitivamente a la oposición; y, por último, a la puesta en práctica de políticas orientadas a provocar una profunda transformación de la estructura socioeconómica y político-cultural del país, cuya manifestación más expresiva estuvo dada por la más violenta de las dictaduras militares vividas en el país, es decir, el llamado “*Proceso de Reorganización Nacional*” (PRN) que se extendió desde 1976 a 1983.¹⁰

A diferencia de las experiencias anteriores, estos regímenes autoritarios combinaron dos objeti-

vos centrales que los particularizaron como forma novedosa de dominación castrense, a saber, la *represión política* y la *transformación económico-social*. En su marco, las metas de la corporación militar no se redujeron exclusivamente a la desarticulación coercitiva de la estructura político-social que daba sustento a la sociedad “populista” precedente sino que se ampliaron hacia la creación de nuevas bases estructurales y hacia la conformación, en ese contexto, de nuevos sujetos sociales dominantes. Así, montaron verdaderos “*regímenes burocrático-autoritarios*” que implicaron, por un lado, la conformación de un sistema de exclusión política de los sectores sociales altamente activados, intentando desarticular coactivamente su presencia política y sus bases organizacionales y, por el otro lado, la constitución de un régimen político de tipo autoritario en el que las Fuerzas Armadas asumieron institucionalmente el gobierno nacional, sustentando un proyecto político y económico diseñado y definido corporativamente en el interior de esas fuerzas y sin fijar un tiempo de duración en la implementación de tales programas.¹¹ Con ello, las Fuerzas Armadas abandonaron las salidas tutelares indirectas y se instalaron institucionalmente en la conducción del poder estatal para llevar a cabo los cambios necesarios que permitiesen “*modelar*” una nueva matriz de país acorde con sus perspectivas conceptuales, convirtiéndose en *agentes de transformación*. Esta forma de intervención fue, pues, la expresión más acabada de la militarización de las relaciones civiles iniciada en 1930.¹²

En este contexto político se fue delineando el conjunto de preceptos básicos de la DSN y del rol que, en su marco, se atribuían para sí mismo las Fuerzas Armadas. La defensa nacional pasó a constituir una dimensión específica de la “*seguridad nacional*”, lo que tuvo una clara expresión institucional en la *Ley 16.970 de Defensa Nacional*¹³ promulgada el 6 de octubre de 1966, por el gobierno militar del General Onganía. En ella, se establecieron “*las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, con el fin de lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales*”. La seguridad nacional, en tanto objetivo fundamental de la defensa nacional, fue ambiguamente conceptualizada como “*la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales*”, al mismo tiempo que la defensa nacional fue entendida como “*el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr para lograr la seguridad nacional*”. La “*política y estrategia nacionales*” darían “*las bases necesarias para establecer el grado de seguridad nacional concordante con las exigencias del desarrollo*”. En este marco, la seguridad nacional y el desarrollo aparecieron como el fin último del Estado, mientras que la defensa nacional fue considerada como un medio, lo que, en verdad, convirtió a esta norma, más bien, en una *ley de seguridad nacional*. Ello se expresó con claridad cuando se estableció que la seguridad nacio-

nal requería de *“la formulación, planeamiento y programación de las medidas de la defensa relaciones con el desarrollo nacional; la preparación y alistamiento de los medios del potencial militar; y el planeamiento y conducción de las operaciones militares”*, así como también *“la determinación de las funciones atribuciones y obligaciones de todas las autoridades nacionales, provinciales y municipales”* y *“el fortalecimiento de la conciencia nacional sobre la importancia de los problemas inherentes a la seguridad nacional”*, entre otros parámetros.

Pues bien, de este modo, se diluyó la distinción legal e institucional existente entre defensa nacional y seguridad interior y las Fuerzas Armadas, además de sus funciones como instrumento militar de la defensa nacional, pasaron a conformar la instancia principal de control de la seguridad interna, todo lo cual fue convalidado por medio de un conjunto de normas posteriores que habilitaron la intervención operativa directa de las Fuerzas Armadas en la represión de la *“subversión”*.

Esto ocurrió en un contexto político signado por la violencia. En efecto, hacia fines de los años '60, se produjo el surgimiento del fenómeno guerrillero en la Argentina,¹⁴ y su paulatino crecimiento se dio en el marco de un proceso de radicalización de la activación política y de la movilización social de los sectores populares mayoritariamente identificados con el peronismo.¹⁵ Poco a poco, las Fuerzas Armadas fueron tomando parte activa en la lucha contra el accionar de esas organizaciones, inicialmente ejerciendo el control y la conducción

operacional de las fuerzas policiales y de seguridad y a través del desarrollo de actividades de inteligencia y, más tarde, durante el gobierno peronista encabezado por Isabel Perón, mediante la intervención directa en las operaciones de represión.¹⁶ Esta nueva experiencia, para la cual los militares se venían preparando desde mediados de la década del '60, condicionó decisivamente su desarrollo institucional posterior y, en particular, ello condujo a la modificación del enfoque castrense sobre el peronismo, vale decir, éste dejaba el lugar de enemigo principal de las Fuerzas Armadas a las organizaciones guerrilleras.

Cuando el 24 de marzo de 1976, luego de un golpe de Estado, la *Junta Militar* compuesta por los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas asumió el gobierno, se inició la dictadura militar más violenta y transformadora de la historia argentina. Dicha dictadura supuso un quiebre en el accionar del poder militar no sólo por la tendencia autodefinida y autosustentada de la injerencia castrense dentro del sistema político, sino particularmente por la capacidad de reconstitución de las condiciones de dominación social, la redefinición del papel del Estado y la reestructuración social y política que implicó ese accionar, en el marco de la más cruel y abarcativa experiencia de *terrorismo de Estado* observado en el Cono Sur de América Latina.¹⁷ La abarcativa represión desatada desde el Estado no fue una respuesta lógica y proporcionada al accionar de la *“subversión”*.¹⁸ Las características de la maquinaria represiva estatal y la cantidad de víctimas de ese sistema no solamente reflejaron

la magnitud e intensidad del "genocidio" producido sino que demostraron que las metas del PRN iban más allá de aquel objetivo.

Ahora bien, la derrota político-militar en la guerra de Malvinas ocurrida en 1982 marcó el inicio de la "ruptura" del régimen militar inaugurado en 1976. La crisis en la que quedaron sumidas las Fuerzas Armadas y, en particular, el gobierno militar, se convirtió rápidamente en una crisis del régimen. La fragmentación del poder militar aceleró los tiempos políticos de la transición y la pretensión castrense de articular una salida política controlada por las Fuerzas Armadas se diluyó en el mismo momento en que se supo de la rendición de las tropas argentina en el Atlántico Sur. A pesar de que el poder militar no abandonó la pretensión de mantener cierto protagonismo en el proceso político que se abría, la brusca reducción de los márgenes de maniobra disponible y las tensiones y enfrentamientos que se suscitaron en el interior del aparato militar, lo obligaron a iniciar una salida política con condicionamientos mayores a los pretendidos.

De todos modos, el proceso de transición abierto a partir de entonces no supuso ningún tipo de acuerdos o modalidades de concertación entre civiles y militares, pero tampoco existió "una entera derrota política de los militares y una plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles, que los ubicara en una sólida posición de predominio y control respecto de los militares".¹⁹ Efectivamente, este proceso no configuró una transición pactada, como sí sucedió

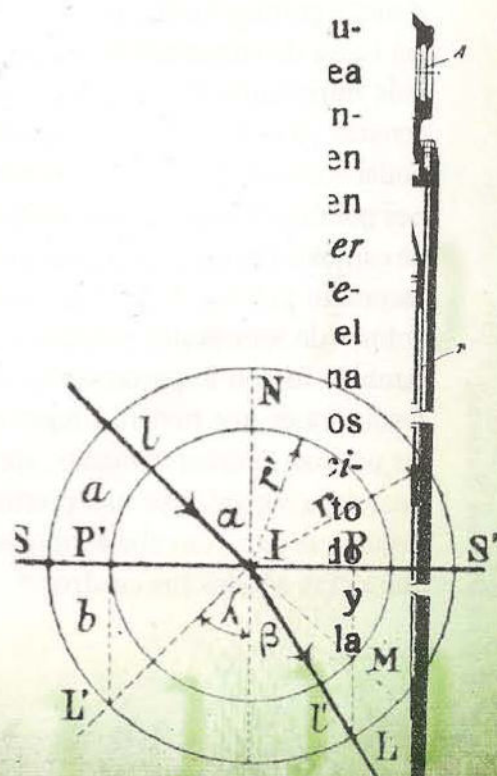


Fig. 145.

poco tiempo después en otros países de la región. Se trató, más bien, de una *transición por colapso*, esto es, una transición determinada por la *ruptura del régimen militar*, cuyo desencadenante definitivo estuvo dado por la derrota de Malvinas. Vale decir, no consistió en una liberalización provocada o forzada por la oposición política al poder militar ni por la movilización de la sociedad, sino que devino como consecuencia de la *implosión* de la dictadura.

A partir del ello, el escenario político argentino se redefinió sustantivamente. La profunda reconversión económico-social llevada a cabo por el régimen militar desestructuró la matriz social y política que convertía a los sectores populares y a la clase obrera en un actor fundamental dentro del sistema político local y, con ello, se desarticulaban las bases de sustentación del peronismo como la más importante fuerza político-social de ese escenario. Al compás de ello, se configuró un nuevo poder económico del que surgieron nuevas fracciones políticas y sociales dominantes. Este conjunto de cambios estructurales sentó las bases del nuevo escenario político. El protagonismo militar en la autoría de semejantes cambios fue decisivo. Pero también fueron importantes los cambios y transformaciones que tuvieron lugar en el interior de las propias Fuerzas Armadas, abriéndose en ellas una etapa signada por una profunda *crisis profesional* que cruzó de cabo a rabo sus instituciones y que afectó a todos sus cuadros.²⁰

3. Reinstauración democrática y nueva institucionalidad defensivo-militar

El proceso de democratización iniciado en 1983 dio lugar a la aparición de nuevas tendencias y a un nuevo tipo de relaciones civil-militares. En lo relativo a las Fuerzas Armadas, pudo observarse que, desde entonces, éstas sufrieron los impactos de las nuevas condiciones socio-políticas y, particularmente, como se dijo, de los profundos cambios que se produjeron en el interior de su propia organización. Los impulsos corporativos que las cúpulas militares intentaron conservar a los efectos de preservar ciertas prerrogativas institucionales y de proyectarse, en lo posible, como actores autónomos en el nuevo orden democrático, fueron neutralizados por la profunda *crisis de identidad y de protagonismo político* que estalló en los cuarteles con el colapso de la dictadura. Así, de la pauta de comportamiento castrense ofensivo y desestabilizante que prevaleció en los últimos 50 años, se pasó a un patrón defensivo, basado en un accionar intraburocrático, en el que las Fuerzas Armadas comenzaron a desempeñar, más bien, un rol secundario y subordinado dentro de la trama de poder que se abrió a partir de diciembre de 1983. Se trató, por cierto, de la conformación de una nueva modalidad de relaciones civil-militares, en las que las Fuerzas Armadas dejaron de constituir un actor político con capacidad de ejercicio de poder estatal a través del montaje de un régimen autoritario

sostenido por ellas, o con posibilidad de tutelar, de alguna manera, el sistema político o, al menos, de desarrollar acciones desestabilizantes del orden institucional democrático como forma de presión. Desde entonces, las Fuerzas Armadas pasaron a constituir, más bien, un actor intra-estatal, cuya inserción en el ámbito institucional se comenzó a manifestar mediante el ejercicio combinado de algún grado de influencia sobre el circuito gubernamental a través de posicionamientos puntuales, planteos y, a lo sumo, mediante el ejercicio de presiones o la formulación de cuestionamientos frente al poder civil –tal como se observó durante los *levantamientos carapintada*–, pero sin que dichas maniobras hayan podido traducirse en modalidades tutelares de proyección política, ni siquiera en todo lo referido a la revisión del pasado –cuestión que, en verdad, fue la única en la que los distintos sectores castrenses habían encontrado un piso discursivo e institucional común– así como tampoco con relación a la brusca caída presupuestaria que sus instituciones sufrieron durante todos esos años, y que también había constituido un serio problema común.

El 30 de octubre de 1983, el dirigente radical Raúl Alfonsín ganó por un amplio margen las elecciones presidenciales. Su asunción como Presidente de la Nación el 10 de noviembre lo convirtió, de una u otra manera, y a diferencia de lo ocurrido durante las décadas anteriores, en la instancia *dominante y principal* del juego político. En ese sentido, el eje de gravitación fundamental de las relaciones civil-militares pasó estar asentado en los estilos y

orientaciones que guiaron el desempeño de la clase política civil así como también por los resultados y efectos obtenidos por dicho desempeño ante la problemática castrense.

En lo atinente a la cuestión militar, al gobierno y a la dirigencia política se le imponía el desafío de *re-institucionalizar a las Fuerzas Armadas* en el proceso político democrático. De ello dependía, en gran parte, la posibilidad de consolidación democrática. Se trataba, en definitiva, de un *proceso de construcción de gobernabilidad política y de conducción institucional sobre las Fuerzas Armadas* que conllevaba dos condiciones interdependientes, a saber, del lado civil-gubernamental, el ejercicio efectivo del mando o gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas, y, del lado militar, la subordinación efectiva a las autoridades gubernamentales.

Esta tarea implicaba, entre otras cosas, reformular los parámetros institucionales que regulaban la defensa nacional y, en su marco, el rol institucional de las Fuerzas Armadas. Concretamente, ello suponía la derogación de la *ley 16.970* y la sanción de un nuevo instrumento legal que asentara a la defensa nacional y a las organizaciones armadas del Estado sobre nuevas bases conceptuales e institucionales. Frente a este cuadro y luego de la traumática experiencia dictatorial vivida en los '70, el principal desafío de la clase política pasaba por desmilitarizar a la seguridad interior y privilegiar a la defensa nacional como el ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

No obstante, y pese a la importancia del tema, recién el 13 de abril de 1988, el Congreso sancionó la *Ley 23.554 de Defensa Nacional*.²¹ Tres años y cinco meses habían pasado desde que Alfonsín había llegado a la *Casa Rosada*, tiempo dentro del cual fueron numerosas las iniciativas legislativas del oficialismo y de la oposición que había sido tratadas y abandonadas.²²

El eje de esta nueva legislación no pasaba solamente por reformular la defensa nacional sino básicamente por excluir a las Fuerzas Armadas del ámbito legal e institucional de la seguridad interior. Esto marcaba el centro de las preocupaciones y de los debates acerca de la reinstitucionalización de las Fuerzas Armadas en el sistema democrático, tal como lo expusieron en el debate parlamentario los autores de la iniciativa legislativa que finalmente se convirtió en ley.

La conceptualización de la defensa nacional es efectuada para acotar claramente un área específica de la conducción del Estado, evitando así la confusión creada durante los últimos gobiernos de facto con la seguridad y, en particular, de la defensa con la seguridad interior. Se deja claramente establecido que es necesario resolver las cuestiones de la seguridad interior, especialmente ante la eventualidad de hechos como los correspondientes al terrorismo, la insurgencia, el narcoterrorismo y otras nuevas formas de delitos políticos que pudiesen poner en peligro el sistema republicano, mediante una ley de seguridad federal que debe ser sancionada y promulgada en el menor tiempo posible. Con este novedoso reordenamiento

conceptual y orgánico-funcional se permite que el presidente de la Nación pueda disponer sin limitaciones de todos los medios que la Constitución Nacional pone a su disposición para proveer a la defensa común y para asegurar la paz interior.²³

En este marco, la Ley 23.554 estableció las "*bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional*", definiendo a ésta como "*la integración y la 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*", con la finalidad de "*garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la integridad de sus habitantes*". Asimismo, se fijó que la defensa nacional se concretaba en "*un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda*".

Durante el debate parlamentario, se definió claramente a las "*agresiones de origen externas*" como aquellas agresiones perpetradas por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado contra el territorio de otro Estado. Quien mejor expresó esta conceptualización fue el senador radical Antonio Berhongaray, el que, procurando aclarar la

función esencial de las Fuerzas Armadas, especificó el concepto de “*agresión*” adoptado por el proyecto en discusión era el aplicado a la defensa de un Estado, siguiendo la *Resolución 3.314* sancionada en 1974 por la ONU.

Es agresión la invasión, el ataque de las Fuerzas Armadas de un Estado contra el territorio de otro Estado; el bombardeo de las Fuerzas Armadas terrestres, navales o aéreas contra el territorio de otro Estado, o el empleo de cualquier arma por un Estado contra el territorio de otro Estado; el bloqueo de los puertos y de las costas de un Estado por las Fuerzas Armadas de otro; el ataque de las Fuerzas Armadas de un Estado contra las Fuerzas Armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, contra su flota mercante o aérea; la utilización de Fuerzas Armadas de un Estado que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación a las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo.²⁴

Ésta era, según especificó el legislador radical, la concepción elaborada y propuesta por el Poder Ejecutivo y compartida por la mayoría del espectro partidario con representación parlamentaria. El consenso casi unánime era que las Fuerzas Armadas se debían dedicar institucionalmente a conjurar las agresiones exteriores y no a cumplir “*papeles de policía u otras tareas que pueden llegar a cumplir otros organismos del Estado*”, según dijo. En este marco, las Fuerzas Armadas debían ser instituidas exclusivamente como el

“*instrumento militar de la defensa nacional*”, lo que era observado por Berhongaray como un paso fundamental para superar la *Doctrina de la Seguridad Nacional*.

De acuerdo con esta conceptualización, las “*agresiones de origen externo*” abarcaban solamente aquellos ataques perpetrados por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado contra la soberanía, el territorio o la independencia de otro Estado²⁵ y, por ende, no englobaban los ataques o embates cometidos contra un país, su territorio, población o sistema institucional originados en el exterior del mismo y llevados a cabo por grupos guerrilleros o armados irregulares, asociaciones delictivas o bandas de narcotraficantes. Vale decir, el carácter de “*externas*” no estaba dado por el lugar de origen de las agresiones sino básicamente por el tipo de agresión y por el sujeto autor de la misma.

De este modo, el Congreso Nacional colocó a la defensa nacional como una función estatal tendiente a garantizar exclusivamente la *seguridad externa* del país, configurando un ámbito de competencia institucional particular y diferente del correspondiente a la seguridad interior. Este criterio distintivo quedó instituido en la ley cuando se especificó que “*para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior*”, agregando que la “*seguridad interior*” debía ser regida por una “*ley especial*”.

Este criterio aparecía en otros tramos impor-

tantes de la ley. En efecto, en otros pasajes de ésta, se estableció que el Presidente de la Nación debía determinar los conflictos, las hipótesis de conflicto y de guerra y la estrategia a seguir, con el asesoramiento del *Consejo de Defensa Nacional (CODENA)* y teniendo en cuenta un “programa de mecanismos de alerta” que contenía “las situaciones de conflicto previsibles y las respuestas consiguientes y ajustadas para cada situación”. Allí, se vedaba totalmente la intervención de las Fuerzas Armadas en situaciones de “conflicto social localizado”, de “conflicto social generalizado” y de “agresión interna”, pudiéndolo hacer exclusivamente ante situaciones de “agresión militar” -aún de origen interno-, situaciones de desastres naturales -inundaciones, terremotos, epidemias, incendios o hambrunas- y situaciones conflictivas de origen externo.²⁶ Además, en otro tramo, se asentó que “las cuestiones relativas a la política interna del país” no podían constituir “hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia militar”.

En este marco conceptual, se instituyó a las Fuerzas Armadas como “instrumento militar de la defensa nacional”, con lo cual ésta pasó a conformar el único ámbito de competencia en el que dichas fuerzas podían cumplir sus funciones institucionales, o sea, la jurisdicción institucional exclusiva en la que las fuerzas castrenses, bajo la conducción del gobierno nacional, serían preparadas y eventualmente utilizadas para desarrollar acciones militares -y no policiales- en función de preservar la seguridad externa del Estado.

Por su parte, el “sistema de defensa nacional”

quedó integrado por el Presidente de la Nación, el *CODENA*, el Congreso de la Nación, el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto, las tres Fuerzas Armadas, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina y el pueblo de la Nación mediante su participación en la movilización, el servicio militar, el servicio civil y la defensa civil. Dicho sistema debía “determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país, así como su permanente actualización” y, en función de ello, tenía como finalidad formular las hipótesis de conflicto; elaborar las hipótesis de guerra y establecer los medios a emplear; formular los planes nacionales preparatorios para un eventual conflicto bélico; elaborar los planes de defensa nacional atinentes a la estrategia militar y a la estrategia operacional; dirigir la guerra en todos sus aspectos; conducir las Fuerzas Armadas y los demás sectores del país afectados a un conflicto bélico; preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional; asegurar la ejecución de las operaciones militares conjuntas y/o combinadas de las Fuerzas Armadas; formular las hipótesis de confluencia tendientes a establecer alianzas para resolver las hipótesis de guerra; y controlar las acciones de la posguerra.

Al Presidente de la República, en su carácter de jefe supremo de la Nación y de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, se le reservó “la dirección de la defensa nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas”, conforme lo establecido en la Constitución Nacional. En función de ello, debía disponer “el contenido y las pautas para la reali-

zación del planeamiento de la defensa nacional”, así como también debía ejercer “la conducción integral de la guerra”, asistido y asesorado por el CODENA, y “la conducción militar de la guerra”, con el asesoramiento y la asistencia del Ministerio de Defensa, el EMCO y los jefes de los Estados Mayores Generales de las tres Fuerzas Armadas, constituidos todos ellos en *Comité de Crisis*. Al Ministerio de Defensa se le reservó “la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa” y al CODENA la asistencia y el asesoramiento al Presidente de la Nación “en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra” así como también “en la adopción de la estrategia, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución”. Este consejo, bajo la dirección del Presidente de la Nación, quedó integrado por el Vicepresidente de la Nación, los ministros del gabinete nacional y el responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia, pudiendo el Ministro de Defensa ser acompañado por el jefe del EMCO y por los jefes de los Estados Mayores Generales de las tres Fuerzas Armadas, conforme su criterio. Los presidentes de las Comisiones de Defensa de cada cámara legislativa y dos integrantes de dichas comisiones -uno por la mayoría y otro por la primera minoría- también podrían integrarlo.

Por su parte, el EMCO, que reunía a las tres fuerzas castrenses, pasó a depender del Ministro de Defensa, a quien debía asistir y asesorar en

materia de estrategia militar. Además, se le fijó como función central entender en la formulación de la doctrina militar conjunta, en la elaboración del planeamiento militar conjunto, en la dirección del adiestramiento militar conjunto, en el control del planeamiento estratégico operacional y en la eficacia del accionar conjunto. En este sentido, el EMCO quedó a cargo de realizar el planeamiento estratégico militar de acuerdo con las orientaciones formuladas por el Presidente de la Nación a través del Ministro de Defensa. Este planeamiento podría prever “el establecimiento de comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados, y comandos territoriales”, cuyos comandantes deberían ser designados por el primer mandatario.

Las Fuerzas Armadas quedaron constituidas por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina. Se estableció que “su composición, dimensión y despliegue territorial” debían estructurarse conforme al “planeamiento militar conjunto” y “su organización y funcionamiento se inspirarán en criterios de coordinación y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza”. Sus miembros “se encuadrarán en toda circunstancia bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados” y “estarán sometidos a un régimen de disciplina interna y se ajustarán en sus procedimientos al derecho nacional e internacional aplicable a conflictos armados”. Las estructuras administrativas de cada fuerza pasaron a

dependen de sus respectivos jefes de los *Estados Mayores Generales* y, de acuerdo al planeamiento conjunto, se podría disponer que los componentes de cada fuerza o de parte de ellas integraran o formaran parte de “comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados y de comandos territoriales”. A esos jefes, a su vez, se les reservó el ejercicio del “gobierno y administración” de sus respectivas armas y, en una situación de guerra, deberían dirigir la preparación de los elementos operacionales de las mismas y de su apoyo logístico. También debían asesorar al EMCO acerca de la composición, dimensión y despliegue de sus respectivas fuerzas, en función del diseño y formulación del planeamiento militar conjunto. Deberán ser designados por, y dependerán de, el Presidente de la Nación y, por delegación de éste, del Ministro de Defensa, aunque también deberán mantener una “relación funcional” con el EMCO.

En caso de “guerra o conflicto armado internacional”, el Presidente podría establecer “teatros de operaciones” sobre ciertas áreas geográficas del país, cuyo comando sería ejercido por un oficial superior de las Fuerzas Armadas designados por el mandatario y de quien dependería “en forma directa e inmediata”. Asimismo, el Poder Ejecutivo Nacional, con la aprobación previa del Congreso de la Nación, también podría declarar “zona militar” a aquellos lugares que, por resultar de interés para la defensa nacional, deberían ser sometidos a la “custodia y protección militar”.

La ley también estableció que toda persona física o jurídica podría ser requerida para cumplir

obligaciones destinadas a “asegurar la defensa nacional”, ya sea por vía del “servicio militar” o del “servicio civil de defensa”. Los “planes de movilización” deberían ser elaborados por el ministerio de Defensa y ser aprobados por el presidente de la Nación, como así también los planes de “defensa civil”.

Finalmente, se encomendó al CODENA que, en un lapso no mayor de un año, elaborara un conjunto de anteproyectos de leyes para ser elevados a la consideración del gobierno nacional, tales como las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas, la ley orgánica de producción para la defensa, la ley de organización territorial y movilización para la defensa nacional, las leyes orgánicas de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, la ley sobre el sistema nacional de información e inteligencia -que contemple el control parlamentario- y la ley de secreto de Estado. Por cierto, nada de todo esto ocurrió dado que la reglamentación de la referida ley se produjo 18 años después de sancionada.

Ahora bien, pese a estos logros institucionales, no pasó mucho tiempo para que los objetivos que enmarcaron la promulgación de la Ley 23.554 fueran severamente revisados y reformulados. En efecto, a fines de enero de 1989, es decir, una semana después de que una cuarentena de militantes de la minúscula agrupación de izquierda Movimientos de Todos por la Patria (MTP) protagonizara el violento copamiento del Regimiento 3 de Infantería del Ejército ubicado en la localidad bonaerense de La Tablada, Alfonsín promulgó el Decreto 83/89²⁷

por medio del cual creó, en el ámbito de la Presidencia de la Nación, el “Consejo de Seguridad”, integrado por los Ministros del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores y Culto, el Secretario de Inteligencia de Estado de la Presidencia de la Nación, los Jefes de Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, con la misión “asesorar al presidente de la Nación [...] en relación a medidas a adoptar para conjurar todo hecho de violencia organizada que atente contra la seguridad, la vida, la propiedad o la libertad de los habitantes de la Nación o ponga en riesgo a alguna de sus instituciones o su patrimonio, así como suministrar a la Justicia Federal toda la información que pueda ser útil para la investigación y juzgamiento de los hechos”, y, en particular, asesorarlo acerca de “la estrategia para la acción antisubversiva; la articulación de los mecanismos de seguridad para lograr la mayor eficacia en su accionar; la articulación de las tareas de inteligencia operativa; la coordinación de las acciones con los diversos gobiernos provinciales”.

De esta manera, con habilitación de la intervención de las jefaturas militares en un consejo de asesoramiento presidencial, del que no formaban parte los jefes de las fuerzas policiales y de seguridad federales y que debía atender y abordar cuestiones claramente circunscriptas en el ámbito de la seguridad interior y no de la defensa nacional, el enflaquecido gobierno radical licuaba el acuerdo de base que enmarcó la sanción de la Ley 23.554, la que, no sólo instituía a las Fuerzas Armadas ex-

clusivamente como instrumento militar de la defensa nacional, sino que además distinguía a ésta como un ámbito orgánico-funcional diferente de la seguridad interior y prohibía la intervención operativa y de inteligencia de las instituciones castrenses en esos asuntos.

Tal impronta fue reforzada el 10 de marzo de 1989 cuando el mandatario radical promulgó el Decreto 327/89²⁸ mediante el cual se establecieron “las bases orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación”. Para la formulación de tales medidas, dicha norma fijaba que el Presidente de la Nación debía recibir el asesoramiento del Consejo de Seguridad creado por medio del Decreto 83/89 y debía ser asistido por el Comité de Seguridad Interior, integrado por los miembros del Consejo de Seguridad, aunque inicialmente dicha integración se limitaba a los Ministros de Defensa y del Interior, el Procurador General de la Nación, el Jefe del EMCO, el Secretario de Inteligencia de Estado y el Secretario del Consejo de Seguridad. El “cuadro de situación” de la problemática a prevenir y conjurar, esto es, “la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación”, sería

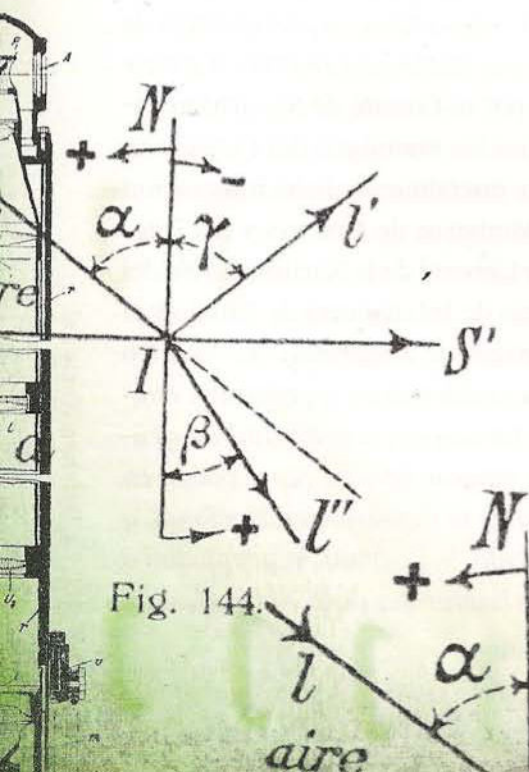


Fig. 144.

llevado por el Ministerio de Defensa y el ejercicio de las acciones debía observar un conjunto de criterios básicos, tales como que la defensa ante los mencionados hechos sería *"responsabilidad inicial de las Fuerzas Policiales y de la Fuerza de Seguridad que puedan acudir con mayor presteza y alistamiento a enfrentar la agresión y controlar la situación"*. Asimismo, el Presidente de la Nación debía emitir las *"instrucciones para la intervención de las Fuerzas Armadas en los casos en que la magnitud o características de los hechos, o del equipamiento con que cuenten los agresores, lo hicieren necesario"*, para lo cual debía *"designar el Jefe a cargo de las operaciones"* en caso que *"los hechos de violencia afectaran unidades o instalaciones de las Fuerzas Armadas bajo su protección directa"*, dichas fuerzas debían *"repele de inmediato la agresión"*, al mismo tiempo que *"las Fuerzas Policiales y de Seguridad que resulten necesarias"* debían actuar *"en apoyo de las Fuerzas Armadas"*; cuando *"las circunstancias lo requieran"*. E Poder Ejecutivo Nacional podría *"designar como Jefe Operativo a un integrante de las Fuerzas Armadas"*, bajo cuyas órdenes actuarían *"las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Policiales que se le designen"*, y, además, *"cuando se produjere una situación de combate"*, dispondría *"de la fuerza pública y de los servicios públicos"*, podría decidir *"las evacuaciones y otras medidas requeridas por la acción, sin afectar la autoridad provincial en sus respectivas jurisdicciones"*.

De este modo, Alfonsín, secundado y asesorado por el Ministro del Interior, Enrique Nosiglia,

y el de Defensa, Horacio Jaunarena, revirtió sin miramientos el impulso desmilitarizante de la seguridad interior que se había conseguido con la promulgación de la *Ley 23.554*, dando lugar a una tendencia inversa que fue posteriormente apuntalada por Carlos Menem cuando el 26 de febrero de 1990, en respuesta a la situación de altísima conflictividad político-social derivada de los saqueos y protestas sociales generalizadas desatadas a comienzo de ese año, promulgó el *Decreto 392/90*²⁹ por medio del cual modificó el *Decreto 327/89* y amplió el marco de competencia funcional del mismo a la prevención y conjuración de “*hechos que constituyan un estado de conmoción interna*”. De este modo, se establecieron “*las bases orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atacar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación, como asimismo en el supuesto de hechos que constituyan un estado de conmoción interior de gravedad tal que pongan en peligro los bienes mencionados precedentemente*”. Para ello, dicha norma fijaba que el Presidente de la Nación debía recibir el asesoramiento del CODENA creado por la *Ley 23.554* y debía ser asistido por el *Comité de Seguridad Interior*, integrado por los ministros de Defensa y del Interior, el Jefe del EMCO y el Secretario de Inteligencia de Estado. Asimismo, y a los fines de prever la producción de los hechos señalados pre-

cedentemente, se estableció que el *Comité de Seguridad Interior* podría “*confeccionar planes que compatibilicen las eventuales acciones conjuntas de las Fuerzas Policiales, Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas*”, del mismo modo que también podría “*requerir la colaboración de los organismos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia*”.

En suma, este conjunto de normas generó una situación legal e institucional contradictoria, pues, mientras la *Ley 23.554* prohibía taxativamente la intervención operativa y de inteligencia de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, los *Decretos 83/89, 327/89 y 392/90* autorizaban y disponían dicha intervención.

De todos modos, con la sanción y promulgación de la *Ley 24.059 de Seguridad Interior*³⁰ llevada a cabo entre diciembre de 1991 y enero de 1992, este entuerto normativo e institucional resultante del espíritu concesivo y claudicante del mandatario radical y del ánimo especulativo y picaresco de mandatario riojano. Ciertamente, esta ley estableció “*las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior*”, entendiendo a ésta como “*la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional*” y que implica “el

empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación", esto es, la Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y las policías provinciales.

Según la citada norma, el ejercicio de *"la conducción política del esfuerzo nacional de policía"* constituye una responsabilidad fundamental del Poder Ejecutivo Nacional y, *"por delegación del Presidente de la Nación"*, tal responsabilidad recayó en el Ministerio del Interior, al igual que la coordinación del accionar de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional entre sí y con los cuerpos policiales provinciales, teniendo a su cargo, para ello, *"la dirección superior"* de los mismos.

Por su parte, en referencia a la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, en la *Ley 24.059* se estableció la posibilidad de que las mismas puedan hacerlo en tres situaciones distintas y en función del cumplimiento de tres funciones diferentes. En primer lugar, se habilitó la posibilidad de que, en caso de solicitud del *Comité de Crisis*, el Ministerio de Defensa pueda disponer que *"las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación, a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones [...]"*. A su vez, también se fijó como *"una obligación primaria de la autoridad militar, la preservación de la Fuerza Armada y el restablecimiento del*

orden" dentro de la *"jurisdicción militar"* frente a *"todo atentado en tiempo de paz"* perpetrado contra dicha jurisdicción. Y, por último, se determinó la posibilidad de que las Fuerzas Armadas sean empleadas en el *"restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional"* solamente *"en aquellos casos excepcionales en el que el sistema de seguridad interior [...] resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación"*. En estos casos, el Presidente de la Nación podría disponer *"el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio"*. No obstante, el eventual uso de las Fuerzas Armadas en esas situaciones excepcionales deberá ajustarse a ciertos criterios fundamentales, tales como que *"la conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales"* quedarían a cargo del Presidente de la Nación; que la designación de un comandante operacional de las Fuerzas Armadas, al que deberán subordinarse todas las demás fuerzas de seguridad y policiales, se limitaría *"exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando"*; y principalmente que, tratándose de *"una forma excepcional de empleo"*, la misma debería desarrollarse *"únicamente en situaciones de extrema gravedad"* y *"no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554"*. En consecuencia, esta forma excepcional de intervención militar en seguridad interior no

implica ni conlleva, en ningún caso, la preparación operacional de las Fuerzas Armadas como cuerpos policiales ni supondría la fijación de nuevas *tareas o funciones subsidiarias* que exigieran algún tipo de adecuación secundaria de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses a tales tareas. Dicha participación deberá ser llevada a cabo por las Fuerzas Armadas como fuerza militar y no como institución policial.

Por lo tanto, a través de este conjunto de disposiciones establecidas en la *Ley 24.059*, el Congreso Nacional, al establecer las modalidades excepcionales de ingerencia de las Fuerzas Armadas en los asuntos de la seguridad interior, ratificó a la defensa nacional como la órbita fundamental de funcionamiento regular y ordinario de dichas instituciones, tal como lo había fijado la *Ley 23.554*. Por cierto, ante la eventualidad de que en el ámbito de la seguridad interior del Estado se produzcan hechos o se tuviera que hacer frente a amenazas o conflictos que excedieran la capacidad operativa de los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad para su conjuración, aquella ley habilitó a las Fuerzas Armadas a intervenir en su conjuración y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior, *siempre* que previamente el Presidente de la Nación y/o el Congreso Nacional, según correspondiere, declaren el “*estado de sitio*”.³¹

Es esta condición legal la que le otorgó, en verdad, el carácter *excepcional* a la referida posibilidad de intervención militar. Conforme nuestra Constitución Nacional, el estado de sitio solo puede declararse ante una situación *extraordina-*

ria derivada de un estado de *conmoción interior* o de un *ataque exterior* que ponga efectivamente en peligro la vigencia plena de la norma magna y el ejercicio efectivo de las funciones de las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, en el territorio nacional o en alguna parte de éste.³² Ello solamente ocurriría en un estado de *guerra civil* o ante un *alzamiento armado* que dé lugar, en concreto, al derrocamiento de algunos de los poderes públicos; o que obligue a éstos a realizar algún acto o medida de gobierno o a abstenerse de hacerlo, o le impida el libre ejercicio de sus facultades o su conformación, o que, en extremo, produzca una interrupción o cambio del sistema democrático. Cualquier hecho político o delictivo cuya envergadura y persistencia provoque algunas de estas consecuencias institucionales, aunque no derive de un ataque externo perpetrado por otro Estado, justifica el involucramiento del conjunto de las fuerzas policiales, de seguridad y también castrense con que cuenta el Estado para su neutralización, siempre que así lo consideren las autoridades competentes en el marco de lo establecido por las disposiciones legales al respecto.

4. Deficiencias civiles y anacronismo del sistema defensivo-militar

A partir de la reinstauración democrática, las sucesivas gestiones gubernamentales no tradujeron esta nueva institucionalidad en reformas estructurales tendientes a reconvertir los pilares

doctrinales, organizacionales y funcionales del sistema defensivo-militar tradicional, y adaptarlos a los profundos cambios políticos y económicos producidos durante los años '80 y '90 tanto en el plano internacional como en la esfera doméstica de la Argentina.

Estos cambios pusieron en evidencia el anacronismo y la desactualización de la organización y funcionamiento del sistema defensivo y de las instituciones militares de nuestro país, e impusieron la necesidad de emprender un profundo proceso de reestructuración del mismo. Sin embargo, durante los primeros años de la democracia, sólo se avanzó en la *reformulación normativa* del sistema defensivo-militar, quedando la *reforma doctrinal, organizativa y funcional* como una tarea pendiente o, mejor, una promesa incumplida.

En efecto, más allá de los nuevos pilares doctrinarios e institucionales establecidos en la *Ley 23.554 de Defensa Nacional*, durante los años posteriores a la instauración democrática, el sistema defensivo-militar argentino mantuvo los mismos parámetros organizativos y las mismas tendencias funcionales que, bajo la égida del modelo tradicional, se fueron estructurando durante las décadas anteriores y que proyectaban, de hecho —ya no de derecho, por cierto— a la defensa nacional como el esfuerzo estatal destinado a lograr la protección frente a agresiones militares convencionales perpetradas por otros Estados así como, principalmente, la conjuración de riesgos surgidos en la esfera de la seguridad interna. El sistema defensivo militar siguió teniendo, de este modo, una

faceta tanto externa como interna y, en este contexto, las Fuerzas Armadas se perpetuaron como *instrumentos castrenses* en la eventual confrontación contra las fuerzas castrenses de otros países vecinos por conflictos territoriales, en particular, contra Chile y Gran Bretaña y como *instrumento de reserva policial* ante eventuales conflictividades internas o “nuevas amenazas”.

En el ámbito internacional, el fin de la contienda Este-Oeste y de los conflictos locales derivados de ésta fue concomitante con el inicio de abarcativos procesos de distensión, acercamiento, cooperación e integración regional desarrollados no solamente en materia económica sino también en temas políticos y de seguridad. En este marco, en el Cono Sur de América Latina se fue creando un *nuevo clima de seguridad* signado por la *extinción de las percepciones de amenazas militares mutuas* entre los países de la región, en particular, entre Argentina, Brasil y Chile, y por la concreción de instancias de resolución pacífica y negociada de los conflictos y tensiones existentes y, específicamente, de los problemas limítrofes pendientes de resolución.

Tales tendencias dieron lugar a una situación regional caracterizada por la *ausencia de conflictividades interestatales sujetas a resolución militar* y, a partir de ello, al inicio de un proceso de construcción y afianzamiento de la confianza mutua que, en lo referente a la dimensión militar, ha estado ciertamente apuntalado por el hecho de que América Latina constituye la región del globo con el menor número de conflictos interestatales en su

historia y con el promedio más bajo de gastos públicos destinados al uso militar.

Asimismo, Brasil, Chile y Argentina han formulado en los años '90 sus respectivas políticas de defensa nacional sin que entre ellas despierte, explícita o implícitamente, ningún tipo de hipótesis de guerra y/o conflictos sujetos a resolución militar con los vecinos. En los tres países, sus respectivas políticas de defensa se fueron conformando sobre la base del principio de legítima defensa de sus territorios y de su soberanía, para lo cual plantearon la necesidad de contar con un instrumento militar disuasivo que sea apto y eficaz. Sin embargo, dichas políticas reconocieron la importancia estratégica del proceso de integración regional y sus efectos positivos para atenuar o desactivar las tradicionales percepciones de amenazas regionales que, en otrora, hicieron que Argentina, Brasil y Chile organizaran sus sistemas defensivos y sus instituciones militares sobre la base de hipótesis de guerra mutuamente referidas.

En suma, este conjunto de transformaciones producidas en la esfera regional, sumado a las redefiniciones desenvueltas en el ámbito institucional doméstico como consecuencia de la democratización del sistema político y de la sustantiva reformulación de las relaciones civil-militares, han provocado la desactualización y la obsolescencia de la concepción tradicional de la defensa nacional que primó en la Argentina durante más de 30 años así como también de las percepciones de amenazas, las identificaciones de los conflictos y las hipótesis de guerra derivadas de aquella concepción,

todo ello formulado y estructurado alrededor del conflicto global Este-Oeste, de la *"lucha contra la subversión"* y de la confrontación bélica con países vecinos por problemas territoriales. Asimismo, en ese marco, el papel institucional tradicional de las Fuerzas Armadas así como las definiciones del rol y de las misiones de dichas fuerzas, su estructura orgánico-funcional y sus basamentos doctrinales, concebido históricamente para hacer frente a aquellos desafíos, también quedaron definitivamente anacrónicos y extemporáneos.

Por su parte, estos desajustes dados en el plano de los lineamientos políticos-institucionales fueron acentuados por la evolución de la situación económica general de la Argentina y, en su contexto, por la significativa caída de los recursos destinados a la defensa y a las instituciones castrenses, ya sea como consecuencia de las recurrentes crisis económicas y del colapso fiscal del Estado como también por el creciente aumento de los costos de los insumos, materiales y provisiones del aparato militar moderno y la consecuente imposibilidad financiera y técnica para adquirirlos o producirlos.

En la Argentina, a partir de 1983, a diferencia de la tendencia general vigente durante las décadas anteriores, los recursos fiscales destinados al área de defensa fueron bruscamente reducidos tanto en el nivel de los gastos reales como en el plano de los valores relativos en comparación con los gastos fiscales y con la producción interna. Se trató, pues, de una reducción superior al 50% en recursos reales, lo que, en verdad, significó un proceso de *"desmovilización y desarme de hecho"*³³ ya

que, más que el resultado de una política de defensa y militar orientada hacia la reconversión y modernización defensivo-militar, ha sido la expresión de una coyuntura económica regresiva y de políticas gubernamentales perfiladas a enfrentar la crisis económico-financiera a través de fuertes ajustes fiscales, sin que mediara, en lo que hizo a la defensa y la vida institucional de las Fuerzas Armadas, ningún tipo de evaluación -al menos general- de carácter estratégico. Consistió, apenas, en un mero achicamiento institucional pero manteniendo los mismos basamentos doctrinales de otrora y la misma estructura orgánico-funcional articulada para enfrentar situaciones y conflictos ya desaparecidos.

En consecuencia, el profundo recorte de recursos materiales y financieros destinados a un sistema que formalmente mantuvo el mismo esquema organizativo y de funcionamiento, sumado al hecho de que la Argentina, en tanto país de porte menor y estratégicamente poco relevante, no ha contado -ni cuenta- con los medios necesarios para adquirir o producir el equipamiento militar y el sistema de armas imprescindibles para intervenir en una guerra convencional moderna o para afrontar los crecientes costos de la defensa en los tiempos actuales, colocó a dicho sistema -y, en particular, a las Fuerzas Armadas- en la imposibilidad de cumplir con las tareas y funciones tradicionalmente asignadas o de mantener apenas niveles normales de funcionamiento.³⁴ Este sistema, así estructurado, no estuvo -ni está- en condiciones de garantizar la defensa real del país.

Ahora bien, este conjunto de cambios puso luz sobre las deficiencias con que las sucesivas gestiones gubernamentales abordaron las cuestiones defensivo-militares. Durante los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde, tanto los vaivenes de la vida política del país como la liviandad y la recurrente desconexión con que, en general, estas administraciones gubernamentales atendieron los asuntos de la defensa nacional y los temas militares -entre ellos, la necesaria reestructuración de las Fuerzas Armadas argentinas- con relación a las nuevas tendencias de seguridad internacional y regional y a las nuevas condiciones político-institucionales y económico-presupuestarias domésticas, dieron cuenta de la recurrente *ausencia de políticas de defensa nacional y castrenses integrales*. No hubo, como se dijo, una adecuación activa de la situación doctrinal, orgánica y funcional del sistema de defensa nacional y de las Fuerzas Armadas argentinas a las nuevas tendencias y condiciones dadas en el plano doméstico y en el internacional.

La instauración democrática de 1983 provocó profundos cambios en las relaciones civil-militares argentinas, en particular, porque depositaron en la clase política local la responsabilidad del ejercicio del gobierno estatal y, en su marco, la exigencia de tener que formular e implementar las políticas de defensa nacional y las estrategias militares del país. La responsabilidad primaria y fundamental en la identificación y registro de aquellas nuevas tendencias y condiciones internacionales y locales, y de sus efectos sobre nuestro país y sobre su si-

tuación de seguridad así como la traducción de ese registro en políticas públicas de defensa nacional y de reforma y modernización militar ha recaído, desde entonces, en dichas autoridades y no en las Fuerzas Armadas. De allí, la importancia que ha adquirido, desde entonces, el desempeño de la clase política y, en particular, de las sucesivas autoridades gubernamentales frente a estas cuestiones.

Sin embargo, a lo largo de todos estos años, dicho desempeño ha sido, en general, endeble y defectuoso, y lo ha sido en un contexto institucional en el que las Fuerzas Armadas no preservaron márgenes sustantivos de presencia política autonómica, tal como sí se pudo apreciar en otras experiencias regionales.³⁵ Lo que ha primado al respecto ha sido la recurrente decisión de no formular políticas y estrategias sectoriales y dejar que las instituciones castrenses gestionen los asuntos de la defensa y autogobiernen sus propias fuerzas, dando forma con ello a una *sistemática delegación de la conducción y administración de la defensa nacional y de los asuntos militares a favor de las propias Fuerzas Armadas*.

Esta situación reflejó la falta de perspectiva estratégica de parte de la dirigencia política argentina. La imposibilidad inmediata de hacer frente a una guerra exterior o interior que conllevara el empleo de las Fuerzas Armadas, las necesidades de ajuste militar, el anacronismo orgánico-funcional del aparato castrense y, al mismo tiempo, el hecho de que los militares argentinos desde hace un buen tiempo no configuran una amenaza a la institucionalidad democrática y se hallan plena-

mente subordinados a dicha institucionalidad, constituyeron condiciones sistemáticamente desaprovechadas por los sucesivos gobiernos civiles, dado que no fueron leídas o consideradas como oportunidades favorables para establecer nuevas bases institucionales para la organización y el funcionamiento de la defensa nacional y de las Fuerzas Armadas.

Al contrario, la convergencia de estas tendencias desembocó en la salida de los asuntos de la defensa y de las cuestiones militares de la agenda pública, imponiéndose al respecto orientaciones oficiales que fueron desde la indiferencia o la incapacidad manifiesta ante dichas temáticas hasta la premeditada decisión de no hacer nada al respecto. Dicho de otro modo, *cuando las Fuerzas Armadas dejaron de constituir un problema político, las políticas de defensa y militares dejaron de ocupar un lugar relevante entre los asuntos prioritarios de las agendas gubernamentales*.

Así, en este contexto de relativa indefinición, hacia fines de los '90, desde la esfera gubernamental y desde algunas de sus jefaturas castrenses, se comenzó a fogonear crecientemente la participación militar en la conjuración de las denominadas "nuevas amenazas" y, específicamente, del narcotráfico y el terrorismo. Esta impronta ha estado alentada por la necesidad de obtener un nuevo horizonte de misiones y funciones para los uniformados así como también con la intención de conseguir nuevos recursos institucionales con los que fuera posible capear la recurrente y manifiesta crisis de identidad y presupuestaria que ve-

nían atravesando los cuarteles desde hacía, por lo menos, una década y media. Inclusive, en muchos casos, esta orientación fue decidida y operada autónomamente por las conducciones castrenses de las propias Fuerzas Armadas como respuesta a la indiferencia oficial y como forma de adaptación de sus instituciones a las nuevas condiciones políticas internacionales y domésticas y a las restricciones presupuestarias impuestas en esos años. Con ello se pretendía obtener o incrementar recursos fiscales y materiales adicionales o, en su defecto, neutralizar cualquier eventual reconversión organizacional que supusiera la reducción o achicamiento del aparato institucional de las mismas. Otros comandantes militares, en cambio, han rechazado de plano tales orientaciones indicando que la intervención militar en esos asuntos –en especial, el narcotráfico y el terrorismo– claramente inscrito en el ámbito de la seguridad interior y, por ende, de resolución policial, sumergiría a las Fuerzas Armadas en una crisis doctrinal, orgánica y funcional mayor que la existente, posición que fue férreamente respaldada por el grueso de la clase política civil.³⁶

El ataque terrorista perpetrado el 11 de septiembre del 2001 contra las torres del World Trade Center, en New York, y contra la sede del Departamento de Defensa de los Estados Unidos –el Pentágono–, en Washington, vigorizaron la tendencia a extender la competencia funcional de las instituciones castrenses sobre este conjunto de nuevas amenazas, en particular, el terrorismo. A partir de entonces, se sostuvo desde las diferentes

gestiones gubernamentales –especialmente, la encabezada por Fernando de la Rúa y llevada a cabo por Horacio Jaunarena– la necesidad de reformular el esquema normativo y el sistema institucional vigente en materia de seguridad y permitir que las Fuerzas Armadas amplíen o recuperen un rol destacado en la prevención y conjuración del terrorismo, tanto en el plano operativo como en el de la producción de información e inteligencia. En verdad, este proceso de *seguritización militarizante del terrorismo* no pareció responder a la gravedad del fenómeno en el plano internacional, a las peculiaridades del terrorismo transnacional, ni a las demostradas insuficiencias y limitaciones del sistema de seguridad existente en nuestro país o a las características del esquema normativo vigente, sino, más bien, a la necesidad de recrear o apuntalar funciones en materia de seguridad interior y, a través de ello, a recuperar cierto prestigio institucional interno.³⁷

En este marco, tanto la profunda crisis de identidad y profesional de los hombres de armas como la necesidad de maximizar posiciones que les permitiesen a las cúpulas militares obtener mayores recursos presupuestarios o impedir intervenciones reformistas de los gobiernos civiles, no contribuyeron en allanar el camino en favor del mantenimiento de una posición de prescindencia política y de rechazo a la eventual participación castrense en asuntos de seguridad interior.

Durante todos esos años, el relativo consenso básico acerca de la necesidad de desmilitarizar la seguridad interior configuró la más férrea limita-

ción a la intervención castrense en estos asuntos, pero hasta la llegada de Néstor Kirchner al gobierno nacional en mayo de 2003, dicho consenso, al no haber estado acompañado por una política de defensa y militar integral, resultó insuficiente para impedir que las Fuerzas Armadas pretendan proyectarse como instancias de disciplinamiento político y social al margen de sus tareas estrictamente castrenses, lo que, por cierto, ha estado reforzado por la preservación o rearticulación de los antiguos trazos doctrinales que justificaron a los militares y a las instituciones castrense como constructores y garantes de la Nación por encima de cualquier otro actor o instancia política y social.

5. Una nueva política defensivo-militar

El 25 de mayo del 2003, Néstor Kirchner asumió la Presidencia de la Nación y a los pocos días produjo el relevo de los mandos militares, desbaratando con ello las maniobras iniciadas por algunos jefes castrenses, el Ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, y ciertos funcionarios de la anterior gestión gubernamental tendientes a negociar con la Corte Suprema de Justicia de la Nación la declaración de la constitucionalidad de las *leyes de Punto Final y Obediencia Debida* —normas que entre los años 1987 y 1988 había permitido el desprocesamiento de casi 1.200 militares responsables de crímenes diversos cometidos durante la última dictadura— y de habilitar la intervención del Ejército en tareas inscritas en la seguridad inte-

rior.³⁸ La idea era que, como garantía de dichas negociaciones, los jefes militares de las tres fuerzas siguieran al frente de las mismas hasta diciembre del 2003.³⁹

Desde entonces el Presidente Kirchner puso fin al intento de reposicionar a los militares en funciones alejadas del universo de la defensa nacional y, particularmente, a colocarlos como la principal instancia de lucha contra el terrorismo o como institución de control policial interno.

Con la llegada de Nilda Garré a la cartera de defensa en diciembre de 2005, esta orientación se tradujo en una política institucional asentada inicialmente en dos ejes fundamentales dados por la *efectiva delimitación conceptual e institucional de la defensa nacional y del rol institucional de las Fuerzas Armadas*, por un lado, y por el *fortalecimiento de la gobernabilidad política de la defensa nacional*, apuntando a convertir al Ministerio de Defensa en la instancia encargada de ejercer el gobierno superior del sistema defensivo-militar y de viabilizar las reformas institucionales pendientes.

Para la actual gestión ministerial, la modernización del sistema defensivo-militar debe partir de la reversión del tradicional *desgobierno político* que primó sobre la defensa nacional y los asuntos militares mediante la paulatina *construcción de un gobierno civil integral y eficiente* y del establecimiento de *nuevas modalidades de gestión institucional de la defensa nacional y, en particular, de las Fuerzas Armadas*. Así lo expresó agudamente la Ministra de Defensa en noviembre de 2006 cuando sostuvo en énfasis que desde la ins-

tauración democrática fue notoria la “ausencia del poder civil” en todo lo vinculado a la dirección de los asuntos de la defensa nacional.

Por diversas razones, durante la etapa democrática que se inaugura en 1983, en el ámbito de la defensa nacional ha existido una significativa ausencia del poder civil en lo vinculado al establecimiento, planificación y control de políticas del área así como en lo referido a la coordinación superior de las Fuerzas Armadas. Esta ausencia reiteraba una actitud tradicional del poder político que, históricamente, se había desentendido de los temas de la defensa y había delegado el manejo de los mismos en las Fuerzas Armadas. Las sucesivas administraciones gubernamentales de nuestro país, inclusive como decíamos las del proceso democrático, limitaron sus esfuerzos a un conjunto de medidas menores y de coyuntura, sin que el cambio en las condiciones tanto internas como internacionales que ha caracterizado a las últimas décadas, fuese acompañado por una reforma integral orgánica y funcional del sistema de la defensa. La sanción de la Ley de Defensa N° 23.554 en 1988 marcó un hito importante -del que debe destacarse especialmente el consenso político logrado-. No obstante, la falta de reglamentación de la misma así como la no puesta en funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) establecido en la ley, principal organismo de asistencia y asesoramiento del Presidente de la Nación en materia de Defensa Nacional, son ejemplos harto demostrativos de la falta de voluntad política del poder civil para hacerse cargo del gobierno de la defen-

sa. En este contexto de ausencia de lineamientos claros y de definiciones políticas para el sector no fue posible avanzar en un proceso decidido de modernización del sistema de defensa nacional y, además, esa situación dio lugar a que cada fuerza armada determinara de manera autónoma e individual sus propios planes y criterios de organización, modernización y reestructuración.⁴⁰

En la perspectiva ministerial, *la defensa nacional no configura un asunto exclusivamente castrense* sino que conforma un ámbito político-institucional cuya organización y funcionamiento es de exclusiva responsabilidad del gobierno político del Estado. Las instituciones militares cumplen un papel fundamental en el sistema de defensa nacional, en particular, como instrumentos castrenses para la vigilancia defensiva del país y, en el peor escenario, para la conjuración de las eventuales agresiones militares externas. Sin embargo, la defensa nacional es mucho más que ello, ya que compromete otros componentes del Estado y de la sociedad. Además, en democracia, las decisiones políticas superiores acerca del país y, entre ellas, las decisiones en materia de las relaciones exteriores y de la seguridad defensiva externa del Estado deben ser tomadas por los recipiendarios de la voluntad popular y no por las instituciones subordinadas. En este sentido, a las Fuerzas Armadas sólo les cabe organizar los diferentes servicios militares del Estado de acuerdo con los lineamientos establecidos por la autoridad ministerial del ramo.

En este marco conceptual, el 13 de junio del corriente año, el gobierno nacional promulgó el *De-*

a
as
se
de
io
a.
ir
os.

se
nte
er
ob-

is-
del
de
as,

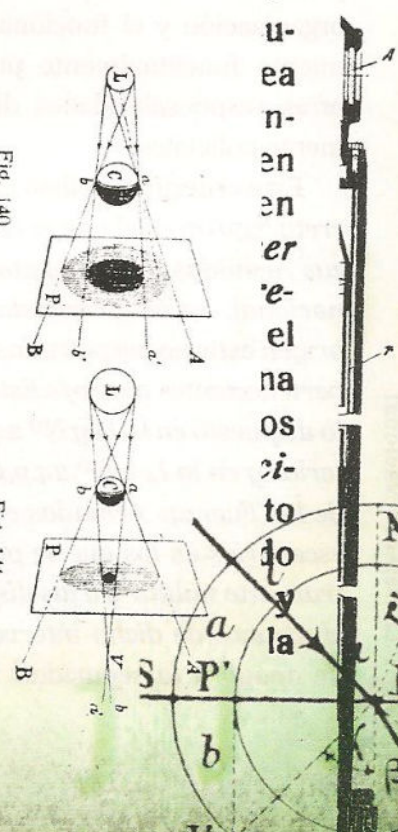
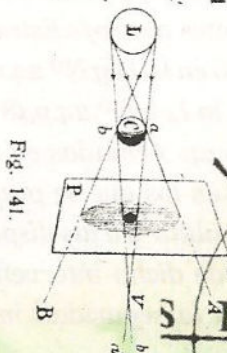
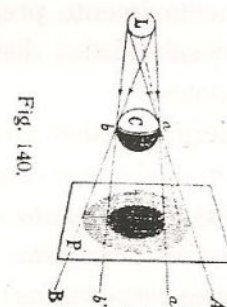
o-
pe
es

o-
u-
ea
n-
en
en
er
e-
el
na
os
ci-
to
do
y
la

creto 727/06⁴¹ por medio de la cual se reglamen-
tó la *Ley 23.554 de Defensa Nacional* que fuera
sancionada en abril de 1988, revirtiendo con ello
un vacío institucional en materia de gobernabili-
dad política de la defensa nacional que alentó la
permanente delegación de la conducción de estos
asuntos en las propias Fuerzas Armadas. Ello, en
consecuencia, configuró un paso fundamental en
el objetivo de re-posicionar al Ministerio de De-
fensa como la instancia fundamental y superior
de conducción político-institucional del sistema
defensivo-militar y, al mismo tiempo, saldar el de-
bate abierto en torno de los alcances de la defensa
nacional y del rol de las Fuerzas Armadas frente a
las nuevas amenazas o los asuntos inscritos en la
seguridad interior.

En sus fundamentos, el gobierno indicó que,
como consecuencia de la falta de reglamentación
de la *Ley 23.554*, “el sistema de defensa careció
de las necesarias precisiones en torno a las res-
ponsabilidades que deben asumir las instancias
que lo componen, impidiendo su funcionamiento
pleno y ordenado”. Además, “la definitiva conso-
lidación de una institucionalidad en materia de
defensa nacional contribuirá a evitar la posible
confusión entre los conceptos de seguridad inte-
rior y defensa nacional”, dando cuenta de uno de
los aspectos más polémicos de los últimos años en
la materia.

[...] El sistema de defensa debe orientarse es-
tructural y organizativamente hacia la conjuración
de situaciones de agresión externa perpetradas por
Fuerzas Armadas de otro Estado, en un todo de



acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y/o refiera a la seguridad interior. [...] Por ello, deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación "nuevas amenazas", responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.⁴²

Este criterio se reflejó en el artículo 1° del Decreto 727/06 en el que se estableció que *"las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior"*, entendiendo

como *"agresión de origen externo"* a aquellos eventos que supongan *"el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas"*. A su vez, para que la distinción entre defensa nacional y seguridad interior quedara claramente establecida en lo relativo al papel institucional de las Fuerzas Armadas, en la citada norma se fijó que *"el sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior"*.

Como se dijo, otro aspecto fundamental expresado en la esperada reglamentación estuvo dado por la cuestión del *gobierno de la defensa nacional*. En la orientación oficial, el *"ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las Fuerzas Armadas"* constituye la condición indispensable para llevar a cabo un proceso integral y eficiente de formulación e implementación de las políticas de defensa nacional, de conducción de las instituciones castrenses y de viabilización de la necesaria reforma institucional del sistema defensivo-militar que permita superar los *"esquemas tradicionales de defensa"*.

[...] Debe entenderse que toda forma compe-

tente de ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las Fuerzas Armadas, no puede reducirse a meros actos y prácticas formales y simbólicas, sino que supone básicamente la manifestación de una firme voluntad política de dirección y gobierno institucional del área. [...] Sólo a partir de allí resulta posible poner en marcha definitivamente un proceso de reconversión y modernización de los esquemas tradicionales de defensa, fundados sobre realidades geopolíticas desactualizadas y sobre hipótesis de conflicto ya superadas, toda vez que la subregión se exhibe ante los ojos del mundo como un ámbito en el cual el equilibrio y el diálogo político democrático aparecen para sus integrantes como una situación consolidada, generando inapreciables ventajas comparativas respecto de otros lugares y/o regiones del mundo.⁴³

Es decir, la conducción y reforma del sistema defensivo-militar constituyen un asunto político-institucional que debe ser llevado a cabo por las autoridades gubernamentales del sector y no por las Fuerzas Armadas, muchos de cuyos jefes mantienen sin miramiento una impronta fuertemente conservadora y poco proclive a los cambios que se deben llevar a cabo. Para ello, en el Decreto 727/06 se reglamentaron las dos instancias fundamentales de dirección político-institucional del sistema defensivo-militar tal como fue establecido en la Ley 23.554, a saber, el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) y el Ministerio de Defensa. El CODENA como instancia de "asistencia y asesoramiento al Presidente de la Nación en cuestiones relativas

a la determinación de los lineamientos básicos de la política de defensa nacional, especialmente a través del diseño y elaboración de informes, evaluaciones, dictámenes y proyectos periódicos y especiales para la determinación de situaciones de riesgo que puedan afectar la soberanía e independencia nacional, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución" y, a requerimiento del mandatario, como ámbito de "la preparación de un diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional, en el que se deberán especificar y describir actores, situaciones y tendencias que, ya sea en el plano regional y/o global, puedan interesar a la defensa nacional. Dicho documento deberá procurar identificar las áreas y/o los ámbitos de interés común para la elaboración de proyectos y/o propuestas de trabajo conjunto relativas a cuestiones atinentes a la defensa nacional que, conforme su carácter, reclamen un abordaje interdisciplinario". Y al Ministerio de Defensa como instancia de "dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa nacional que no sean atribuidas por la ley a otro funcionario, órgano u organismo", y de asistencia y asesoramiento al Presidente de la Nación en "la conducción militar de la guerra". Para esto, en la norma se le fijó a esta cartera ministerial un conjunto de labores fundamentales para el gobierno y la conducción del sistema defensivo-militar y que, en verdad, durante las últimas dos décadas, han sido desarrolladas de hecho, autónomamente y de manera compartimentaliza-

da por cada fuerza castrense según sus cambiantes perspectivas. Entre esas tareas están las de “establecer las condiciones requeridas para desempeñar la Jefatura del Estado Mayor Conjunto y las Jefaturas de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas; poner a consideración del Presidente de la Nación la evaluación realizada de los antecedentes, calificaciones y desempeño profesional de aquéllos que acrediten las condiciones requeridas para ocupar los cargos señalados en el inciso anterior; aprobar el mecanismo de selección y la designación del personal que integrará el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, y proponer un régimen especial para el mismo; elaborar los principios, las normas y/o pautas fundamentales a las que deberá ajustarse el ejercicio de las funciones conferidas al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; aprobar anualmente el planeamiento estratégico militar; aprobar la readecuación de las estructuras orgánico-funcionales de las Fuerzas Armadas; poner a consideración del Presidente de la Nación la evaluación realizada respecto de la designación del Comandante Operacional [del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas]; disponer la creación de unidades operacionales; promover la readecuación presupuestaria a que diera lugar la conformación del Comando Operacional en el ámbito del Estado Mayor Conjunto [...]; ejercer toda función que explícita o implícitamente surja de las leyes que rigen su competencia”.

Finalmente, mediante el Decreto 727/06 se estableció una suerte de “readecuación institucio-

nal del sistema de defensa” en lo relativo a la estructura militar del mismo que giró en torno de la jerarquización del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO) como renglón superior de conducción militar del sistema defensivo mediante su institucionalización como “máxima instancia de asistencia y asesoramiento en materia militar del Presidente de la Nación y responsable del planeamiento estratégico militar” y como conducción operacional superior del aparato militar en tiempo de paz, convirtiendo a las tres fuerzas militares en servicios específicos destinados a “alistar, adiestrar y sostener” los medios humanos y materiales puestos a su disposición, pero siempre en el marco del planeamiento estratégico, la doctrina y las pautas de adiestramiento diseñados y formulados por el EMCO.

[...] La readecuación institucional del sistema de defensa reserva un protagonismo vital al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO), máxima instancia de asistencia y asesoramiento en materia militar del Presidente de la Nación, y responsable del planeamiento estratégico militar. [...] Es a través del Estado Mayor Conjunto que debe conducirse el proceso de planeamiento, la definición de una doctrina y el establecimiento de modalidades de adiestramiento que permitan el empleo integrado de las fuerzas y la obtención de la máxima capacidad operacional del instrumento militar. [...] La única experiencia bélica convencional por la cual atravesara nuestro país en el Siglo XX, la Guerra por las Islas Malvinas (1982), demostró fehacientemente y sin lugar

a duda la relevancia del planeamiento estratégico y del accionar militar conjunto. [...] Asimismo, la experiencia bélica internacional reciente, así como las tendencias en la organización, la planificación y la operación militar de los países más avanzados en la materia, revela la necesidad de profundizar de manera significativa en esa dirección; dejando de lado las visiones parciales que atentan contra la eficacia del accionar militar. [...] La presente reglamentación avanza en ese sentido otorgando a dicho Estado Mayor Conjunto, en épocas de paz, el control funcional de los medios militares, creando para ello un órgano permanente de trabajo responsable de la ejecución de las operaciones que requieran el empleo del instrumento militar para el logro de los objetivos establecidos en las misiones que se identifiquen. [...] El impulso de este proceso se asienta en la necesidad de reconocer que el sistema defensivo militar solo resulta apto para el cumplimiento de su misión primaria si aparece integrado; razón por la cual el desarrollo de la acción militar conjunta constituye uno de los principios rectores de la política de defensa, a la vez que eje de modernización de las Fuerzas Armadas. [...] A ese respecto debe entenderse que dichas fuerzas son instancias exclusivamente abocadas a la preparación y alistamiento de los medios.⁴⁴

Se trató, pues, de una reformulación institucional sustantiva basada en el establecimiento del EMCO como *mando militar estratégico* de las Fuerzas Armadas, en miras de revertir la recurrente tendencia histórica a que cada fuerza militar desarrollara de manera autónoma y fragmentada su

propio planeamiento estratégico, su propio desarrollo doctrinal, sus propias modalidades de alistamiento y adiestramiento y su propio proyecto institucional, todo ello no sujeto a ningún criterio u orientación estratégico-militar que no fuera el auto-impuesto por cada jefatura específica, lo cual quedó dramáticamente demostrado en la guerra de las Malvinas.

A tono con esta perspectiva, en el *Decreto 727/06* se le confirió al EMCO la responsabilidad de “*formular la doctrina militar conjunta, y promover su actualización; elaborar el planeamiento militar conjunto; dirigir el adiestramiento militar conjunto y controlar el planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto*” así como también la exigencia de elaborar y elevar anualmente “*el planeamiento estratégico militar*” que contenga “*la apreciación y resolución estratégica militar, las directivas estratégicas militares y los planes militares de corto, mediano y largo plazo y, en lo que corresponda, los resultados de la ejecución*” de los mismos, siempre de acuerdo con “*los principios, las normas y/o pautas fundamentales*” establecidos por el Ministerio de Defensa y procurando “*la máxima integración y estandarización del conjunto de reglas, procesos, procedimientos, funciones, servicios y actividades relativos al uso o empleo eficiente de los medios militares, así como también al fortalecimiento y consolidación de las capacidades operacionales*”.

Para todo esto, al Jefe del EMCO se le asignó un conjunto de amplias responsabilidades de mando

y conducción sobre el aparato militar, en particular, el *“empleo de los medios militares en tiempos de paz”* mediante el *“el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes, pudiendo disponer de tales medios para el cumplimiento de las misiones encomendadas en el marco del planeamiento estratégico militar”* y manteniendo una *“relación funcional con los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas”*, pero como instancias subordinadas. También se lo instruyó para la conformación de un *“Comando Operacional”* como *“instancia permanente encargada de la dirección y coordinación de la actividad operacional”* del EMCO, dependiente de su titular y con la facultad de *“disponer la conformación de unidades operacionales específicas y/o conjuntas, de conformidad con la evaluación que éste realice en el marco de los objetivos estratégicos y de la planificación estratégica militar”*.⁴⁵

Por su parte, en este marco, se ratificó al Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina como el *“instrumento militar de la defensa nacional”*, concebido como *“una única instancia integradora de las formas y modalidades de acción propias de cada una de esas fuerzas”*, en función del cumplimiento de la *“misión primaria fundamental”* consistente en *“asegurar la defensa nacional ante situaciones de agresión externa perpetradas por Fuerzas Armadas de otro/s Estado/s”* y *“dedicadas exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, a efectos de garantizar*

su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar”.

En definitiva, este conjunto de cambios institucionales contenidos en el Decreto 727/06 sentaron las bases conceptuales y organizativas tendientes a apuntalar al Ministerio de Defensa como *instancia fundamental de gobierno conducción de la defensa nacional* y a conformar un *mando militar unificado*, todo ello en función de conformar el dispositivo institucional que permita diseñar y llevar a cabo el conjunto de reformas institucionales tendientes a la modernización del sistema defensivo-militar, tal como lo indicara oportunamente la titular de la cartera ministerial del ramo.

[...] Solo es posible poner en marcha un proceso de reconversión y modernización profunda del sistema de defensa, si éste se asienta sobre un sólido andamiaje institucional que le otorgue un horizonte de previsibilidad y que le permita colaborar eficazmente en la organización y el desarrollo de las Fuerzas Armadas, dando cuenta, además, de las numerosas mutaciones que se han registrado en el ámbito estratégico. Ese andamiaje permitirá también la instalación de nuevas agendas en materia de seguridad internacional, que anticipen los cambios cualitativos que se han registrado en las relaciones entre los Estados que componen la comunidad internacional y, en particular, en aquellos ubicados en la vecindad de nuestro territorio nacional.⁴⁶

En razón de esta consideración fundamental, Garré estableció como eje de su gestión ministerial el fortalecimiento del Ministerio de Defensa

como órgano de conducción superior de los asuntos defensivo-militares a través de la recuperación y el ejercicio efectivo de un conjunto de funciones y labores que, más allá de la letra de las normas vigentes en la materia, eran ejercidas de hecho por la cúpulas militares. No obstante, en la perspectiva oficial, la efectivización exitosa de ello requiere como condición necesaria de la *creación de competencias y capacidades de gestión política de la defensa nacional* por parte de los diferentes componentes del Ministerio de Defensa.

La conducción civil de los asuntos de la defensa nacional y de las Fuerzas Armadas no implica solamente el ejercicio formal del mando, el cumplimiento de actos y procedimientos simbólicos o el desarrollo de una gestión meramente administrativa. Implica también la injerencia directa de las autoridades civiles, es decir, del Ministerio de Defensa, en el diseño, elaboración, planificación y evaluación de las políticas y estrategias de defensa así como en la administración superior presupuestaria, logística, financiera y de personal de las Fuerzas Armadas. En este sentido, deviene como una condición esencial la tarea de reconstitución de una estructura orgánico-funcional en el ámbito del Ministerio de Defensa que permita esta conducción, así como la formación y perfeccionamiento de una burocracia civil dedicada a estos asuntos y cuadros políticos con conocimiento específico de políticas públicas en la materia.⁴⁷

Así, pues, en esta tarea de “reconstitución” institucional se impone uno de los principales desafíos en ciernes que signan la actual labor ministe-

rial y que se limita, sin más, a la *construcción* de un “verdadero” Ministerio de Defensa, dado que la tradicional apatía y desafección política respecto del ejercicio del gobierno de la defensa nacional y su dilución en la cúpulas castrenses favoreció la conformación de un ministerio orgánica y funcionalmente débil y endeble para esos menesteres.

En consecuencia, el grueso de las acciones desarrolladas por el Ministerio de Defensa durante los dos últimos años se han orientado a aquellos objetivos. El 22 de noviembre de 2006, se promulgó el *Decreto 1691/06*⁴⁸ mediante el cual se aprobó la “*Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas*” en el que se establecieron los “*criterios estructurantes del instrumento militar de la defensa nacional*”, retomando y ampliando las bases institucionales ya fijadas en la *Ley 23.554* así como en los fundamentos y prescripciones del *Decreto 727/06* con relación a las misiones principales y subsidiarias de las Fuerzas Armadas, sus respectivos ámbitos de actuación y las condiciones de su empleo efectivo, y los roles y funciones del EMCO y de cada fuerza castrense. Este último aspecto fue destacado con énfasis y, en verdad, significó una confirmación de la tendencia oficial a conformar un *mando militar unificado y una estructura militar integrada*, sentando con ello las bases de una futura reforma militar en ese sentido.

El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas será el órgano responsable del empleo de los medios militares en tiempos de paz. Para tal propósito ejercerá el control funcional sobre los

Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas y el control operacional sobre los elementos de las Fuerzas Armadas que, en virtud de las misiones que al mismo se le asignen, sean pertinentes emplear. Las Fuerzas Armadas, por su parte, se dedicarán exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios y recursos puestos a su disposición a los efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar y, consecuentemente, del efectivo cumplimiento de las misiones asignadas al Instrumento Militar de la Defensa Nacional. En tanto la acción militar conjunta constituye un eje central del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, uno de los principios rectores de la política de defensa y, fundamentalmente, una condición primaria y esencial para un desempeño apto y eficaz del Instrumento Militar que garantice el efectivo cumplimiento de las misiones a él encomendadas, el sistema de Defensa de la Nación deberá avanzar hacia la gestión integral y funcional del "sistema militar", modificando y readecuando, en función de este objetivo instrumental, las estructuras orgánico-funcionales militares pertinentes. Por dicho "sistema militar" deberá entenderse al conjunto y totalidad de medios y recursos militares que componen el Sistema de Defensa Nacional, a saber, las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor Conjunto y el Instrumento Militar de la Defensa Nacional cualquiera fuere la configuración que el mismo adopte (Unidades Operacionales, Fuerzas de Tareas, Componentes Conjuntos o Comandos Estratégicos).⁴⁹

Allí también se fijaron los criterios para "redi-

señar el instrumento militar según la concepción, el posicionamiento y la actitud estratégica defensiva de la Nación Argentina", los que, de manera innovadora, sientan nuevas bases institucionales para una futura *reforma militar* y que giran en torno de el *principio de la acción militar conjunta e integrada*; el *diseño de fuerzas por capacidades y no por hipótesis de conflicto*; y el *principio de movilidad estratégica y táctica* como eje estructurante de la organización y funcionamiento militar.

[...] La Política Militar y el consecuente diseño de Fuerzas del Instrumento Militar de la Nación presentan los siguientes principios y características generales: a) Un proceso de adecuación y modernización del Instrumento Militar a las nuevas realidades que priorizará el planeamiento y la acción militar conjunta como uno de los principios rectores de la política de defensa y de la política militar. b) Un diseño de fuerzas del Instrumento Militar que continuará avanzando en función del criterio de "capacidades" en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto, esto es, en función de alcanzar y consolidar la aptitud de ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales. c) Cuando las "capacidades" que sean pertinentes poseer para enfrentar las formas genéricas de agresión que exige la Defensa Nacional carezcan de una demanda cuantitativamente objetiva, para el diseño de tales "capacidades" se

apelará a la pauta de “capacidad suficiente”. Por “capacidad suficiente” debe entenderse al desarrollo de una “fuerza activa sustancial” (mínima organización que en forma sistémica posee todos los atributos que le permiten desarrollar de manera autónoma todas las operaciones inherentes a la potencialidad de que se trate) con aptitud de expandirse o adecuarse según los requerimientos de respuesta operacional que se le presenten. d) La priorización, por una parte, y desde la perspectiva de la defensa, del control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la Nación, con especial énfasis en la infraestructura y en los objetivos de valor estratégico y en las áreas de frontera (en las que se pretende avanzar hacia mayores niveles de cooperación con las naciones vecinas) y, por otra parte, la generación de organizaciones poli-funcionales con aptitud para operar en toda la variedad de los ambientes geográficos registrados en el país. e) Un diseño de la estructura orgánico-funcional del instrumento militar tendiente a la superación de los condicionantes geográficos del territorio nacional: un alto grado de movilidad estratégica y táctica suficiente para compensar la desfavorable relación entre fuerzas limitadas y amplios espacios geográficos y un despliegue de fuerzas orientado por la consideración de la ecuación “concentración-dispersión”, en cuyas consideraciones aparecen (además de los determinantes geográficos), la necesidad de evitar posicionamientos contradictorios con la política y los objetivos de cooperación regional, la búsqueda de la optimización de recursos mediante el agru-

pamiento de medios y servicios y la necesidad de asegurar la capacidad para operar en forma sostenida en todas las regiones y espacios estratégicos del territorio nacional. f) Un desarrollo de las capacidades militares necesarias para afianzar la contribución nacional con el sistema de seguridad colectiva a través del alcance y del mantenimiento de estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral, como asimismo necesarias para avanzar en los niveles de interoperabilidad subregional y para progresar también en términos de cooperación y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión en propósitos de interés mutuo (por ejemplo, en materia de coparticipación del control de espacios limítrofes comunes, en complementación de capacidades en casos de operaciones de paz o en los de actividades antárticas) en el marco de la eventual construcción del pretendido sistema de defensa subregional. g) Un desarrollo de capacidades que posibilite movilizar, trasladar y sostener medios militares en contribución a la seguridad internacional, en forma autónoma o combinada y con autosuficiencia logística.⁵⁰

En fin, a este conjunto de cambios sustantivos, se añadieron otros hechos institucionales de enorme trascendencia tales como la convocatoria del CODENA y el requerimiento efectuado a éste por parte del Presidente de la Nación de la preparación de un diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional; la reestructuración del sistema de administración de recursos para la defensa nacional y el diseño de un nuevo ciclo de

planeamiento para el sector; la creación y puesta en funcionamiento del “*Comité de Política Presupuestaria*” del Ministerio de Defensa, presidido por el Secretario de Planeamiento y conformado por representantes de otras áreas y de las Fuerzas Armadas, con la finalidad de ordenar, valorizar y supervisar los requerimientos de recursos del sistema defensivo-militar; el rediseño y reformulación del sistema educativo de las Fuerzas Armadas en todos sus niveles; la creación de la “*Escuela de Guerra Conjunta*” en sede del EMCO; la reforma integral y puesta en funcionamiento del sistema de inteligencia estratégico-militar; la reformulación integral del sistema de justicia militar mediante la derogación del Código de Justicia Militar y el diseño de un nuevo sistema disciplinario militar; y otros tanto acontecimientos que dieron forma a la gestión ministerial más reformista de los últimos años en la materia.⁵¹

6. Consideraciones finales.

Luego de este ligero recorrido, caben algunas notas finales. En primer lugar, *el único modelo defensivo-militar viable para la Argentina es aquel que sea factible desde el punto de vista internacional, político-institucional y económico-financiero*, es decir, aquel que el poder político o, mejor, las autoridades gubernamentales responsables de ejercer la conducción sobre estas cuestiones, diseñen y formulen de acuerdo con las condiciones de aplicación concretas derivadas inevitablemente de las tendencias del escenario internacional y regio-

nal signadas por la ausencia de guerras, la exclusión del factor militar como medio de resolución de conflictos y el predominio de los esfuerzos colectivos de imposición de la paz en situaciones de crisis –como las de Haití, por ejemplo–; de la situación de estabilidad institucional democrática que convierte al gobierno político en el actor central de la defensa nacional; y de las condiciones económico-financieras de nuestro país que imponen severas limitaciones al gasto defensivo-militar.

En segundo término, en función de la mencionada factibilidad, resulta fundamental y prioritario *el fortalecimiento de la gobernabilidad política sobre los asuntos defensivo-militares*, lo que no es más que la construcción de un gobierno eficiente en el ejercicio de la dirección superior y la administración general del sistema defensivo-militar de nuestro país. A partir de ello, y sólo a partir de ello, es posible dar cuenta de algunos lineamientos generales que guíen la *reconversión y modernización defensivo-militar*. Se trata, en suma, de *construir gobernabilidad donde tradicionalmente no la ha habido, esto es, en la conducción política de la defensa nacional*. Sin esta gobernabilidad, en democracia, resulta superfluo intentar establecer parámetros institucionales que sirvan de modelos defensivo-militares porque, no siendo viable la posibilidad de *auto-reforma militar*, sólo el gobierno democrático a través del Ministerio de Defensa queda como la instancia de diseño, formulación e implementación del cambio planteado.

Finalmente, *las Fuerzas Armadas de nuestro*

país deben ser reconvertidas institucionalmente tanto en el plano de sus basamentos doctrinales, de sus funciones, de su estructura de mando superior y de su configuración orgánico-funcional. Por cierto, si bien no hay un modelo de sistema militar universalmente válido, la perpetuación de éste tal como se halla configurado en la actualidad conllevaría una profundización mayor de los anacrónicos que pesan sobre el mismo. Nada parece indicar que en los próximos años haya una alteración de la situación de paz regional que revalorice a las Fuerzas Armadas como instrumento prioritario de resolución de conflictos. Tampoco parecen despuntar indicios a favor de un aumento del gasto militar sino, más bien, todo lo contrario. Por lo tanto, ¿cuál es el sentido de mantener la estructura orgánica, funcional y doctrinal de los dispositivos militares actualmente existentes –en muchos casos se trata de aparatos ficticios sólo vigentes en los formularios administrativos– sin producir cambios que apunten a dinamizarlos y hacerlos más eficientes de cara a los desafíos de vigilancia y protección que deben signar sus funciones exclusivamente defensivas?; ¿resulta válido dejar a nuestro aparato castrense tal como está y llevar a cabo un proceso de simulación y encubrimiento por medio del cual le adjudicamos nuevas misiones tales como el combate al delito organizado o el narcotráfico, labores para los que no están preparados, tal como por estos desde hace un tiempo está quedando demostrado, por ejemplo, en las favelas de Rio de Janeiro?; ¿no estamos, de este modo, perpetuando una situación de inviabilidad

política y financiera que bien puede desembocar en un colapso institucional futuro?.

Sin dudas, la modernización del sistema defensivo-militar argentino no es una opción sino una necesidad. No obstante, debe quedar bien claro que *las Fuerzas Armadas no son un instrumento institucional de los militares que la integran y la dirigen sino de nuestra sociedad, y es a ella que le compete, a través de su gobierno democrático, decidir qué perfil institucional darles a dichas fuerzas*. Ello requiere, antes que nada, de voluntad política, de capacidad técnica y de destrezas institucionales de parte de la conducción político-institucional del Estado así como también del acompañamiento y asesoramiento técnico de los militares profesionales. En ello residen, al parecer, los principales desafíos del futuro inmediato de la defensa nacional en nuestro país.

1 GARRÉ, Nilda, Discurso de la Señora Ministra, Dra. Nilda Garré, en ocasión de la creación del Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y jura y puesta en posesión del cargo de Comandante Operacional al General de División Daniel Camponovo, Buenos Aires, Ministerio de Defensa, 13 de marzo de 2007.

2 BALZA, Martín, Dejo constancia. Memorias de un general argentino, Planeta, Buenos Aires, 2001, pp. 230 y 231.

3 FLORES, Mario Cesar, Reflexões estratégicas. Repensando a defesa nacional, É Realizações, São Paulo, 2002, p. 14.

4 *Ibíd.*, p. 15.

5 *Ibíd.*, p. 11.

6 Para ello, véase: LÓPEZ, Ernesto, "El peronismo en el gobierno y los militares", en MIGUENS, José Enrique y TURNER, Frederick, Racionalidad del peronismo, Planeta,

Buenos Aires, y 1988; LÓPEZ, Ernesto, "Doctrinas Militares en Argentina: 1932-1980", en MONETA, Carlos, LÓPEZ, Ernesto y ROMERO, Alberto, *La Reforma Militar*, Editorial Legasa, Buenos Aires, 1988.

7 PERÓN, Juan Domingo, "Significado de la defensa nacional desde el punto de vista militar", en PERÓN, Juan Domingo, *Perón y las Fuerzas Armadas*, Peña Lillo Editor, Buenos Aires, 1982, pp. 35-36 y 51.

8 Para un abordaje pormenorizado de la Doctrina de la Seguridad Nacional, de su inserción en las Fuerzas Armadas argentinas y de las consecuencias de ello en el seno de estas instituciones y en el sistema político local, véase: LÓPEZ, Ernesto, *Seguridad Nacional y sedición militar*, Legasa, Buenos Aires, 1987; GARCÍA, Alicia, *La Doctrina de la Seguridad Nacional*, CEAL, Buenos Aires, II tomos, 1991. Para un muy buen estudio acerca de la influencia doctrinal e ideológica francesa sobre las Fuerzas Armadas argentinas en la conformación de este nuevo cuerpo doctrinal y el accionar político-institucional desplegado por el poder militar en su marco, véase: ROBIN, Marie-Monique, *Escuadrones de la muerte. La escuela francesa*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2005.

9 Discurso citado en: CAVAROZZI, Marcelo, *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del estado al mercado en la Argentina*, Ariel, Buenos Aires, 1997, pp. 214-215.

10 Véase: CAVAROZZI, Marcelo, *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, CEAL, Buenos Aires, 1987; CAVAROZZI, Marcelo, "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina/2*, Paidós, Buenos Aires, 1988; LÓPEZ, Ernesto, *Ni la ceniza, ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 1994.

11 O'DONNELL, Guillermo: 1966-1973. *El Estado burocrático-autoritario*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982, cap. I.

12 Véase: COLLIER, David (comp.), *Los nuevos autoritarismos en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979; GARRETÓN, Manuel, "Proyecto, trayectoria y fracaso en las dictaduras del Cono Sur. Un balance", en CHERESKY, Isidoro y CHONCHOL, Jaques (comps.), *Crisis y transformación de los regímenes autoritarios*, EUDEBA, Buenos Aires, 1985.

13 Publicado en el Boletín Oficial, Buenos Aires, 10 de octubre de 1966.

14 Véase como bibliografía general del proceso referido: ANGUITA, Eduardo y CAPARRÓS, Martín, *La voluntad. Una historia de la militancia revolucionaria en la Argentina. 1966-1976*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, II tomos, 1997; GILLESPIE, Richard, *Soldados de Perón. Los Montoneros*, Grijalbo, Buenos Aires, 1987; y SANTUCHO, Julio, *Los últimos guevaristas. La guerrilla marxista en la Argentina*, Ediciones B Argentina, Buenos Aires, 2004.

15 Véase: OLLIER, María Matilde, *El fenómeno insurreccional y la cultura política (1969-1973)*, CEAL, Buenos Aires, 1986.

16 En junio de 1971, el gobierno militar promulgó la Ley 19.081 a través de la cual se facultó al Poder Ejecutivo a emplear durante el estado de sitio a "las Fuerzas Armadas que considere conveniente en operaciones militares a fin de prevenir y combatir la subversión interna, el terrorismo y demás hechos conexos". Se dispuso, además, que esta ley fuera parte integrante de la ley 16.970. Por su parte, el 5 de febrero de 1975, el gobierno peronista promulgó el Decreto "S" 261/75 por medio del cual le ordenó al Comando General del Ejército "ejecutar las operaciones militares" necesarias para "neutralizar y/o aniquilar el accionar de los elementos subversivos" que actuaban en la provincia de Tucumán, e instruyó al ministerio del Interior para que dispusiera "los efectivos y medios de la Policía Federal" que fuesen requeridos bajo el control operacional del Ejército. A los pocos meses, el 6 de octubre, promulgó el Decreto 2.770/75 mediante el cual se creó el "Consejo de Seguridad Interna", encabezado por el Presidente de la Nación e integrado por los ministros del Poder Ejecutivo Nacional y por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, a los efectos de que dirigiera "los esfuerzos nacionales para la lucha contra la subversión" y la ejecución de toda tarea que derive de ello. Asimismo, al "Consejo de Defensa", presidido por el ministro del ramo e integrado por los jefes militares, se le incorporaron nuevas atribuciones, tales como la de "asesorar al presidente de la Nación en todo lo concerniente a la lucha contra la subversión"; proponer las medidas necesarias para su implementación; coordinar con las autoridades nacionales, provinciales y municipales la ejecución de las mismas; "conducir la lucha contra todos los aspectos y acciones de la subversión" y "planear y conducir el empleo de las Fuerzas Armadas, fuerzas de seguridad y fuerzas policiales para la lucha contra la sub-

versión". Ese mismo día, también se promulgaron el Decreto 2.771/75 y el Decreto 2.772/75. A través del primero, se facultó al Consejo de Defensa a que, por medio del ministerio del Interior, suscribieran con los gobiernos provinciales convenios que "coloquen bajo su control operacional al personal y a los medios policiales y penitenciarios provinciales" que le sean requeridos para "su empleo inmediato en la lucha contra la subversión". Y mediante el segundo se ordenó a las Fuerzas Armadas que, bajo "el comando superior del Presidente de la Nación" ejercido a través del Consejo de Defensa, procedieran a "ejecutar las operaciones militares y de seguridad" que fuesen necesarias para "aniquilar el accionar de elementos subversivos en todo el territorio del país". Véase, además: FRAGA, Rosendo, *Ejército: del escarnio al poder* (1973-76), Editorial Planeta, Buenos Aires, 1988, Cap. 1; y GARCÍA, Alicia, *La Doctrina de la...*, op.cit.

17 Véase: QUIROGA, Hugo, *El tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares, 1976-1983*, Editorial Fundación Ross, Rosario, 1994; NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente, *La dictadura militar 1976-1983: del golpe de Estado a la restauración democrática*, Paidós, Buenos Aires, 2003; YANNUZZI, María de los Ángeles, *Política y dictadura. Los partidos políticos y el "Proceso de Reorganización Nacional" 1976-1982*, Editorial Fundación Ross, Rosario, 1996; y SEOANE, María y MULEIRO, Vicente, *El dictador. La historia secreta y pública de Jorge Rafael Videla*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2001.

18 Hacia 1975, el accionar militar de las fuerzas guerrilleras comenzó a menguar y su aislamiento político ya era visible. Según fuentes militares, ese año, el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), de extracción marxista-leninista, aún contaba con unos 5.000 cuadros combatientes y los Montoneros, de filiación peronista, con unos 1.000 combatientes, aunque esta última organización conservaba un numeroso contingente de militantes políticos, barriales, sindicales y adherentes. Otras fuentes indican que, en el momento de mayor desarrollo, ambas organizaciones concentraban un total de 7.000 u 8.000 cuadros, sin distinguir entre miembros armados y no armados, de los cuales sólo entre 1.000 y 1.300 eran cuadros militares permanentes. Por su parte, a fines de ese año, era evidente que estos agrupamientos estaban militar y políticamente derrotados. Véase: WALDMANN, Peter, "Anomia y violencia", en ROUQUIÉ, Alain (comp.), *Argentina, hoy, Siglo XXI editores*, Buenos Aires, 1982, pp. 211 y 212; GARCÍA, Prudencio, *El drama de la autonomía militar*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, apéndice

IV; y ANDERSEN, Martin Edwin, *Dossier secreto. El mito de la "guerra sucia" en la Argentina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

19 LÓPEZ, Ernesto, *Ni la ceniza...*, op.cit., pp.47 y 48.

20 LÓPEZ, Ernesto, "Crisis de identidad profesional. Los militares argentinos entre una Pascua y un Carnaval", en revista Nueva Sociedad, Caracas, nro. 95, mayo/junio de 1988; TALENTO, Miguel, "La crisis militar", en revista Unidos, Buenos Aires, nro.15, agosto de 1987.

21 Publicada en Boletín Oficial, Buenos Aires, 5 de mayo de 1988.

22 Un aspecto relevante de la sanción legislativa de la Ley 23.554 lo constituyó el hecho de que la misma resultó de un abarcativo consenso partidario. En efecto, el proyecto de ley que la antecedió fue elaborado y presentado por el peronismo renovador. No obstante, dicha iniciativa era el resultado de una laboriosa tarea de negociación en la que participaron diversos funcionarios del área de defensa y legisladores del peronismo y del radicalismo, todo lo cual concluyó en noviembre de 1987 con su presentación en la cámara baja llevando la firma de diputados del Partido Justicialista - Bloque Renovador, la Unión Cívica Radical, el Partido Intansigente- y la Democracia Cristiana. Se trató, en definitiva, de la primera Ley de Defensa Nacional resultante de un amplio y trabajoso acuerdo llevado a cabo entre la el oficialismo y la oposición. Asimismo, durante su extenso trámite parlamentario, no fueron pocas las presiones castrenses para obstaculizar la sanción de la Ley 23.554. En consecuencia, su promulgación puso en evidencia que los uniformados no contaban con el suficiente poder político como para imponerle condiciones a las autoridades gubernamentales y parlamentarias cuando éstas actuaban en forma coaligada y asumiendo posiciones institucionales convergentes en un tema tan importante para la institucionalización democrática. He analizado ampliamente este proceso en: SAIN, Marcelo Fabián, *Alfonsín, Menem e as relações civil-militares...*, op.cit., cap. VI.

23 CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, *Diario de Sesiones*, 28 y 29 de diciembre de 1987, p.4689.

24 CÁMARA DE SENADORES, *Diario de Sesiones*, 22 y 23 de octubre de 1986, pp. 3518 y 3519.

25 La Asamblea General de las Naciones Unidas definió el concepto de "agresión" como "el uso de la fuerza armada por

un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas” -Resolución 3.314, sancionada durante la 2319ª sesión plenaria el 14 de diciembre de 1974-

26 En ocasión de la sanción y promulgación de la Ley 24.059 de Seguridad Interior producida a comienzos de 1992, esta prescripción fue derogada ya que resultaba innecesaria su vigencia.

27 Publicado en Boletín Oficial, Buenos Aires, 31 de enero de 1989. El Consejo de Seguridad fue disuelto mediante el dto.1573/89, promulgado el 27 de diciembre del mismo año.

28 Publicado en Boletín Oficial, Buenos Aires, 16 de marzo de 1989.

29 Publicado en Boletín Oficial, Buenos Aires, 7 de marzo de 1990.

30 Publicada en Boletín Oficial, Buenos Aires, 17 de enero de 1992.

31 Según la Constitución Nacional, la declaración en “estado de sitio” de la “provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden” es un acto político-institucional que se concreta en situaciones excepcionales derivadas de un estado de “conmoción interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de [la] Constitución [Nacional] y de las autoridades creadas por ella”. En caso de conmoción interior, es el Congreso Nacional el responsable de declarar el estado de sitio, o de aprobar o suspender el estado de sitio declarado por el poder ejecutivo cuando el Congreso se encontrase en receso.

32 Joaquín V. González definió apropiadamente al estado de sitio como “una medida excepcional de gobierno dictada en circunstancias de extrema gravedad para el orden público, para la paz interior y la seguridad común; y como está fuera de los recursos ordinarios de la Constitución, es temporaria y limitada en sus efectos” (citado en: ZIULU, Adolfo Gabino, Estado de sitio: ¿emergencia necesaria o autoritarismo encubierto?, Depalma, Buenos Aires 2001, p. 3). Configura, entonces, “un remedio extraordinario para la defensa del orden constitucional”, dice Adolfo Ziulu, a lo que añade que la equiparación existente en la Constitución Nacional entre la conmoción interior y el ataque exterior como causas para la declaración del estado de sitio significa que “la conmoción

interior debe tener una gravedad extrema, semejante a la que revista la invasión del territorio nacional por Fuerzas Armadas enemigas” (en: *Ibíd.*, p. 26).

33 LÓPEZ, Ernesto, “La reducción del gasto militar en la Argentina: algunas implicaciones económicas y políticas”, en CENTRO REGIONAL PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Proliferación de armamentos y medidas fomento de la confianza y la seguridad en América Latina, Naciones Unidas, Lima, 1994.

34 Cabe destacarse que la definición de las funciones y tareas a ser desempeñadas por las Fuerzas Armadas así como la asignación de los correspondientes recursos para ello configuran responsabilidades primarias e indelegables del gobierno nacional. El nivel y la pertinencia del gasto militar sólo pueden ser medidos en función de las misiones y labores específicas a ser cumplidas por las instituciones castrenses y de los medios con que cuentan esas instituciones. El incremento o, en su defecto, la disminución del gasto público destinado a la defensa no conlleva una resolución a los desajustes derivados de las marcadas imperfecciones y anomalías existentes en la organización y en el funcionamiento operativo y logístico de las Fuerzas Armadas, ni viabilizaría por sí mismo los cambios necesarios en su estructura para adecuarlas eficientemente a las nuevas condiciones estratégicas existentes en el escenario internacional y regional. Ello requiere, en todo caso, de una reforma integral de la defensa y del aparato militar, la que aun constituye una tarea pendiente.

35 He trabajado ampliamente esta idea en: SAIN, Marcelo Fabián, Alfonsín, Menem e as relações civil-militares. A construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1983-1995). Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Instituto de Filosofía e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, São Paulo, Brasil, septiembre de 1999.

36 SAIN, Marcelo Fabián, “Nuevos horizontes, nuevos dilemas. Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina democrática”, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, vol. 42, nro. 166, julio-septiembre de 2002; y LÓPEZ, Ernesto y SAIN, Marcelo Fabián (comps.), «Nuevas Amenazas». Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Bernal, 2004.

37 Véase: SAIN, Marcelo Fabián, "Las relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1983-2002)", en OLMEDA, José Antonio (comp.), Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005.

38 Diarios Clarín, Buenos Aires, 9 y 11 de mayo de 2003.

39 VERBITSKY, Horacio, "La prueba", en diario Página/12, Buenos Aires, 25 de mayo.

40 GARRÉ, Nilda, Discurso de la Señora Ministra, Dra. Nilda Garré, en ocasión de la apertura del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), Buenos Aires, Ministerio de Defensa, 30 de noviembre de 2006.

41 Publicado en el Boletín Oficial, Buenos Aires, 13 de junio de 2006.

42 Decreto 727/06, publicado en el Boletín Oficial, Buenos Aires, 13 de junio de 2006, pp. 1 y 2.

43 Decreto 727/06, publicado en el Boletín Oficial, Buenos Aires, 13 de junio de 2006, p. 1.

44 Decreto 727/06, publicado en el Boletín Oficial, Buenos Aires, 13 de junio de 2006, p. 2.

45 El 13 de marzo de 2007, el Presidente de la Nación designó al General de División Daniel Camponovo como Comandante Operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

46 GARRÉ, Nilda, Discurso de la Señora Ministra, Dra. Nilda Garré, en ocasión de la apertura del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), Buenos Aires, Ministerio de Defensa, 30 de noviembre de 2006.

47 MINISTERIO DE DEFENSA, Anuario del Ministerio de Defensa 2005-2006, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2007, p. 15.

48 Publicado en el Boletín Oficial, Buenos Aires, 29 de noviembre de 2006.

49 Decreto 1691/06, publicado en el Boletín Oficial, Buenos Aires, 29 de noviembre de 2006, p. 4.

50 *Ibíd.*, p. 5

51 Véase: MINISTERIO DE DEFENSA, Anuario del Ministerio de Defensa 2005-2006, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2007.

VIVA LA PATRIA

CON MEMORIA Y JUSTICIA EN DEMOCRACIA, INDEPENDENCIA Y PAZ

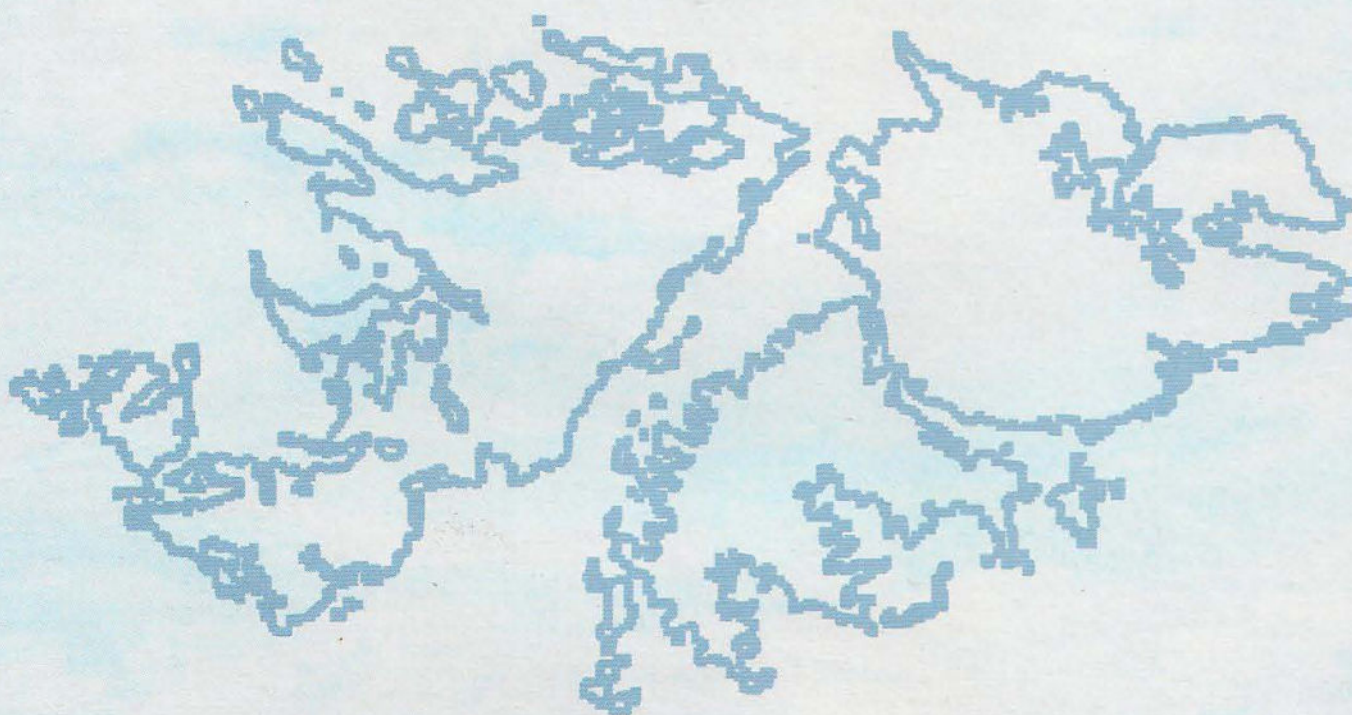
“La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional.

La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino”.

Disposición transitoria primera
de la Constitución de la Nación Argentina,
según la reforma de 1994.



MINISTERIO DE DEFENSA



1982 - 2007
25 Años



PRESIDENCIA
de la NACION ARGENTINA

HONOR A LOS CAIDOS EN MALVINAS

Abraham, Juan O;	Bellinzona, Diego M;	Chaile, Oma A;	Ferrau, José R;	Gómez, Sergio O;
Acevedo, Ignacio A;	Benítez, Carlos A;	Chávez, Alerto F;	Ferreira, Aldo O;	González, Alfredo A;
Acosta, Ramón G;	Benítez, Juan R;	Cicotti, Jorge E;	Ferreira, Diego;	González, Antonio R;
Acuña, Juan José;	Benítez, Pantaleón;	Cini, Marelo G;	Ferreira, Gerardo R;	González, Carlos A;
Aguila, Jorge N;	Benítez, Ángel;	Cisneros Omar S;	Figuerola, Carlos I;	González, Evaristo;
Aguilar, Eusebio A;	Benzo, Víctor J;	Cisnero, Mario A;	Fiorito, Roberto M;	González, Ignacio E;
Aguilera, Luis O;	Bernhardt, Juan D;	Colomo, Oscar A;	Fleitas, Matías;	González, Juan Carlos;
Aguirre, Félix E;	Blanco, Ramón C;	Condri, Nieve C;	Flores, Luis R;	González, Juan Carlos;
Aguirre, Juan José;	Blanco, René P;	Córoba, Juan Carlos;	Flores, Mario E;	González, Mario L;
Aguirre, Miguel;	Blas, Oscar H;	Córdoba, Néstor D;	Florice, Raúl O;	González, Miguel A;
Aguirre, Alberto M;	Bollero, Jorge A;	Coronel, Abel E;	Folch, Andrés A;	González, Hipólito;
Aguirre, Héctor W;	Bollo, Juan Carlos;	Correa, Héctor B;	Francisquez, Néstor L;	González, Mario H;
Ahumada, Hugo D;	Bolzan, Danilo R;	Corvalán, Néstor D;	Fregote, Osvaldo L;	González, Miguel A;
Ahumada, Julio César;	Bono, Jorge A;	Cruz, Orlando;	Freites, César J;	González, Néstor M;
Alancay, Mario R;	Bordon, Antonio M;	Cuello, Julio César;	Frias, Carlos A;	González, Osmar L;
Albelos, Manuel A;	Bordon, Miguel A;	Cueva, Carlos A;	Frola, Mario E;	Gorordo, Raúl O;
Alegre, Celso;	Bordon, Héctor R;	Cuevas, Alejandro O;	Fuentes, Julio C;	Gorosito, Héctor O;
Alegre, Raúl;	Bordon, Luis J;	Curima, José D;	Fúnez, Mario A;	Gorosito, Néstor C;
Aleman, Humberto C;	Bordoy, Roberto A;	Dabalo, Juan Carlos;	Gabrielli, Fabián M;	Gorosito, Omar H;
Alfaro, Miguel A;	Bottaro, José E;	Dachary, Alejandro;	Gaglianone, Marcelo C;	Gramisci, Donato M;
Allende, José Luis;	Boutron, Rubén I;	De Chiara, Orlando;	Galarza, José Luis;	Granado, José C;
Almaraz, Bernardino B;	Brashich, Andrés L;	De Ibañez, Eduardo J;	Galeano, José M;	Granado, Guillermo E;
Almirón, Walter N;	Brito, Omar A;	De La Colina, Rodolfo M;	Gallardo, Ricardo G;	Granic, Claudio;
Almonacid, Mario;	Brizuela, Osvaldo L;	De Rosa, Ruben N;	Galliano, Hugo A;	Gregori, Juan L;
Alvarez, César E;	Brouchoud, Delis H;	Del Hierro, José Luis;	Gallo, Felipe S;	Gregorio, Alfredo;
Alvarez, Oscar M;	Buschiazzo, Juan Carlos;	Del Monte, Ernesto R;	Gallo, Luis A;	Grimaldi, Claudio A;
Alvarez, Ruben H;	Busto, Roberto A;	D'errico, Roberto T;	Galván, Juan R;	Grosso, Claudio N;
Amarilla, Hipólito J;	Busto, Rubén A;	Desza, Sergio R;	Galvarne, Osvaldo A;	Guadagnini, Luciano;
Amezgaray, Alberto E;	Bustos, Manuel O;	Diarte, Oscar D;	Gálvez, Francisco A;	Guanca, Patricio A;
Andrada, Manuel A;	Caballero, Héctor R;	Díaz, Antonio M;	Gaona, José A;	Guanes, Héctor A;
Andrada, Norberto;	Caballero, Roberto M;	Díaz, Luis R;	García, Antonio F;	Guerrero, Marcelino;
Antieco, Simón O;	Caballero, Ramón S;	Díaz, Vicente A;	García Cañete, Mario A;	Guerrero, Víctor S;
Araujo, Elbio E;	Cabrera, Adolfo L;	Díaz, Carlos A;	García Cuerva, Gustavo A;	Guizzo, Norberto D;
Arce, Ángel A;	Cabrera, Ramón A;	Díaz, Luis A;	García, José Luis;	Gurrieri, Ricardo M;
Ardiles, José L;	Cáceres, Luis M;	Diez Gómez, Héctor H;	García, Omar L;	Gutiérrez, Ramón;
Arévalo, Miguel Ángel;	Cáceres, Francisco;	Dimotta, Raúl H;	García, Guillermo U;	Heredia, Hugo A;
Arraras, Juan José;	Campos, Bernardino I;	Dorgambide, Fernando;	García, Jorge O;	Heredia, José L;
Arrascaeta, Miguel Ángel;	Campos, Pedro A;	Duarte, Mario;	García, Ramón;	Herrera, Omar J;
Artuso, Félix O;	Cantero, Aldo R;	Dufrechou, Héctor A;	García, Sergio I;	Herrera, Ricardo H;
Austin, Ricardo A;	Cantezano, Carlos D;	Duks, Jorge C;	Gatica, Hugo R;	Horisberger, Juan D;
Auvibux, Julio César;	Cao, Julio R;	Dworak, Vladimiro;	Gattoni, Alfredo;	Hornos, Carlos A;
Avalos, Ofelio V;	Carballido, Sergio A;	Echave, Horacio J;	Gávazzi, Fausto;	Horszczaruk, Pedro R;
Avalos, Omar A;	Cardone, Miguel A;	Encina, José A;	Gazal, Enrique O;	Hudepohl, Enrique J;
Avila, Heriberto;	Cardozo, Jose Daniel;	Escobar, Orlando A;	Gemma, Carlos L;	Iñiguez, Goffredo O;
Avila, Leopoldo M;	Cardozo, Julio A;	Escobar Renã, Antonio;	Giachino, Pedro E;	Ibáñez, Benito H;
Avila, Miguel A;	Carrascul, Fabricio E;	Escudero, Juan M;	Gianotti, Luis A;	Ibáñez, Luis A;
Ayala, Juan A;	Carrizo, Miguel A;	Espinosa, Ernesto E;	Gialetti, Claudio M;	Ibarlucea, Jorge R;
Aylan, Orlando;	Casado, Fernando J;	Estévez, Roberto N;	Giménez, Miguel A;	Illanes, Orlando A;
Azar, Domingo M;	Casali, Héctor A;	Esturel, Daniel O;	Giorgi, Humberto O;	Inchauspe, Jorge R;
Azcarate, Sergio O;	Casco, Carlos E;	Rama, Vicente;	Giraud, Horacio L;	Indino, Ignacio M;
Báez, Roberto A;	Casco, Jorge E;	Fajardo, Sixto J;	Giuseppetti, Sergio;	Insaurralde, Mario;
Baiud, Jorge C;	Cassano, Julio E;	Falcón, Justo S;	Godoy, Rubén O;	Interlichia, Jorge A;
Baldini, Juan D;	Castagnari, Luis D;	Falcón, Miguel;	Gómez, Alberto E;	Iselli, Sergio L;
Balmaceda, Argentino A;	Castillo, Julio S;	Falconier, Juan J;	Gómez, Alcides R;	Jira, Isaac F;
Balvidares, Horacio A;	Castillo, Osvaldo R;	Farfan, Raúl A;	Gómez, Edgardo J;	Juárez, Víctor H;
Barriónuevo, Juan E;	Castillo, Carlos J;	Farías, Jorge R;	Gómez, José Luis;	Juárez, Ángel R;
Barriónuevo, Robustiano A;	Castillo, Omar J;	Fassio, Marcos A;	Gómez, Juan Alberto;	Juárez, Alberto M;
Barrios, Ramón;	Castro, Néstor D;	Fattori, Gabriel G;	Gómez, Juan José;	Jukic, Daniel A;
Barrios, Rafael;	Castro, Pedro A;	Faur, José D;	Gómez, Miguel A;	Jurio, Alfredo;
Barros, Néstor D;	Castro, Mario R;	Fernández, Francisco V;	Gómez Roca, Sergio R;	Krause, Carlos E;
Bastida, Claudio A;	Caticha, Rubén D;	Fernández, Hugo R;	Gómez, Eduardo;	Labalta, Oscar E;
Bean, Pedro I;	Caviglioli, Hugo D;	Fernández, Luis R;	Gómez, Mario;	Lacroix, Tulio E;
Becerra, Walter I;	Cayo, Antonio M;	Fernández, Manuel D;	Gómez, Martiniano;	Lagos, Daniel E;
Bedini, Juan D;	Cerles, Héctor A;	Fernández, Remigio A;	Gómez, Raúl A;	Laguna, Teodoro;
Behrendt, Edgardo G;	Chaile, Jose F;	Fernández, Carmelo;	Gómez, Rubén H;	Lamas, Marcos A;



El Gobierno Nacional brinda homenaje a los soldados, suboficiales y oficiales miembros de las Fuerzas Armadas; a los integrantes de las fuerzas de seguridad y civiles caídos en el conflicto del Atlántico Sur.

Laporte, Osmar L;
Larrosa, Pedro F;
Lastra, Julio J;
Laziar, Antonio H;
Ledesma, Juan R;
Ledesma, Roberto J;
Leguizamo, Raúl A;
Lena, Juan Carlos;
Lencina, Juan Carlos;
Leyes, Roberto;
Lezcano, Arcelio E;
Lima, Antonio M;
Llamas, Jorge A;
Llanos, Hugo A;
Lobo, Roberto S;
Lobos, Julio César;
López, Cristóbal C;
López, Néstor E;
Loreiro, Rubén A;
Lotufo, Marcelo P;
Lucero, José E;
Ludueña, Jorge D;
Lugo, Fernando E;
Lugo, Fernando J;
Luna, Francisco T;
Luna, Mario R;
Luna, Ricardo J;
Luque, Daniel O;
Luzardo, Rafael;
Maciel, Enrique A;
Maciel, Jorge A;
Maciel, Martín O;
Maciel, Ireneo O;
Maciel, Jerónimo;
Madrid, Omar A;
Magliotti, Sergio D;
Maidana, Julio H;
Maldonado, José A;
Mamani, Justo E;
Mansilla, Oscar E;
Manzotti, Daniel F;
Maragliano, Saverio J;
Marchisio, Gerardo M;
Marcial, Edmundo F;
Marcial, Jesús A;
Marizza, Guido A;
Márquez, Marcelo G;
Márquez, Rubén E;
Martel, Rubén H;
Martella, Luis C;
Martínez, Osvaldo F;
Martino, Alberto;
Masin, Félix T;
Massad, Marcelo D;
Mecca, Adolfo E;
Medina, Carlos H;
Medina, Manuel A;
Medina, Sergio R;
Meisner, Hugo C;
Melian, Anselmo N;
Méndez, José A;
Méndez, Luis José;
Mendieta, Héctor E;
Mendieta, Jorge L;
Mendieta, Pedro A;

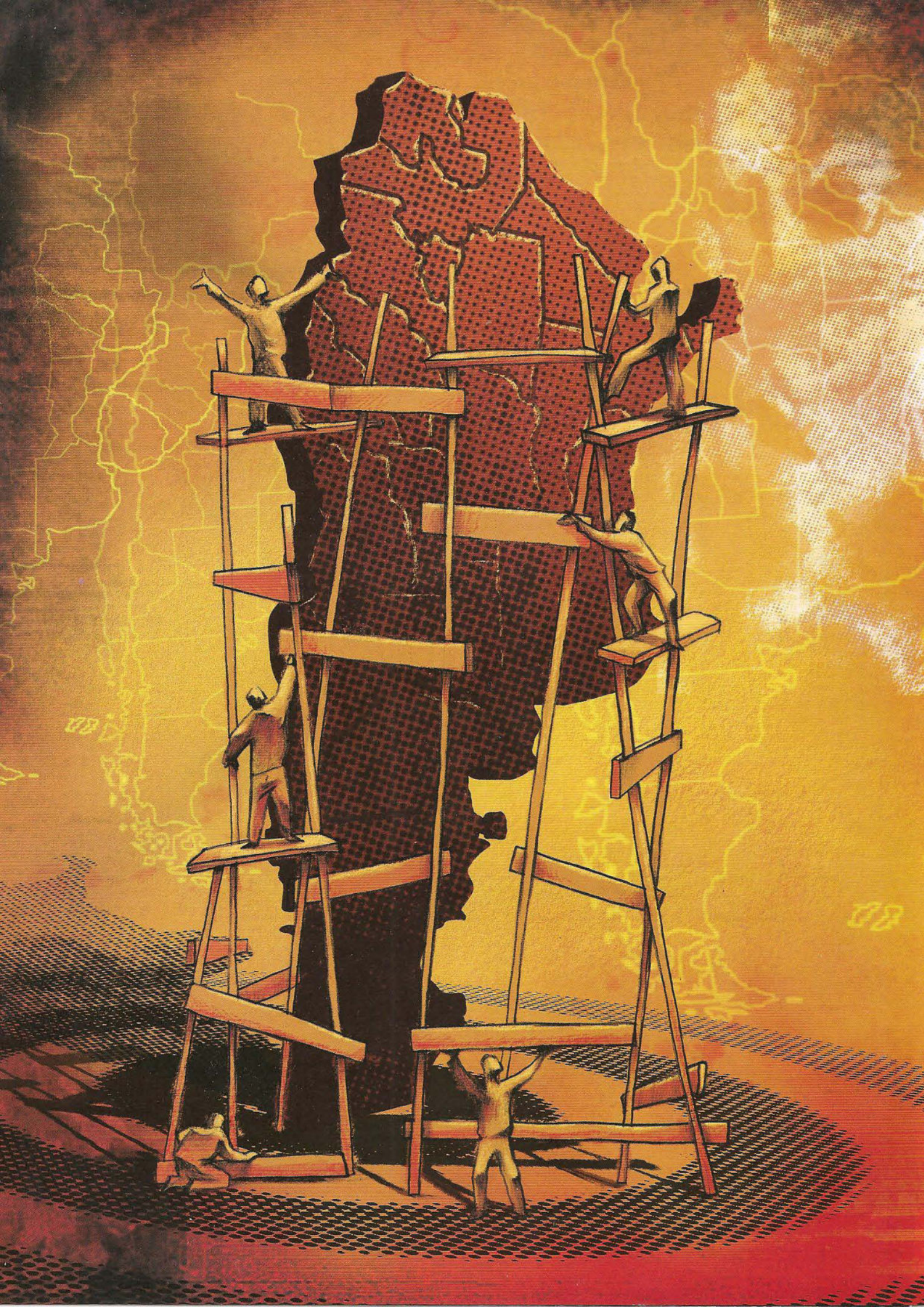
Mendoza, Julio M;
Mendoza, Ireneo;
Meraviglia, Ricardo O;
Mesler, Oscar J;
Meza, Miguel A;
Meza, Ramón A;
Miguel, Daniel E;
Miguel, Eduardo E;
Millapi, Oscar C;
Mina, Omar H;
Miño, Luis;
Miranda, Gerardo N;
Miretti, Gustavo O;
Molina, Adolfo E;
Molina, Ybar J;
Montaño, Agustín H;
Montegrosso, Oscar A;
Montellano, Héctor C;
Monzón, Eleodoro;
Monzón, Julio César;
Monzón, Juan Carlos;
Morando, Néstor A;
Moreno, Edgardo R;
Moreno, Ramón A;
Moreno, Waldo E;
Moretto, Hugo J;
Moschen, Alberto J;
Mosto, Carlos G;
Motta, Alfredo O;
Moyano, Sergio D;
Muñoz, Juan Carlos;
Muller, Rene O;
Nacif, Guillermo;
Navarro, Ibanor;
Nieva, Víctor A;
Nivoli, Mario V;
Nosikoski, Sergio F;
Novoa, Marcelo S;
Núñez, Tomás A;
Núñez, Víctor R;
Núñez, Guillermo;
Obregón, Pablo;
Ocampo, Julián H;
Ochoa, Edgard N;
Ojeda, Antonio J;
Ojeda, Guillermo R;
Olariaga, Nicolás R;
Olavaria, Víctor O;
Olivieri, Claudio;
Olveira, Manuel;
Ordóñez, Ramón E;
Orellana, José;
Orellano, José A;
Orozco, Pedro A;
Ortega, José H;
Ortiz, Pablo A;
Ortiz, Restituto;
Osyguss, Carlos O;
Oviedo, Augusto O;
Oviedo, Héctor R;
Pereyra, Misael;
Pacholczuk, Rolando M;
Páez, Celso;
Palavecino, Daniel A;
Palavecino, Ramón O;

Palaver, Hugo A;
Pallares, Víctor D;
Panigadi, Tulio N;
Pardou, Jorge D;
Paredes, Roque A;
Pascual, Miguel A;
Pasinato, Jorge O;
Patrone, Aldo O;
Pavón, Alberto G;
Paz, Miguel R;
Paz, Ricardo A;
Peña, Juan E;
Pegoraro, Néstor O;
Peralta, Jorge C;
Peralta, José Luis;
Peralta, José Luis;
Peralta, Juan A;
Perdomo, Marcelo F;
Pereira, Dante L;
Pereyra, Enrique O;
Pereyra, Ramón G;
Pereyra, Ramón O;
Pereyra, Alejandro R;
Pérez, Roberto E;
Pérez, Vicente R;
Petrucelli, Alberto D;
Piedrabuena, Eduardo J;
Pineda, Ricardo L;
Pintos, Fabián;
Pizarro, Néstor O;
Planes, Marcelo G;
Politis, Jorge N;
Portillo, Rito F;
Pramparo, Edgardo R;
Pucheta, José E;
Quilhueque, Isaías;
Quintana, Roque R;
Quintana, Juan;
Quintana, Ramón O;
Quipildor, Oscar A;
Quispe, Ángel F;
Ragni, Héctor O;
Ramírez, José Luis;
Ramírez, Ricardo;
Ramírez, Ricardo A;
Ramírez, Rubén N;
Ramos, Eleuterio H;
Ramos, Alberto R;
Rava, Juan F;
Reartes, Ricardo A;
Reguera, Juan Carlos;
Remi Sosa, Roberto;
Reyes Lobos, José A;
Ricarte, Martín M;
Rios, Héctor R;
Rios, Darío R;
Rios, José Luis;
Riquelme, Segundino A;
Rivas, Abraham R;
Robledo, Sergio A;
Rocha, Isaac E;
Rodríguez, José H;
Rodríguez, Rubén O;
Rodríguez, Andrés D;
Rodríguez, José Luis;

Rodríguez, Juan A;
Rodríguez, Juan;
Rodríguez, Macedonio;
Rodríguez, Mario G;
Rodríguez, Víctor;
Rodríguez, Víctor;
Rojas, Rubén H;
Rolla, Héctor M;
Rollheiser, Carlos E;
Romano, Aroldo R;
Romero, Daniel A;
Romero, Francisco;
Romero, José A;
Romero, Marcelo O;
Romero, Raúl R;
Romero, Teodoro R;
Romero, Claudio A;
Romero, Jorge E;
Romero, José L;
Romero, Julio;
Ron, Jorge A;
Ronconi, Enrique H;
Rubio, Reinaldo O;
Ruiz Díaz, Gabino;
Ruiz, Jorge D;
Ruiz, Ricardo H;
Rupp, Oscar A;
Sajama, Antenor;
Salas Castro, Jorge L;
Sanabria, Saturnino;
Sanagua, Alberto A;
Sánchez, Juan S;
Sánchez, Mario;
Sánchez, Ricardo;
Sánchez, Roque E;
Sancho, Roberto E;
Sandoval, Néstor O;
Sarmiento, Anibal C;
Sbert, Mateo A;
Scaglione, Claudio N;
Segovia, Higinio;
Segura, Julio César;
Seitun, Gustavo D;
Sendros, Jorge A;
Serradori, Juan R;
Sevilla, Gerardo E;
Sevilla, Luis G;
Sieyra, Fernando L;
Silva, Eduardo T;
Silva, Oscar A;
Sinchicay, Sergio C;
Siri, Fabián E;
Cisterna, Jorge L;
Soria, Roque L;
Soria, Jorge O;
Soriano, Miguel A;
Sosa, Fabián E;
Sosa, Jorge R;
Sosa, José Luis;
Sosa, Miguel A;
Sosa, Osvaldo F;
Sosa, Eduardo;
Sotelo, Soriano;
Sueldo, Atilio I;
Tasiuk, Miguel A;

Tello, Julio César;
Tévez, Guillermo O;
Tibaldo, Rene A;
Toledo, Lorenzo G;
Tonina, Elvio D;
Torlaschi, Emilio C;
Torres, Jorge R;
Torres, Pedro A;
Torres, Ricardo A;
Torres, Rubén A;
Torres, Omar E;
Tortosa, Claudio O;
Treppo, Juan Carlos;
Tulis, José A;
Turano, Juan R;
Ugalde, Daniel A;
Uzqueda, Roberto A;
Valdez, Carlos A;
Valko, Mario L;
Vallejo, Eduardo A;
Vallejos, Adolfo V;
Vanega, Carlos H;
Varas, Héctor H;
Vargas García, Héctor A;
Vargas, Omar O;
Vargas, Alejandro P;
Vassallo, Angel O;
Vázquez, Julio O;
Vázquez, Alfredo J;
Vázquez, José D;
Velásquez, Miguel M;
Vélez, Jorge L;
Vendramin, Pedro A;
Ventancu, Martín R;
Vera, Darío E;
Vera, Omar E;
Verdun, Roberto;
Vergara, Alejandro A;
Verón, Armando R;
Verón, Juan A;
Verón, Marciano;
Vila, Carlos D;
Vilca Condori, Mario;
Villa, José O;
Villalba, Oscar A;
Villegas, José A;
Villordo, Mario O;
Vivier, Néstor E;
Vojkovic, Pedro H;
Volponi, Héctor R;
Waudrik, Juan;
Yacante, Jorge A;
Zabala, Mario J;
Zabala, Arnaldo E;
Zalazar, Ramón E;
Zangani, Juan C;
Zapata, César A;
Zárate, Sergio R;
Zarzo, Fernando F;
Zelarrayan, Manuel A;
Solórzano, Ramón A;
Zubizarreta, Carlos M;
Zurbriggen, Elías L;





ARGENTINA

La construcción del control civil

Escribe
Ernesto López

El trabajo analiza el proceso de construcción del control civil desarrollado en la Argentina desde el retorno de la democracia; se examina cada uno de los cuatro gobiernos habidos desde entonces. La dinámica “control civil vs. autonomía militar”, presente en todas las transiciones latinoamericanas, por tanto también en la Argentina, funciona como telón de fondo de lo que aquí se desarrolla.

Se presta asimismo atención a cuatro factores condicionantes –las secuelas dejadas por el terrorismo de Estado, la revalorización de la democracia, el tipo de transición, y el desarrollo de la globalización– que han incidido, como contexto, sobre el decurso de aquella construcción. Se cierra con un balance –estimado positivo– de los resultados que ha arrojado una tarea política que lleva ya 23 años.

Puntos de partida

El proceso de construcción del control civil sobre las instituciones militares en Argentina es el objeto central de estas páginas. Es decir, el proceso que ha conducido a la subordinación de las instituciones militares a los poderes cívicos, en el marco de una paralela construcción (o reconstrucción, si se prefiere) del orden republicano¹, tras la salida del poder de los militares, a fines de 1983².

En experiencias históricas como la argentina y otras del marco latinoamericano, dicha construcción se vincula a la superación de la autonomía militar. Se sabe: luego de la entrega del poder por parte de los militares y de la reaparición de gobiernos civiles, aquellos intentan conservar "prerrogativas", como en su momento las denominó Alfred Stepan, o márgenes autónomos de decisión o de maniobra, como ha sido evidente y sigue siéndolo en diversos casos, incluido el nuestro.

La construcción y administración de un sistema de defensa con base en el control civil queda así inevitablemente encerrada dentro un paralelogramo de fuerzas. De una parte, unos buscan mantener capacidad de influencia y/o control sobre los temas de la defensa pero, además, más en general, sobre el proceso de desarrollo de la restauración democrática. La otra parte busca –o debería hacerlo– afianzar su responsabilidad de conducción y de mando: al fin y

al cabo quienes resultan elegidos para gobernar en un sistema democrático los son para hacerlo sobre **todos** los órdenes de la vida nacional y no solamente sobre algunos. El compromiso de los gobernantes civiles con la responsabilidad de comando de las instituciones militares no siempre es sólido. Por errores de concepción o por conveniencia o cálculo político suelen presentarse moras y/o demoras en el ejercicio de aquel comando, que no favorecen al campo civil en su pugna contra la autonomía militar.

En rigor, no conozco ningún caso latinoamericano reciente de transición desde una dictadura a un restablecimiento democrático –entre ellos, desde luego, el argentino– en el que el dilema control civil vs. autonomía castrense no se haya planteado de un modo u otro.

Argentina es, de los países que han emergido de la larga noche de las dictaduras latinoamericanas, probablemente el que más adelante ha llegado en materia de redefinición de las relaciones cíviles militares y de control civil.

Este proceso lleva ya 23 años de desarrollo y ha atravesado por diversos momentos. En lo que sigue se examinará los cuatro períodos de gobierno habidos desde entonces: el de Raúl Alfonsín (1983-1989), el de Carlos Menem (1989-1999), el de Fernando De la Rúa (1999-2001) y el actual de Néstor Kirchner.

Por una de esas curiosas conjuras del azar, en cada uno de los 3 primeros se dio un paso singularmente importante en la marcha hacia el control civil, en el plano legislativo. Es así

que las leyes de Defensa, Seguridad Interior, e Inteligencia Nacional se sancionaron, respectivamente en los años 1988, 1992 y 2001. El gobierno actual, por su parte, dictó el decreto reglamentario de la Ley de Defensa corrigiendo de este modo una incomprensible mora de la dirigencia política. Se ha elegido prestar especial –aunque no exclusiva– atención a ese tríptico jurídico y a las condiciones bajo las cuáles cada uno de esos instrumentos se generó, pues exponen de manera sintética algunos rasgos centrales del decurso hacia el control civil.

Antes de entrar al examen de cada uno de los tres momentos seleccionados, se efectúa un módico análisis de cuatro condicionantes fundamentales que han pautado y/o incidido sobre aquel proceso.

Condicionantes

El proceso de construcción del control civil ha tenido en Argentina cuatro condicionantes fundamentales:

- a) las secuelas dejadas por el terrorismo de Estado;*
- b) la revalorización de la democracia evidenciada tras el desalojo de los militares en 1983;*
- c) la transición por colapso;*
- d) el desarrollo de la globalización.*

Se examinarán brevemente, a continuación, estos cuatro asuntos, siguiendo el orden apuntado.

a) Secuelas del terrorismo de Estado.

La Argentina fue devastada por la dictadura del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional. En el prólogo del Nunca Más, Ernesto Sábato definió aquella dictadura como “la más grande tragedia de nuestra historia, y la más salvaje”.

En aquellos años, al amparo del aparato estatal, se practicó una sistemática política de terror que se abatió de manera prácticamente indiscriminada sobre la sociedad. Su recurso central fue la desaparición de personas, pero asimismo se practicaron la tortura, el robo de niños, la violación de prisioneras, las detenciones ilegales, el robo de los bienes de los desaparecidos o detenidos, la extorsión y otros deleznable abusos y atrocidades.

A estos comportamientos basados en un salvajismo ilimitado se los caracterizó con el concepto de “terrorismo de Estado” en diversos trabajos y análisis que se aplicaron al estudio de aquellos años.

Esta experiencia dejó secuelas y consecuencias que tuvieron luego un peso significativo a la hora de la redefinición de las relaciones civiles-militares, de la plasmación de una política de defensa y de la reconstrucción del orden republicano. Las dos más importantes fueron, a mi juicio:

- i) la lucha por el establecimiento de la verdad y el enjuiciamiento de los responsables de las atrocidades cometidas, que acompaña hasta el presente el decurso de la reencontrada democracia;

ii) la revisión de la DSN en el interior de las instituciones militares, el regreso a la primacía de la Doctrina de la Defensa Nacional (DDN), y el debate sobre la conveniencia de separar (o no) las funciones de defensa de las de seguridad interior.

La exigencia de verdad y justicia impulsada por esos fenomenales ejemplos de consistencia ética y perseverancia que son las Abuelas y las Madres de Plaza de Mayo y los organismos de derechos humanos que las han acompañado fue apoyada y sostenida por amplios sectores de la sociedad argentina. Inclaudicables, no cesaron en su empeño ni en los momentos más aciagos. Los militares, desde el otro campo, basados en sus propios recursos de poder, en los apoyos que le concedieron diversos segmentos corporativos (grupos de abogados, sectores de la Iglesia y grupos empresarios entre los más notables) y en las claudicaciones de la clase política (las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida de Alfonsín y los indultos de Menem, por casos) procuraron impunidad y resistieron los embates.

Así, quedó establecido un campo de batalla cuyos avatares acompañaron el decurso democrático desde 1983. Estuvieron en la base de los primeros levantamientos “carapintadas”³, condicionaron la construcción institucional republicana e incidieron sobre la recuperación de una ética para la democracia. Especial importancia tuvieron los “combates” en el campo judicial, donde se libró una lucha –que, en rigor, continúa librándose hoy– contra la impunidad,

las “prerrogativas” y la pretensión de autonomía de las instituciones militares, como ya se ha indicado.

Por otra parte, la DSN, como se sabe, con su propósito general de defensa del “Mundo Libre”, su simplista interpretación de la bipolaridad y su obtusa lectura de la lucha ideológica y de la defensa de las “fronteras interiores” (también llamadas “ideológicas”) condujo a una fusión de las misiones de seguridad interior y defensa, que proyectó el quehacer militar hacia la vigilancia (y el castigo) de sus connacionales y encuadró conceptualmente la travesía represiva de los hombres de armas hacia el abominable *summum* del terrorismo de Estado. La sencilla pregunta que colocó el retorno de la democracia: ¿qué hacer con los militares? originó y dio impulso a un debate sobre la DSN –que, en rigor, fue más bien una dura controversia– y a una larga discusión sobre la conveniencia de regresar a la DDN y de separar las funciones de defensa y seguridad interior, cuyas referencias inmediatas fueron las atrocidades y abusos cometidos durante el terrorismo de Estado, y el fracaso en la guerra de Malvinas⁴. Es posible decir que prácticamente todo el andamiaje jurídico e institucional desarrollado en Argentina a propósito de las relaciones civiles-militares y la política de defensa está permeado por aquella discusión, desde 1983 a la fecha.

b) Revalorización de la democracia

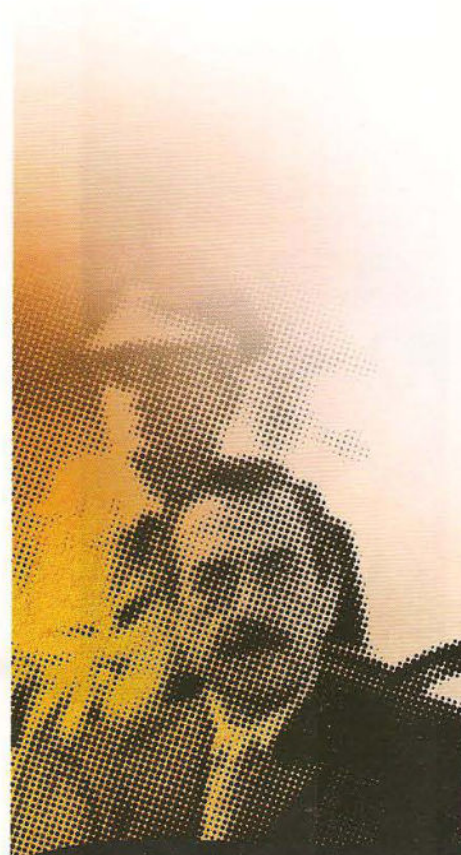
Por caminos que aún hoy no han sido sufi-

cientemente estudiados, la sociedad argentina revisó en los años del Proceso su historia política antecedente, su propia experiencia en materia de relación con la democracia y su valoración de ésta. No se sabe bien cómo ocurrió pero sí es completamente evidente que hacia 1983 la ciudadanía argentina había soldado un sólido consenso en torno del valor de la democracia⁵.

Es este consenso el que sostuvo la institucionalidad democrática en los momentos más dramáticos de la travesía iniciada en el año mencionado arriba: los cuatro levantamientos "carapintadas" y la profundísima crisis de finales de 2001, que arrastró al abismo al gobierno de Fernando De la Rúa. En situaciones similares en épocas anteriores, la posibilidad del golpe de Estado hubiera estado presente. En los momentos mencionados, en cambio, el recurso al golpismo no se presentó sencillamente porque no se hallaba disponible, pues carecía de asideros en la sociedad. Debe señalarse, asimismo, que el contexto internacional no ayudaba tampoco en nada a la posibilidad de existencia de intenciones golpistas.

c) La transición por colapso

La mayoría de los procesos de transición latinoamericanos desde regímenes dictatoriales a la democracia se basó en un pacto establecido entre los militares y las dirigencias civiles. Tácito o explícito, dicho pacto marcó las reglas del juego del camino a seguir. Así sucedió, por ejemplo, en Brasil, Chile y Uruguay, países que





por diversas razones convienen como patrón de medida de la experiencia argentina.

En ésta, la transición tuvo también un comienzo pactado. El ex general Jorge Videla, en los finales de su período de gobierno⁶, previas conversaciones con el medio civil, convocó a un "diálogo político". Poco más tarde, ya en el período del también ex general Roberto Viola, se formó una asociación de partidos dispuestos a conversar sobre las posibilidades y caminos de una transición, que se denominó Multipartidaria.

El desarrollo de los acuerdos iniciales y su conversión en un pacto que fijara pautas, cronogramas y características del proceso que debía conducir a la reinstalación de un régimen democrático no llegó a concretarse. Los disensos internos en el campo militar –patentizados en el temprano reemplazo de Viola por el general Galtieri⁷ – anticiparon la existencia de dificultades. Pero lo que sepultó la pretensión pactista –y, claro está– controladora de los militares fue la derrota de Malvinas.

Esta circunstancia marcó el pasaje de un contexto de pacto a otro de colapso⁸. Los militares perdieron buena parte de los apoyos con que contaban en la sociedad y se ganaron una reprobación que fue poco menos que generalizada. Sus bases de sustentación, tanto internas como internacionales, quedaron severamente dañadas. Sin embargo, la dirigencia política de entonces no fue capaz de aprovechar cabalmente las alternativas que se le abrían. Lo más importante, quizá, fue que desechó la posibilidad

de instalar un gobierno civil de transición o de coalición que reemplazara al de Galtieri y condujera el retorno a la democracia.

Así las cosas, la transición argentina terminó siendo peculiar. No hubo finalmente pacto pero tampoco una entera derrota política de los militares y una plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles, que los ubicara en una sólida posición de predominio y control con respecto a los militares. Como consecuencia de esto, los uniformados, aun en medio de una debilidad política muy marcada, condujeron el proceso de reinstitucionalización democrática hasta el final. Hubo finalmente, entonces, una transición por colapso con las particularidades que se acaba de resumir.

No es del caso desarrollar aquí la historia política de este complejo período. Basta con señalar que, como ha conceptualizado con razón Guillermo O'Donnell, de las alternativas de transición la de colapso es la que "con mayor probabilidad conduce a un tipo más completo, menos restringido, de la democracia"⁹. A su modo de ver, la ausencia de pactos abría la posibilidad de avanzar más rápido y con menores restricciones hacia la democracia política. Pero era también la modalidad que corría el mayor riesgo de reversión.

Esta última previsión de O'Donnell se cumplió casi al pie de la letra. En la Semana Santa de 1987, la eclosión del fenómeno "carapintada" puso en blanco sobre negro las turbulencias que se venían arrastrando. Y abrió el ciclo de

los cuatro levantamientos militares que se sucedieron hasta finales de 1990. La primera, en cambio, es decir, la posibilidad de avanzar sin restricciones hacia la democracia política no se cumplió plenamente debido al poder remanente que conservaron los militares y a las limitaciones de la clase política que, ya evidenciadas en el período inmediatamente precedente, no desaparecieron durante el gobierno de Alfonsín.

En rigor, como se verá más adelante, las moras y demoras que lastraron la redefinición de las relaciones civiles militares y el avance del control civil se debieron en buena medida a esas limitaciones de la dirigencia civil.

d) El desarrollo de la globalización

El definitivo despegue de la globalización viene asociado a la caída del Muro de Berlín, a la posterior implosión y desaparición de la Unión Soviética, y al final de la Guerra Fría. Libre de las ataduras y los constreñimientos que el "equilibrio del terror" —es decir, el equilibrio nuclear entre el Este y el Oeste que establecía una mutua destrucción asegurada— le imponía, la economía capitalista afianzó el salto hacia una nueva fase a escala mundial, acompañada de profundas mutaciones en el campo de la cultura, las comunicaciones y el desarrollo tecnológico, entre otros planos.

Terminó la bipolaridad, se afirmó una superpotencia solitaria —bien que en un orbe caracterizado por una mayor interdependencia, lo cual le hace muy costoso, en términos de legiti-

midad, un comportamiento unilateral impositivo- reapareció un mundo de naciones y de asociaciones regionales. En fin, se dieron una serie de significativas mudanzas que redefinieron la naturaleza de los problemas de la seguridad internacional, propiciaron actualizaciones en materia de percepciones de amenaza y doctrinas de defensa, alentaron la formación de bloques y la tendencia a la convergencia en materia de gestión de la seguridad regional o subregional, etc.

Como ha sido mencionado ya, los cuatro condicionantes que se acaban de examinar someramente funcionaron como contexto de la reinstalación democrática y del proceso de construcción del control civil proyectando en consecuencia influjos, desafíos y exigencias sobre la nueva construcción en curso.

La redefinición de las relaciones civiles-militares

El gobierno de Alfonsín, se trató de un período en el que hubo tres arenas descollantes en materia de redefinición de las relaciones civiles militares y de avance del control civil:

a) *los juicios a los militares por los delitos cometidos durante el terrorismo de Estado;*

b) *la llamada reforma militar, proyecto que sostenían distintos actores políticos de la época, incluido el oficialismo. Involucraba dos asuntos mayores interrelacionados, pero que a los fines analíticos conviene discernir:*

b1) *la reforma orgánica y funcional de las Fuerzas Armadas, visto el fracaso en la guerra de Malvinas;*

b2) *la reforma doctrinaria destinada a erradicar la DSN de su interior, a la que se veía como el sustrato ideológico del terrorismo de Estado y a la que se la consideraba, asimismo, fuente primaria del abandono del interés por la formación profesional en materia de guerra convencional, que se pagó caro, luego, en Malvinas; esta reforma implicaba el retorno de la DDN;*

c) *la Ley de Defensa. La inexistencia de acuerdos previamente amarrados, la capacidad de resistencia de los militares y las limitaciones de la clase política se combinaron para pautar un ciclo signado por avances y retrocesos, marchas y contramarchas, éxitos y fracasos.*

1. Juicios:

En materia de juicios a los militares se arrancó a todo tren. Se modificó el Código de Justicia Militar para que fuera la justicia civil la que actuara en segunda y tercera instancias, dejando sólo la primera en manos de tribunales militares. Y se dispuso el procesamiento de las tres primeras juntas militares.

Esta iniciativa, que implicó la decisión de sentar en el banquillo de los acusados a personajes otrora todopoderosos que decidieron sobre la vida y la muerte de miles de argentinos, fue conmocionante y alentadora a nivel de la so-

ciudad. Sin embargo, pronto se vio que las cosas venían complicadas. El tribunal militar de primera instancia decidió darle de largas al asunto. Finalmente se le retiró la causa que pasó al tribunal civil de segunda instancia. Sobrevino entonces un fallo condenatorio, a comienzos de diciembre de 1985, que fue ratificado por la Corte Suprema a fines del mismo mes. El proceso fue largo, expuso penurias y aberraciones hasta entonces no suficientemente conocidas a nivel masivo y motivó un amplio debate a nivel de opinión pública. La sentencia fue reconfortante y fue acompañada por un mayoritario beneplácito. Abrió, sin embargo, un camino que el gobierno temía y que hubiera preferido evitar: el descenso en materia judicial por la cadena de mandos hacia las jerarquías inferiores.

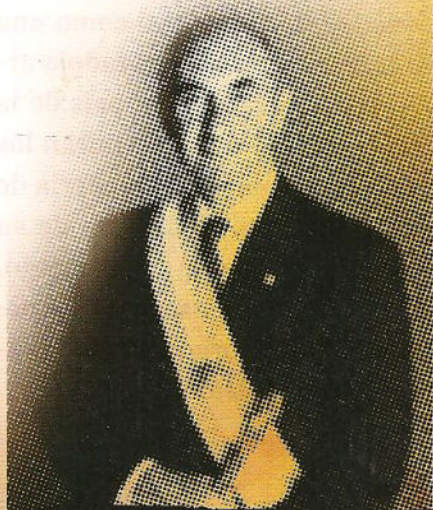
El gobierno buscó por todos los medios un camino de salida que evitara la ampliación de los juicios. Luego de intentar algunas maniobras que resultaron inconducentes, optó por sancionar la ley de Punto Final, mediante la cual procuró, colocando un plazo exiguo, limitar las presentaciones judiciales contra los militares. La justicia, empero, actuó expeditivamente y precipitó el fracaso de la intentona. Luego vino el primer levantamiento “carapintada”, detrás del cual sobrevino la concesión final: la Ley de Obediencia Debida, sumisamente exculpatoria, otorgada en junio de 1987.

Así, la pelea por el control civil –a la que en este caso conviene observarla desde la óptica de la lucha contra la autonomía y la conservación

de prerrogativas- vivió un primer capítulo del cual el sector civil no salió bien parado. Alfonsín perdió buena parte de su crédito político. Y lo que se había iniciado como una gran promesa, generando una intensa expectativa en vastos sectores de la sociedad, terminó casi como una claudicación. De aquí esta extraña paradoja argentina (una de tantas): ningún otro país de la región consiguió avanzar tanto –si se miran los fríos números- como la Argentina en materia de juicios a los militares, en los comienzos de su proceso de redemocratización y, sin embargo, todavía hoy se mantiene una sensación de frustración y de fracaso en la mayoría de la ciudadanía, cuando se evoca aquel período.

2. Reforma militar:

La reforma militar tuvo también un decurso tornadizo. En el plano orgánico se avanzó sobre algunos puntos importantes, como la eliminación de los cargos de Comandantes en Jefe en el organigrama de las fuerzas; el intento de fortalecer el Estado Mayor Conjunto (EMCO) definido como órgano de trabajo del Ministerio de Defensa; y la recuperación y puesta en manos de un funcionariado civil del mencionado ministerio. Pero no se avanzó sobre una reestructuración mayor que afectara el resto del dispositivo orgánico de las Fuerzas Armadas. Hubo planes preparados por el EMCO, pero hubo vacilación y reluctancia en la dirigencia política. Con el fracaso de Malvinas fresco, que abría naturalmente las puertas a una renovación, se dejó em-



pero pasar la oportunidad.

En materia de DSN hubo un intensísimo debate que abarcó a los políticos, a los uniformados, a los medios, al mundo académico y a los organismos de derechos humanos, entre otros. La posición militar era prácticamente irreductible en su aceptación de aquélla. Con sus comandantes enjuiciados aduciendo en su defensa que habían aniquilado a la “subversión apátrida”, y vigente todavía un mundo bipolar, la DSN constituía la atmósfera ideológica que les permitía respirar y ensayar alguna autojustificación.

No obstante, algunos avances se consiguieron y algunas posiciones fueron ganadas en beneficio de su erradicación del seno de las FF.AA. La más importante fue, sin dudas, la prolija distinción que quedó establecida en la Ley de Defensa entre las misiones de defensa y las de seguridad interior, lo que significó circunscribir la defensa a la respuesta frente a agresiones de origen externo e implicó asimismo la restricción de la actuación de los propios militares en el campo interno.

La exclusión de los militares de las misiones de seguridad implicó una valoración negativa de lo preconizado por la DSN. Y la circunscripción de aquellos a la defensa nacional supuso tanto una revalorización de esta función como una velada crítica a la desmotivación profesional que la DSN introdujo en las Fuerzas Armadas argentinas respecto de la modalidad convencional de la guerra.

3. Ley de Defensa:

En lo que respecta específicamente a la Ley de Defensa cabe decir -aparte de las consideraciones anteriores sobre los aspectos más vinculados a la lucha ideológica que se libraba en aquel entonces- que estableció con claridad, por un lado, los mecanismos que debían pautar las relaciones entre el poder civil y los institutos castrenses, en términos de subordinación de éstos a los primeros. Y por otro, que delimitó, circunscribió, desplegó ordenadamente derivaciones y consecuencia de los criterios rectores que la sustentan (subordinación militar, diferenciación entre defensa y seguridad interior, ligazón de la defensa exclusivamente al enfrentamiento de agresiones de origen externo, y circunscripción del quehacer militar a la defensa) y previó, asimismo, la sanción de disposiciones legales ulteriores.

La sanción de la Ley fue, empero, un pequeño parto de los montes. Instrumento indispensable para afianzar el control civil, sustentar la reforma militar y formalizar el reencuadre doctrinario, tardó excesivamente en ser aprobada. En abril de 1985, el oficialismo presentó un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados. Aunque parte de la oposición no lo apoyó (el peronismo entre otros partidos) fue aprobado en agosto del mismo año. Pasó entonces al Senado donde fue largamente discutido. Los senadores peronistas, divididos entre sí, terminaron presentando tres proyectos alternativos, que se sumaron al que venía de origen. Finalmen-

te consiguieron compatibilizarlos a todos en un quinto proyecto, que fue aprobado en octubre de 1986 y retornó a Diputados, la cámara iniciadora, donde terminó en un cajón durmiendo el sueño de los justos. Recién a fines de 1987, es decir, **después del primer levantamiento "carapintada"**, la Cámara de Diputados elaboró un nuevo proyecto basado en un acuerdo de radicales y peronistas. Esta vez, claro, como se dice vulgarmente, las papas quemaban. Fue aprobado el 30 de diciembre de 1987; pasó al Senado que también le dio su aprobación el 14 de abril de 1988. Es decir, llegó con posterioridad a la sanción de la Ley de Obediencia Debida, aprobada el 5 de junio de 1987 y al segundo levantamiento "carapintada" (enero de 1988).

Todo esto pone de manifiesto las remezones del período, la voluntad de resistencia militar y las moras y demoras de la clase política. En pocas palabras, revela las dificultades de un proceso tributario de una transición por colapso sin entera derrota política de los militares ni plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles, que quedó abierto a juegos y a contrajuegos, y que por no disponer de acuerdos previos entre los sectores en pugna, dio lugar a una por momentos acuciante inestabilidad.

El menemato y la Ley de Seguridad Interior. Carlos Menem reprimió sin contemplaciones el último levantamiento "carapintada" (3 de diciembre de 1990), el único sucedido duran-

te los 10 años de su mandato, quienes afectados por el desgaste que le produjeron los tres intentos anteriores y divididos¹⁰, perdieron absolutamente protagonismo luego de este cuarto episodio.

Menem, asimismo, se benefició con la previa limpieza que los generales “de escritorio” habían propiciado, durante el período de Alfonsín, merced al manejo del poder administrativo dentro de la fuerza, que condujo al retiro del servicio activo de un número importante de “carapintadas”. Y fue, además, inteligente en el manejo de la política militar. Designó al frente del Ejército, sucesivamente, a dos respetados generales que eran veteranos de Malvinas y no habían adherido a los “carapintadas”, con lo que consiguió sustraerles a éstos una de sus banderas mayores. Bajo estas condiciones, pudo reprimir con dureza el último levantamiento y sentar las bases para una estabilización de este frente de tormenta.

Por otra parte, para enfrentar los problemas derivados de la herencia del pasado y los juicios a los militares apeló al recurso del indulto, que concretó en octubre de 1989. Desacomodada a derecho, injusta, desprolija —pues se indultó a militares que estaban bajo proceso y sin sentencia, o sin sentencia en firme aún— incluso deleznable desde el punto de vista ético, esta medida operó sin embargo como bálsamo sobre las instituciones militares.

Menem, por otra parte, archivó toda pretensión de reforma militar pero operó un giro co-

pernicano en el posicionamiento internacional de la Argentina en materia de misiones militares internacionales. Decidió participar en la coalición que acompañó a los EE.UU. en la primera guerra del Golfo y despachó dos fragatas que participaron en las operaciones. Fuertemente criticado internamente y a escala regional, supo sin embargo anticipar el mundo que se venía¹¹. Incluso andando el tiempo consiguió el *status* de aliada extra OTAN para la Argentina.

Todas estas opciones jugaron a favor de apaciguar las relaciones civiles militares y de afirmar la pauta de subordinación de las instituciones castrenses a los poderes públicos¹².

Anexado a todo lo anterior vino el definitivo despegue de la globalización a escala mundial que, como ha sido mencionado precedentemente, colocó nuevas condiciones que jugaron a favor del apaciguamiento intentado por el menemismo. En particular, la caída del Muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética y la finalización de la Guerra Fría desactivaron la DSN. La alineación con Occidente y el cuidado de las “fronteras interiores” dejó de tener sentido pues su objeto se había esfumado, con lo que resultó completamente natural darle una nueva vuelta de tuerca al dispositivo previsto por la Ley de Defensa.

Fue así que se sometió a trámite parlamentario al Ley de Seguridad Interior, que reguló esta actividad, previó los mecanismos internos para su atención, dejó claramente establecida la responsabilidad primaria de las instituciones

de seguridad (policías, gendarmería nacional y prefectura naval) en la gestión de aquella. Otorgó un papel meramente secundario, de apoyo, a las Fuerzas Armadas, a las que sólo excepcionalmente y mediando la intervención del Parlamento se les asignó posibilidades de participación directa sobre la seguridad pública. Fue sancionada en el año 1992.

A pesar de la gravosa herencia que dejó su decenio, es innegable que hacia finales de 1990 se alcanzó un punto de inflexión en materia de relaciones civiles militares. El tema de los juicios a los militares y el tratamiento en general de la trágica herencia del pasado quedó encapsulado. Si Alfonsín había intentado una neutralización del pasado, Menem procuró lisa y llanamente su superación por una vía completamente espuria y deletérea. Obtuvo resultados de corto plazo aunque la cápsula que fabricó, como se vería con el paso del tiempo, no resultó resistente. Hoy los indultos han sido revisados y se ha sentado jurisprudencia en el sentido de que los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles y no les cabe la aplicación de ese instituto (indulto). Y las leyes de Punto Final y Obediencia Debida se han declarado lisa y llanamente nulas. Se ha reabierto así un camino idóneo para el establecimiento de la verdad y la justicia. Sin embargo, el reproable atajo menemista surtió efectos en su momento y colaboró en la desactivación de una situación conflictiva que puso en jaque la estabilidad democrática. Es posible decir, incluso, que la recuperación de

la iniciativa gubernamental en materia de relaciones civiles militares y el avance en materia de ordenamiento de la gestión de la seguridad interior terminaron favoreciendo un incremento del control civil sobre las Fuerzas Armadas.

De la Rúa y la Ley de Inteligencia Nacional. En el año 2001, pocos meses antes de la caída de De la Rúa, se aprobó la Ley de Inteligencia Nacional.

Este era un terreno escasamente normado y, por tanto, abierto a la generación de cualquier clase de abuso. Constituía, sin embargo, una materia que era imprescindible normalizar en procura de enterrar definitivamente el cuidado de la “frontera interior” o “ideológica” y afirmar el control civil.

El menemismo había evitado comprometerse con el tema. El manejo discrecional de los fondos reservados de la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE) resultaba un atractivo lubricante para hacer funcionar mejor la maquinaria propia y ganar voluntades ajenas cuando era menester. Además, el acopio de información, de carpetas o *dossiers* sobre instituciones y personas facilitaba —en ocasiones— negociaciones y consentimientos.

Con la llegada de la llamada Alianza al poder, en 1999, el panorama varió. La discrecionalidad y el abuso menemista habían predispuerto a una buena parte de la clase política a trabajar para poner un freno a lo que venía ocurriendo. Fue así que se elaboró un proyecto de ley que tuvo un

apoyo multipartidario, para regular la actividad y el sector de manera eficiente e idónea.

Sin embargo, dos asuntos vinieron a complicar las cosas. Por un lado, desde hacía tiempo ya se venía ejerciendo sobre diversos actores e instituciones del sistema político nacional, y sobre las propias Fuerzas Armadas, presión e influencia para que las instituciones militares se involucraran en la lucha contra el narcotráfico. Desde diversas agencias gubernamentales de los Estados Unidos –en particular desde el Comando Sur- se trabajaba en ese sentido.

Como se ha visto ya, el dispositivo articulado por las leyes de Defensa y Seguridad Interior impide, en el caso argentino, que los militares asuman tareas vinculadas a este último asunto y los circunscribe a atender los problemas derivados de la primera. Y desde luego, resulta absolutamente bizarro pretender que el narcotráfico es una cuestión concerniente a la defensa nacional. Aquella prédica, sin embargo, ganó algunas voluntades.

Más tarde, tras el 11/09, vinieron nuevos argumentos. El terrorismo internacional –que algunos dirigentes argentinos vinieron a discutir en Manhattan y no con los atentados contra la Embajada de Israel en Buenos Aires o la mutual judía Amia- e inmediatamente después las “nuevas amenazas” fueron invocados como nuevos motivos para reintroducir a los militares en la gestión de la seguridad interior.

Paradojalmente, el propio presidente de aquel entonces, que había sido quien había re-

mitido el proyecto de ley al Congreso –donde el proyecto de ley aludido era llamado “Proyecto De la Rúa”- y su ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, probablemente influidos por la prédica norteamericana, mudaron de parecer. ¡Y comenzaron a trabajar en contra del mismo!, para lo cual no tuvieron empacho en involucrar a varios jefes militares (notoriamente, a los generales que se desempeñaban como jefes del Estado Mayor Conjunto y del Estado Mayor del Ejército).

Pero el esfuerzo fue en vano. El proyecto originario había concitado un sólido consenso que se mantuvo firme. Y el Congreso terminó aprobándolo a pesar de que ya no contaba con el apoyo ni del Presidente ni del de su ministro de Defensa.

Final: la firmeza de Néstor Kirchner

*Tal vez bajo la noche,
la gente saca su ternura a ver
si algo le han dado, si algo le ha dolido,
charla un poco, desteje su cansancio,
suelta un pájaro y sueña hasta mañana.*

Juan Gelman

Pese a los remezones y problemas se ha recorrido ya un largo y a la postre exitoso camino en materia de relaciones civiles militares y de establecimiento y administración de un sistema de

defensa que funcione bajo el control civil, que es lo que corresponde a cualquier orden republicano que se precie de tal.

Hoy en día se continúa avanzando en este terreno a partir de la decidida conducción del actual presidente, Néstor Kirchner, que tempranamente mostró su firme voluntad de ejercer el mando, como lo demostró a horas de haber asumido la presidencia, frente a las pretensiones del jefe del Estado Mayor del Ejército saliente. No ha dudado en llamar a las cosas por su nombre y ha combatido con tenacidad toda supervivencia ideológica o simbólica, en los institutos castrenses, de figuras, representaciones y valores remanentes del trágico pasado inmediato. La exclusión de los retratos de los ex generales y presidentes de facto Jorge Videla y Reynaldo Bignone, ambos ex directores del Colegio Militar de la Nación, que se exhibían allí en un espacio dedicado al efecto junto a los de otros ex directores, fue una muestra de ello. La forma en que se lo hizo generó alguna controversia. Pero el fondo es impecable: el Colegio Militar no es el Archivo General de la Nación. Se trata, antes que nada, de una institución de formación en la que se transmiten saberes y valores. Los retratos de los dos ex dictadores ocupaban un lugar en un sitio destinado no solo a dar testimonio de quiénes pasaron por la conducción de la institución, sino también –y por sobre todo– a brindar respeto y reconocimiento, y a poner de relieve a quienes habían ejercido ese cargo. Es obvia la inconveniencia de exaltar figuras que no debe-

rían ser objeto de emulación sino de condena, en instituciones de enseñanza.

También se ha avanzado por la vía de dictar el decreto reglamentario de la Ley de Defensa, cuya ausencia pesaba ya como una omisión gravosa, de desarrollar organismos y mecanismos previstos en el tríptico de leyes consideradas arriba, y a través de la corrección y/o supresión de anomalías y/o bolsones de autonomía persistentes en las fuerzas.¹³

Como resultado de la declaración de nulidad de las leyes exculpatorias, se ha reiniciado el juzgamiento de los militares responsables de crímenes atroces y delitos aberrantes. Inexorables, avanzan el establecimiento de la verdad y la justicia y la extinción de la impunidad.

La siempre retrasada reforma militar está siendo planeada con responsabilidad en el Ministerio de Defensa y asoma la posibilidad de su puesta en marcha dentro del mandato restante del gobierno actual.

En fin, examinado en sus ejes troncales, lo hecho hasta ahora por la administración Kirchner se enrumba sin cortapisas hacia nuevos logros en materia de control civil.

El camino ha sido arduo. Se ha avanzado a veces a los tumbos y por momentos se ha retrocedido también. Los riesgos han sido en ocasiones altos y las tensiones y conflictos frecuentes. Pero es posible decir que, a 23 años del retorno a la democracia, el saldo es a la postre muy positivo.

Se ha juzgado -y se continúa haciéndolo- a

los genocidas de la última dictadura; se ha desterrado la Doctrina de la Seguridad Nacional del interior del universo conceptual de las instituciones militares, aunque persisten algunas incrustaciones ideológicas y algunos fragmentos de un tono moral –especialmente entre el personal retirado– que derivan de aquella; se ha elaborado un sólido marco jurídico para sostener la primacía de los poderes públicos y alcanzar la subordinación militar; se han desarrollado capacidades civiles para conducir la defensa y la política militar; se ha desarrollado asimismo un Ministerio de Defensa en el que los militares en servicio activo no tienen, como debe ser, ninguna función, y es en cambio un funcionariado civil el que lo conduce en su totalidad; se han elaborado variados procedimientos cívicos (parlamentarios, judiciales, etc.) que son ya rutinas –por tanto, un activo frente a la cuestión del control civil y la superación de la autonomía castrense– en materia de justicia relativa a los militares, administración del presupuesto de defensa, ascensos y relevos del personal militar con rango de oficiales superiores; se ha recuperado la profesión militar y –un dato no menor– nuestros oficiales, suboficiales y soldados descuellan en las misiones de paz de Naciones Unidas; la relación entre la conducción política de las Fuerzas Armadas y su conducción profesional se ha rutinizado en términos de responsabilidad de comando, de una parte y de subordinación de la otra, entre otros temas de importancia.

La pluma de Gelman retrató bellamente los contornos de la módica esperanza atesorable en los años del horror, de la noche y de la niebla. Hoy, remontando la mirada hacia atrás, hacia la época en que apenas comenzaba a palpar la democracia, podemos decir afortunadamente a la luz del día y no al amparo de las sombras como antaño, que se ha destejido el cansancio, se ha echado a los pájaros a volar y se puede seguir soñando.

Puerto Príncipe, marzo de 2007.

1 Uso, a la manera en que los padres fundadores del constitucionalismo estadounidense expusieron en *El Federalista*, el concepto de república como sinónimo del de democracia representativa.

2 Los militares tomaron por última vez el poder en Argentina, mediante un golpe de Estado, en 1976 para retirarse a fines de 1983. Sabido es que Argentina padeció un largo ciclo golpista cuyo comienzo es datado por no pocos analistas en 1930, con el derrocamiento del entonces presidente Hipólito Yrigoyen. Esto resulta cierto si se atiende exclusivamente a los golpes militares que resultaron exitosos. Efectivamente se registran golpes militares triunfantes en 1943, 1955, 1966 y 1976, además del de 1930. Pero el recurso al golpe del Estado es mucho más viejo en la historia política argentina. Se lo encuentra en 1890, asociado a una frustrada pero fructífera revolución –la llamada por nuestra historiografía Revolución del 90– que fracasó pero de todos modos dio origen, como efecto inmediatamente posterior, a una renovación del sistema político. Diez años antes, es decir en 1880, un gobernador de la Provincia de Buenos Aires procuró interrumpir sin éxito, también mediante un golpe de Estado, una renovación presidencial con la que no acordaba. Y aún en 1874, el mismísimo Gral. Bartolomé Mitre –tenido hoy como un prócer por los sectores más recalcitrantemente liberales de la Argentina– encabezó otro fallido intento golpista de motivo similar al anterior. Esto para mencionar apenas las intentonas más relevantes.

3 Estos levantamientos fueron: el de Semana Santa (1987), el de Monte Caseros (enero de 1988), el de Villa Martelli (diciembre de 1988), y el del 3 de diciembre de 1990. No se trató de golpes de Estado clásicos, pues ninguno de ellos tuvo por propósito el derrocamiento de un gobierno constitucional. Sí puede decirse, en cambio, que intentaron imponerle decisiones al poder político, cosa que en medida



variable consiguieron en los 3 primeros. También puede señalarse que un componente importante de la motivación de aquellos fue un conflicto interno al Ejército, que lo venía recorriendo larvadamente desde el fin de la guerra de Malvinas. Los "carapintadas", suboficiales y oficiales con rango hasta coronel, se definían como profesionales preparados para la acción (por eso se embetunaban la cara). Malvineros en su buena mayoría, insurgieron contra sus superiores a quienes descalificaban con el mote de "generales de escritorio" y a quienes endilgaban también falta de responsabilidad en la defensa de los oficiales jóvenes que estaban próximos a ser procesados por delitos cometidos durante el terrorismo de Estado.

4 La DSN favoreció el desarrollo de capacidades volcadas a la seguridad interior y desestimuló las vinculadas a las formas convencionales de la guerra, como quedó reflejado en Malvinas.

5 Las atrocidades padecidas durante el Proceso y experiencia de la guerra de Malvinas probablemente aportaron elementos fundamentales a aquella revalorización.

6 Los jefes militares del Proceso evitaron la entronización de un déspota, como lo había sido el Gral. Onganía en 1966. En su lugar establecieron acuerdos para proceder a la sucesión periódica de los presidentes de facto. Así ocurrió con Videla.

7 Este general, con sentencia judicial condenatorias en primera y segunda instancias fue beneficiado por los indultos establecidos por Carlos Menem. Con base en la argumentación de que su sentencia no estaba en firme, debido a que tenía pendiente un recurso ante la Corte Suprema, pudo conservar su grado militar, a diferencia de los anteriores.

8 Esta conceptualización: "transición", "consolidación", "transición pactada" y "transición por colapso" es Guillermo O'Donnell. Véase G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988; en particular, vol 2, pp 22 y ss.

9 Ibid., p. 23

10 El movimiento se había partido entre los seguidores del teniente coronel Aldo Rico y los del coronel Mohamed Ali Seineldín.

11 En diversos seminarios internacionales en los que participé en aquellos años, fui testigo de la ácida crítica que le propinaban académicos de Brasil, de Chile y de la propia Argentina que hoy no sustenta ya aquellas posiciones. Incluso los gobiernos de Chile y Brasil han mudado las posiciones que sostenían en aquellos años iniciales.

12 Esta afirmación no implica juicio de valor sobre la calidad política de estas iniciativas que como bien se sabe estuvieron ligadas a otras de naturaleza económica y social que terminaron siendo nefastas para la Argentina, ni desconocimiento de los graves problemas que provocaron con posterioridad.

13 No hace mucho, por ejemplo, se descubrió que un destacamento de la inteligencia naval mantenía tareas de acopio de información sobre dirigentes políticos nacionales y provinciales. Se relevó a los más altos jefes de la fuerza concernidos por la cadena de mandos con aquel destacamento, se sometió a la justicia ordinaria a los implicados directamente en el asunto y se abrió una investigación interna para esclarecer los alcances y ramificaciones que eventualmente pudieran existir.





*La formación
del personal civil de defensa*

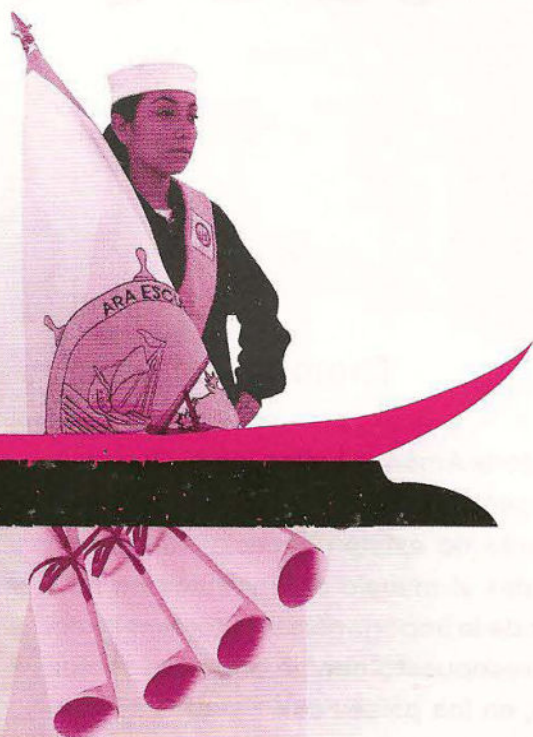
EL PROBLEMA Y UNA PROPUESTA DE SOLUCION

Escribe
Thomas Scheetz

En casi toda América Latina los civiles mandan en el sector defensa. Pero por sorpresa prácticamente no existen especialistas en temas centrales al manejo del instrumento militar, a pesar de la importancia institucional y del abultado presupuesto que se otorga al sector. En cambio, en los países con Estados eficientes, los gobiernos se ocupan seriamente de la conducción de esta institución cuya función es nada menos que la seguridad externa de la Nación. Inclusive, en esos países, los programas académicos abundan para la preparación de civiles en el área. No es así en nuestra región. ¿Por qué, y qué se puede hacer?

Un repaso crítico del problema de ausencia de civiles en defensa

Durante las últimas dos décadas de avances democráticos en toda América Latina la comunidad académica de civiles especialistas en defensa ha crecido enormemente. Sin embargo, el crecimiento de las especialidades de estos profesionales muestra una limitada amplitud, con una alta concentración de profesionales en los temas de relaciones cívico-militares y relaciones internacionales, especialidad que orienta la política exterior del país, aportando a la vez, a la política de defensa. Y dado que estábamos saliendo de largos años de dictaduras militares en toda la región, era comprensible que el campo de relaciones cívico-militares tuviera cierta prioridad para la devolución del poder de mando a los civiles. Pero a lo largo y ancho de América Latina no hemos avanzado, para usar términos huntingtonianos¹, más allá de este minimalista "control subjetivo de las Fuerzas Armadas" de parte de los civiles. Esto implica que, en la práctica, son las mismas Fuerzas Armadas que han estado definiendo la política militar, que los civiles en cuestiones relativas al instrumento militar han sido incapaces de conducir, que sus decisiones en la política de defensa no han sido siempre coherentes con la política militar (que de todas maneras los civiles no comprendían), y con demasiada frecuencia se han convertido en "lobbistas" o voceros políticos



de las mismas corporaciones militares.

Hoy hacen falta analistas académicamente sólidos en los temas militares para mejorar la calidad de conducción civil, lo que Huntington llama el “control objetivo” de las Fuerzas Armadas. Esta conducción civil en defensa requiere mucho más que el (sí necesario) respeto a los derechos humanos o la mera superioridad protocolar en el organigrama ministerial. Obviamente la preparación de civiles para esta tarea no es fácil. Es más, existen expertos que argumentan que ni siquiera es necesario este “control objetivo”. David Pion-Berlin², reconoce el problema y afirma que:

“El consenso abrumador que existe en la comunidad de eruditos en asuntos latinoamericanos es que los civiles, dentro y fuera de los ministerios de defensa, como también en las comisiones legislativas, sufren de un apreciable déficit de conocimientos en asuntos de defensa, vitales para obtener el completo control civil.”³

Pero la excesivamente optimista (a nuestro entender) conclusión de Pion-Berlin es que esta situación no es para alarmarse:

“Desde hace bastante tiempo, las FF.AA. de la región no han tenido que preocuparse por la amenaza de una invasión por parte de FF.AA. extranjeras, por lo que los civiles no han tenido que preocuparse respecto de la necesaria inversión de tiempo para comprender asuntos relativos a la estrategia, táctica, preparación, presupuestos

de defensa, además del despliegue, doctrina o entrenamiento...”

Pues bien, desde la vereda de enfrente, sin embargo, Bruneau y Goetze⁴ contestan a Pion-Berlin:

“En nuestra opinión, los civiles tienen que saber lo suficiente como para asegurar que las Fuerzas Armadas estén haciendo lo que están requeridos a hacer, no sólo en términos de su sumisión al control civil, sino también en cumplir exitosamente con el actual amplísimo espectro de roles y misiones asignados a las fuerzas de seguridad en América Latina (...) Los civiles no tienen alternativa a la necesidad de involucrarse con ellos e invertir capital político en responder a ellos.”.

Bruneau y Goetze siguen:

“Nosotros vemos las relaciones cívico-militares como una trinidad. La primera parte de la trinidad es ‘control civil democrático de las Fuerzas Armadas’. Este es un concepto relativamente sencillo, concierne el poder, y debe ser implementado a través de instituciones tales como los ministerios de defensa, las comisiones de control en el congreso, el control civil de ascensos de oficiales y educación militar, entre otras. Los otros dos elementos de la trinidad son ‘eficacia’ y ‘eficiencia’. Por eficacia, queremos decir que las fuerzas (...) exitosamente implementan los roles y misio-

nes que les son asignadas por los gobernantes elegidos. La eficiencia implica que cumplen con estas misiones con el menor gasto posible."

A nuestro modo de pensar, Bruneau y Goetze presentan unos requerimientos demasiado minimalistas. La experiencia estadounidense muestra que para ejercer esa trinidad —en términos concretos— deben existir civiles analistas en temas generalmente considerados reservados para los uniformados. De otra forma el control civil objetivo deja de existir. Por ejemplo, ninguna asignación de misiones puede hacerse sin conocer la capacidad operativa de las fuerzas, su nivel de alistamiento, los costos de mantener tal o cual capacidad, y los problemas institucionales que pueden existir. En la Argentina de hoy todas estas áreas sufren de severos problemas.

Estas capacidades de conducción subjetiva y objetiva están relacionadas con las dos áreas interrelacionadas de política (*policy*) en el sector: las ya mencionadas políticas de defensa y la política militar. La política de defensa está condicionada por factores internacionales (así la importancia de especialistas en relaciones internacionales) y por la situación nacional (incluyendo cosas tales como su ubicación geográfica y extensión territorial, su nivel de educación y bienestar, su situación económica). La política de defensa explicita una concreta orientación global respecto a los intereses vitales estratégicos de la nación ante amenazas externas. Esta se formula al más alto nivel del Estado: el Presidente y su Consejo de Defensa

Nacional (CODENA)⁵, e incluye pero sobrepasa lo estrictamente militar. En cambio, la política militar versa sobre la disposición de las Fuerzas Armadas para esa defensa. La política militar se elabora al nivel del Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto. Maneja temas tales como el despliegue, el diseño de fuerzas, adquisiciones, alistamiento, etc., todos temas relacionados con la organización militar. Es aquí donde se destaca la capacidad de conducción objetiva. Dado que las dos *policy areas* están estrechamente vinculadas, si los civiles no conducen en ambas áreas, no conducen en ninguna.

Barry Posen⁶ argumenta que:

"Dentro de los Estados, las organizaciones militares tienen un tipo de poder inherente que emana de la función que sirven, y tratan de aumentar este poder vía una mistificación⁷ de su arte militar, y ocultan ese arte de las autoridades civiles. Como observó Max Weber, respecto a toda burocracia, los militares parecen entender que el saber es poder, y toman medidas para mantener secretos sus conocimientos (...)", y sigue citando a Finer⁸: "Como especialistas en su campo, los líderes militares pueden pensar que sólo ellos son competentes para emitir juicios en asuntos tales como tamaño, organización, reclutamiento y equipamiento de las fuerzas".

En buena medida y tristemente los uniformados latinoamericanos tienen razón en su creencia.

Y por esto es importante la formación de civiles conocedores de las “artes militares”, justamente para poder ejercer la conducción objetiva, sobre todo respecto a la política militar.

Si bien, desde la perspectiva de un gobierno que estuviese seriamente interesado en la defensa de la nación, la construcción de una burocracia civil con especialistas en las múltiples áreas de defensa sería necesaria. Además, armar tal estado burocrático weberiano⁹ es factible. Pero su ausencia, y no sólo en Argentina, no es por falta de técnicos en el país. No han aparecido tales especialistas en temas militares por la sencilla razón de que no hay demanda para esos conocimientos. La percepción mayoritaria de los ciudadanos latinoamericanos es que los políticos no operan con una racionalidad weberiana, sino por otra racionalidad, la institucionalista¹⁰, que no busca ni la eficiencia, ni la eficacia, sino lucrar con el Estado.¹¹

La propuesta: Un cuerpo de analistas para la defensa nacional

Frente a esta situación, el Ministerio de Defensa de la Argentina está promoviendo un programa de formación de analistas en aspectos relativos al instrumento militar. Ya existe una “maestría en defensa nacional” en la Escuela de Defensa y una maestría en política militar, contando con la colaboración entre la Escuela de Defensa Nacional y la Universidad Nacional Tres de Febrero. La idea es fortalecer el gerenciamiento civil de la política

militar mediante la constitución de un cuerpo de profesionales civiles técnicos/analistas con una formación que atienda la especificidad temática que presentan las distintas responsabilidades de la conducción de las Fuerzas Armadas. El objetivo es que estos profesionales inicien un programa que, con el correr de los años, los habilite a interactuar con capacidades técnicas idóneas frente al profesional militar. Tales consejeros técnicos permitirían ahondar la conducción política civil de las Fuerzas Armadas y, a la vez, profundizar y mejorar el diálogo cívico-militar.

El programa de estudios dará al alumno una visión panorámica introductoria a casi todos los temas relevantes a la administración de las Fuerzas Armadas.

1. Las materias cubrirán las siguientes áreas temáticas:

> *Bases normativas de la defensa: Estudio de la Ley de Defensa, decretos, resoluciones, Libro Blanco y demás normas básicas que rigen el sector (primer cuatrimestre);*

> *La formación de políticas públicas en Argentina, lo formal y lo fáctico, con una aplicación al Ministerio de Defensa (primer cuatrimestre);*

> *Técnicas cuantitativas aplicadas a la defensa: Una revisión de gráficos, el cálculo, ecuaciones simultáneas y estadística (primer cuatrimestre);*

> *Organización militar I & II: Planeamiento y conocimiento del diseño orgánico, alistamien-*

to, componentes operativos y criterios de despliegue de Fuerzas Armadas (primer y 2º cuatrimestres);

> Administración de la carrera militar I & II: Conocimiento de la teoría y práctica laboral militar, incluyendo regímenes de retiros (primero y 4º cuatrimestres);

> Análisis de sistemas de armas I & II: El estudio de las capacidades, usos y coordinación de los principales sistemas de armas, el análisis de su selección y costos durante su vida útil (primer y 2º cuatrimestres);

> Logística militar: Estudio del arte de abastecer y movilizar fuerzas, tanto personal como materiales en tiempo de paz y de guerra (2º y 3º cuatrimestres);

> Operaciones militares I & II: El estudio del arte del empleo de fuerzas militares por fuerza y conjuntas, desde su nivel táctico operativo más bajo hasta la conducción estratégica (2º y 3º cuatrimestres);

> Inteligencia militar: Estudio de los temas relacionados con la dirección, recolección, procesamiento y diseminación de inteligencia militar en un contexto democrático (4º cuatrimestre);

> Economía de defensa: Estudio de el gasto militar a partir de la ecuación de producción del bien público de defensa (2º cuatrimestre);

> Presupuesto y contabilidad pública: Estudio del proceso de formular y contabilizar el presupuesto público y el de defensa (3º cuatrimestre);

> Sociología militar: Estudio del concepto de sociología militar. Las teorías sobre el control ci-

vil. La institución militar. Valores militares: cohesión y obediencia, profesionalismo e ideología. Fuerzas Armadas y Estado. Fuerzas Armadas y sociedad civil. Diversidad y las Fuerzas Armadas: raza, género, clase y orientación sexual. Cambios en la profesión militar (3º cuatrimestre);

> Derecho militar: Estudio de la justicia militar, licitaciones, escrito de decretos y proyectos de ley (electivo 4º cuatrimestre);

> Historia de la guerra: Estudio de una selección de guerras que ilustran las áreas temáticas presentadas en el programa (4º cuatrimestre);

> Historia de la guerra contemporánea: Estudio de las guerras desde la Segunda Guerra Mundial hasta hoy (electivo, 4º cuatrimestre);

> Tesis: Seminario sobre preparación y defensa de una tesis (4º cuatrimestre).

2. Práctica Profesional:

Complementando la formación teórica, se prevé la realización de trabajo de campo en unidades y dependencias militares. Esta pasantía tendrá un tutor referente en el programa y un guía profesional en la dependencia donde trabaja. El alumno irá seleccionando su área de especialización para su tesis y para su carrera profesional posterior.

3. Requisitos para el ingreso en el Cuerpo de Analistas de la Defensa:

- > Licenciatura completa y dominio de inglés;
- > Ponderación de otros requisitos (evalua-

ción competitiva por jurado de 3 miembros);

> 40 puntos: Título relacionado con algún aspecto de la Defensa; preferentemente, estudios de posgrado; calificaciones y universidades donde estudió;

> 15 puntos: Matemáticas (manejo de gráficos, contabilidad, estadística y cálculo);

> 15 puntos: Un ejemplar de algún trabajo escrito del candidato;

> 30 puntos: Entrevista y examen oral por jurado (la pregunta se tomará de un listado previamente conocido por el candidato). El examen mide la capacidad de expresión analítica del candidato.

Máximo puntaje posible: 100 puntos.

1 Ver Samuel P. Huntington, *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*, Cambridge, Harvard University Press, 1957, pag. 80 – 97.

2 Ver David Pion-Berlin, "El manejo político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica", *Military review*, marzo-abril 2005, pag. 52.

3 Aquí Pion-Berlin está haciendo referencia a críticas frecuentemente expresadas por Rut Diamint, e.g., en *Democracia y seguridad en América Latina*, Buenos Aires, Nuevaohacer, 2002, pag. 49, 53.

4 Ver Thomas Bruneau y Richard Goetze Jr., "Civilian-military relations in Latin America", *Military review*, Fort Leavenworth, September-October de 2006.

5 Ver el Decreto N° 727 (12 de junio de 2006) que reglamenta la Ley de Defensa Nacional.

6 Ver Barry Posen. *The sources of military doctrine*. Cornell University Press, Ithaca, pag. 45.

7 Los sacerdotes de todas las religiones tienden a manejar la teología con el mismo criterio.

8 Samuel Finer. *The man on horseback: The role of the military in politics*. 2ª edición, Penguin, London, pag. 23.

9 Ver Max Weber. "Bureaucracy", Chapter VIII en H.H. Gerth & C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford University Press, New York, 1964, pag. 215.

Weber describió la naturaleza de la burocracia estatal moderna de esta forma:

"Por sobre todas las cosas la burocratización ofrece la posibilidad óptima para llevar a cabo el principio de funciones administrativas especializadas siguiendo consideraciones puramente objetivas. Las ejecuciones individuales son asignadas a los funcionarios que tienen preparación especializada y quienes, por medio de la práctica constante, aprenden cada vez más." [traducción del autor]

La burocratización weberiana presume la agrupación de funciones estatales en formaciones jerárquicas de equipos de expertos especializados capaces de analizar y resolver problemas sectoriales distintos.

10 Ver Douglass North. *Structure and change in economic history*. W.W.Norton & Company, New York, capítulo 3. También ver Barbara Geddes. *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press, Berkeley, 1994, capítulo 1.

11 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires, 2005. Ver Compendio estadístico (en compact disc), pag 232 y sig. Informe sobre la encuesta ciudadana realizada por Latinobarómetro en 2002.



1048



POLITICAS PUBLICAS DERECHOS HUMANOS Y FUERZAS ARMADAS

*Elementos para
la discusión*

Escribe
Ileana Arduino

Este trabajo tiene como objetivo exponer algunos aspectos centrales para el desarrollo de una política de derechos humanos específicamente dirigida a las Fuerzas Armadas, en tanto se trata de asumir el desafío de pensarlas insertas en el contexto democrático.

Algunos ejes conceptuales referidos a la relación entre derechos humanos y Fuerzas Armadas han sido profusamente abarcados. Me refiero, por ejemplo, al caso de las políticas generadas como consecuencia del pasado reciente de nuestro país.



No obstante ello, es necesario reafirmar la necesidad de mantener vigente esta dimensión de la política de derechos humanos como una cuestión del presente que es exigible a las fuerzas armadas como parte de su proceso de inserción democrática y su revinculación con la sociedad pero también como condición para el cambio genuino puertas adentro.

Luego, expondré otro conjunto de desafíos que la agenda de derechos humanos está llamada a cumplir en el contexto democrático en relación con las fuerzas armadas, respecto de dos elementos fundamentales. Por un lado la impostergable inclusión de una perspectiva de derechos humanos como herramienta institucional, destinada a erradicar prácticas y concepciones autoritarias que conducen, en pleno siglo XXI, a que los militares queden sustraídos del conjunto de libertades básicas que son reconocidas a las personas en las sociedades modernas.

Por otro lado, la definición del rol institucional que las fuerzas armadas no puede prescindir de las limitaciones que el Estado democrático de derecho establece como condición de legitimidad respecto del uso de la fuerza pero también respecto del ejercicio de la autoridad. Allí el contenido del programa de derechos humanos provee elementos específicos para defender toda restricción a la intervención en otros asuntos que no sean la tarea típicamente defensiva y con ello la separación estricta de su intervención en cuestiones de orden interno.

Algunos puntos de partida

Estas precisiones no suponen invalidar otras conceptualizaciones o alcances otorgados a las expresiones que aquí se aclaran. Más bien se trata de proveer una base que permita ver el



alcance que otorga este trabajo cuando plantea la cuestión de los derechos humanos.

No puedo plantear aquí un recorrido por todas las acepciones posibles sin dedicar extensas referencias que desvirtuarían el destino de este trabajo. Por el contrario, el intento de sistematizar o categorizar una discusión tan rica, generaría el riesgo de proveer una visión reduccionista y por lo tanto desinformante respecto de la cuestión.

A los efectos de este trabajo basta con asumir que el catálogo de derechos humanos, hoy absolutamente normativizado por su inclusión en instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, son una respuesta de carácter universal nacida como tal con la Declaración Universal de Derechos Humanos en el año 1948, que nació como resultado del repudio moral masivo ante las consecuencias que el abuso de poder había sido capaz de generar tras la experiencia de la Segunda Guerra Mundial. Se trató, sobre todo, de la expresión de reacciones frente al fenómeno de la violencia en su más cruda expresión.

Dicha consagración normativa universal expresa un acuerdo contundente de la comunidad política internacional acerca de que a las personas por su sola condición de tales, les son reconocidos un conjunto de derechos inalienables cuya protección reclama básicamente restricciones a las distintas formas de ejercicio del poder.

Así, la garantía y respeto de los derechos como atributos universalmente reconocidos tendrán en adelante un impacto decisivo en relación con las formas de organización del poder, - más precisamente del poder estatal -, destinatario protagónico de las obligaciones que el nuevo status jurídico de las personas establecería de allí en adelante.

En palabras de Waldo Ansaldi, *“Los derechos humanos constituyen la fundamentación ética de la democracia y esta relación es una cuestión político- social central. En una fórmula breve podría decirse: los derechos humanos son la ética de la democracia”*¹.

Por otro lado, sólo bajo una concepción democrática del Estado y del ejercicio del poder los derechos humanos encuentran posibilidades efectivas de realización. Al respecto se ha dicho que: *“La democracia ofrece, en lo político, características sin las cuales determinados derechos humanos están irremediablemente vulnerados, incluso en el caso de que la mayoría de la población no sea objeto de medidas represivas concretas (...) y cuando [alguien] se arroga, sin otro título que la fuerza, la potestad de adueñarse del poder y mantenerse en el mismo sin tener en cuenta la voluntad popular, se crea un cuadro de violación radical a los derechos humanos. No sólo porque se conculca el derecho a elegir y ser elegido, universalmente reconocido, sino porque la imposición opresiva (...) no puede mantenerse durante mucho tiempo sino a través de las desesperanzas, el miedo, la amenaza y la opresión frente a la sociedad toda, junto con la persecución activa de la disidencia, la violencia y la represión contra quienes osen traducir su desacuerdo en un peligro - o lo que los gobernantes consideren como un peligro - contra el régimen establecido”*².

En síntesis, en la medida en que asumimos la dimensión ética de éstos en relación con la democracia, la inclusión de una perspectiva de derechos humanos es una cuestión inescindible de los procesos de democratización institucional, cualquiera sea el ámbito de referencia.

¿Derechos humanos del pasado vs. derechos humanos del presente?

Corrientemente, en nuestro contexto, la vinculación entre derechos humanos y fuerzas armadas está asentada en la concepción de éstas como factor de poder y asociada directamente con el rol que en distintos momentos históricos han tenido respecto de los procesos de quiebre del orden institucional. Esa vinculación se cristaliza con un sentido casi unívoco luego de la última dictadura del período 1976 – 1983³.

Ahora bien, si de construir políticas públicas en la materia desde la conducción política del sector civil de la defensa se trata, la reflexión y los cursos de acción que se tengan en relación con las gravísimas violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado, deben hoy responder a la necesidad de promover políticas que pongan a la institución militar en línea con las obligaciones de garantizar la verdad⁴ y el acceso a la justicia⁵, aún cuando es claro que se trata de acompañar y coordinar las definiciones que en la materia son adoptadas e impulsadas por otras agencias de gobierno.

Por un lado, porque se trata de instituciones estatales alcanzadas por las obligaciones internacionalmente asumidas y por los deberes consecuentes ante la ciudadanía. Por otra parte, la inserción en tales acontecimientos vuelve casi innecesaria cualquier otra aclaración.

Asumir una política en estos términos no es, como malentienden algunos, quedarse anclado en el pasado. Muy por el contrario, el desarrollo del derecho en relación con las demandas de verdad y justicia llaman al Estado, en todos sus ámbitos, a agudizar la reacción para cumplir con las obligaciones que estas cuestiones imponen. Y esta es, fundamentalmente, una tarea del presente⁶.

Así, la permanencia en la agenda pública de ciertas demandas sobre el sector militar dejarán de ser una necesidad *presente* cuando, afortunadamente, todo el aporte de información y esclarecimiento que de hecho poseen haya sido agotado y no haya más exigencias que hacer desde el punto de vista de la justicia y la reparación como demandas legítimas frente a las violaciones de derechos. Eso será así cuando el ejercicio de la memoria sea vea posibilitado porque no hay más ocultamientos ante los cuales resistir.

Por lo demás, en términos republicanos, es sumamente cuestionable pensar que el desarrollo de políticas tales como el acceso a archivos, el mantenimiento de lugares en que se han producido tan terribles padecimientos, la revisión sobre el modo en qué se integran las instituciones que deben defender la democracia (incluyendo la elección de aquellos cuadros llamados a conducirlos) sean medidas de las que el Estado pueda sustraerse, principalmente si se trata de instituciones directamente involucradas en los hechos pasados.

Al respecto, y en relación con la necesidad de asumir mucho más que la existencia de responsabilidades individuales por parte de las instituciones militares, se acuerda con la opinión que expresa que *“cuando se habla de que este proceso [la dictadura] involucró y responsabilizó a las Fuerzas Armadas como institución no se está cayendo en la tontería de discutir si teóricamente las Fuerzas Armadas tienen o no un lugar en la constelación social, sino que se señala que la profundidad, la magnitud, el número de personas involucradas, implicaron una institución, y no simplemente hombres o grupos de hombres, que es lo que hubiera permitido deslindar las responsabilidades de esos hombres de la responsabilidad de la institución. Al señalarse necesariamente la necesidad de no implicar la institución, se posterga la convocatoria o la imposición*

*a esa institución para que revise globalmente. Y entonces se posterga todo juicio que sin ninguna duda incide sobre la reformulación de la organización de las Fuerzas Armadas y su integración con el país*⁷.

La política institucional en relación con los hechos a los que aquí me refiero debe tener autonomía incluso frente al ritmo de los procesos judiciales. Ciertamente, el ámbito judicial provee condiciones específicas para el conocimiento, pero no es el único modo ni el único camino.

Con esto quiero puntualizar que aún si se hubiera mantenido tanto tiempo esa inexplicable coexistencia entre el proceso de construcción democrática e impunidad del terrorismo de Estado⁸ imposibilitando la investigación y el juzgamiento de los responsables, el Estado tendría que impulsar acciones que contribuyeran al esclarecimiento de los hechos y las fuerzas armadas incluso sin requerimientos judiciales⁹, tendrían mucho por hacer al respecto¹⁰.

Si retomamos el ejemplo concreto de la apertura de archivos¹¹, es claro que en tal caso ello se impone como deber del Estado por un conjunto de razones jurídicas y políticas distintas a la existencia o no de reclamos judiciales que terminen obligando a proveerla.

Ciertamente la reticencia histórica que han demostrado las fuerzas armadas para adoptar por propia iniciativa políticas de verdad y justicia desde las propias instituciones empañan los esfuerzos destinados a mostrar que las fuerzas armadas de hoy no tienen nada que ver con las de entonces. Explicar por qué ocurre esto aquí sería complejo, pero lo que si hace falta recalcar es que esa falta de contundencia expresada en la ausencia de acciones concretas, perjudica sobre todo a quienes reclaman ser diferenciados de lo ocurrido y de los responsables de que por entonces, tristemente, transformaron a las Fuerzas Armadas en una empresa criminal.

Es claro que quienes en mejor posición están para marcar esa diferencia, para *quitar a los hombres y mujeres de hoy las mochilas del pasado*, son las propias instituciones militares. Romper la lógica del discurso aislado que irrumpe en la escena con algún tono de autocrítica, promover seriamente la reflexión crítica y construir una posición inequívocamente democrática frente al horror pasado son algunos pasos por dar, aquí en el presente y de cara al futuro.

Construyendo ciudadanía: la cuestión de los derechos humanos en la organización militar.

Una cuestión tan importante como la anterior, es la relativa a la inclusión de una perspectiva de derechos humanos como pauta para el trabajo hacia el interior de las propias instituciones militares. Se trata de una temática que ha ocupado siempre un lugar excesivamente marginal y esto se ha presentado así tanto desde la política institucional como desde las miradas externas a las instituciones militares.

El trabajo concreto en procesos de transformación democrática requiere, para traspasar el umbral de las meras formalidades, un impacto cierto en el nivel de las prácticas y las relaciones hacia el interior de las mismas. El respeto y adhesión a los derechos fundamentales no pueden pregonarse si al mismo tiempo no se está atento a verificar cuál es la situación en que se encuentran respecto de éstos, aquellos a quienes confiamos su respeto y tutela.

La inclusión y realización de los derechos humanos reclama mucho más que el cumplimiento formal de la obligación de respetarlos, desde la condición de organizaciones estatales.

La perspectiva de derechos humanos como pauta reguladora del diseño institucional ha estado en



general ausente en diversos ámbitos de las grandes estructuras burocráticas, en el sentido de ausencia de una política institucional generada y sostenida desde quienes tienen a su cargo la conducción institucional por promover ámbitos y prácticas de contención de las distintas formas de abuso en que puede derivar el ejercicio de poder, muy frecuentes en estructuras fuertemente verticalizadas. Pero una diferencia fundamental entre las organizaciones militares y otras organizaciones, es que en estas últimas la presencia de instancias o herramientas de mediación ponen al jerárquicamente inferior en una situación mejor respecto de la capacidad de reclamo cuando estas distorsiones abusivas se producen.

Típicamente, el desarrollo del derecho social y laboral y la organización sindical asumen como punto de partida la existencia de una situación de desigualdad estructural en la relación jerárquica laboral o funcional, concepción que está ausente del ámbito castrense en el que incluso respecto del personal civil se plantea una relación laboral diferenciada respecto de los demás trabajadores. Así, al menos es esperable que estas intermediaciones acudan en auxilio de aquel que es violentado en sus derechos en el marco de una relación jerárquica¹².

No ocurre lo mismo en el ámbito militar donde el tipo de tareas, la función específica y los atributos conferidos a quienes optan por la profesión militar (básicamente, la disposición de la fuerza pública y la capacidad física de ejercer violencia contra otros) han generado el desarrollo de una relación marcada por el sometimiento jerárquico en la que, paradójicamente, todos aparecen formalmente igualados externamente por la condición de "funcionarios públicos", independientemente del grado que ocupan.

Esta igualación formal, coopera con una percepción externa que deja de lado la condición de sujeto de derechos para poner el acento en el deber y - estructura jerárquica mediante- se favorece la


relación como una relación de mando - obediencia en nombre de la cual siempre queda un margen excesivamente estrecho para el ejercicio de derechos.

Por otra parte, la ocupación omnicomprendiva de todos los aspectos de la vida cuando la persona escoge la profesión militar, se lleva adelante mediante un conjunto de prácticas y reglas que, - adhiriendo a concepciones perfeccionistas y/o paternalistas - colisionan con el respeto de la diversidad, la privacidad y la autonomía de las personas como exigencias democráticas básicas. Pero además, y esto es lo importante, no tienen ninguna vinculación objetiva con las exigencias de la profesión militar¹³.

De allí que, aquí y ahora, la perspectiva de derechos humanos está llamada a desterrar las visiones que bajo el pretexto de la especificidad de lo militar y sus expresiones de autoridad y disciplina, sostienen que sólo es posible una vigencia atemperada del catálogo de derechos y garantías que a las personas les son reconocidas por su sola condición de tales.

Se trata de un desafío que exige reflexiones muy profundas porque importan desarrollar una concepción y una conciencia ética que quite a las personas del lugar puramente funcional (y por lo tanto altamente cosificante) en que son colocadas cuando se reafirma unilateralmente el rol militar, para comenzar a rediscutir el lugar en que se coloca su condición de sujetos titulares de derechos¹⁴, sin que esto sea visto como un ataque a la profesionalidad.

Respecto de la vida cotidiana en el ámbito militar, esta perspectiva presenta desafíos referidos a por lo menos tres dimensiones: a) las condiciones de ingreso y permanencia en la carrera (privilegiando la idoneidad y el acceso igualitario a las oportunidades como reglas bajo las cuales analizar las pautas vigentes); b) la necesidad de revisar las exigencias de lo militar en términos estrictamente profesionales, autonomizando en cuanto sea posible, todos aquellos aspectos de la vida que no deben



porqué ser objeto de injerencia institucional militar y c) el establecimiento de reglas de convivencia y gestión de los conflictos internos (disciplina) que tome en cuenta el catálogo de derechos que todas las personas tenemos, sobre todo cuando se trata del sometimiento a alguna forma de sanción o imposición de castigos¹⁵.


En síntesis, es posible aventurar que una institución que trabaje en acercar la condición jurídica de sus integrantes igualando mediante la construcción de ciudadanía, esté en mejores condiciones de instalarse en el contexto democrático.

Desde ya, que esto ocurra es una responsabilidad de la autoridad civil en tanto conducción de las fuerzas armadas. Flaco favor haría al proceso de democratización quien asuma que dicho proceso puede consolidarse, concentrando la atención sólo en mantener un rol de no intervención y no se ocupara de controlar qué ocurre con los derechos humanos hacia el interior de las instituciones militares.

El rol institucional de las Fuerzas Armadas y el Estado democrático de Derecho

Decíamos más arriba que una perspectiva de Derechos Humanos como sustrato ético básico del sistema democrático, también ayuda a fortalecer los argumentos por los cuales las fuerzas armadas deben circunscribir su rol a tareas estrictamente defensivas, propias de la seguridad externa, vinculadas con la protección de la integridad territorial y soberana frente a agresiones bélicas externas y siempre sometidas al mando de la autoridad civil. Esto como punto de partida, en tanto que referido a sus funciones y el momento de su intervención, *"Las Fuerzas Armadas son un instrumento de la dirigencia estatal, no son un actor que actúa independientemente"*¹⁶.

Un atributo esencial del Estado democrático de Derecho es la excepcionalidad en el uso de la fuerza, tanto



en el ámbito interno como externo. En el primer caso, sólo cuando otras alternativas han dejado de responder para la gestión de diversas formas de conflictividad que pueden presentarse hacia el interior del Estado (ya sea entre éste y los individuos o entre grupos de individuos) éste puede recurrir al uso de herramientas que impliquen algún contenido de restricción de derechos mediante el uso de la fuerza, lo que comúnmente ocurre a través del ejercicio de poder punitivo¹⁷.

Esta excepcionalidad en el uso de la fuerza no está ausente ni difiere demasiado de la concepción que se impone en el ámbito internacional respecto de las relaciones entre los Estados y la gestión de los conflictos, en cuyo caso la guerra no debería ocurrir sino como última herramienta tras procesos en los que alternativas negociadas hubieran fracasado¹⁸.

Ahora bien, la definición del rol de las fuerzas armadas en relación con estas dos dimensiones de la seguridad implica ni más ni menos que el posicionamiento del Estado frente al recurso a la mayor capacidad armada que posee, aquella que está concebida inicialmente con fines bélicos y por lo tanto asentada en la construcción de hipótesis en la que se asumen agresiones que hay que repeler y que encuentra en el aniquilamiento del otro (enemigo) una herramienta legítima¹⁹ y los límites a los que sujeta su utilización. Es claro que bajo las exigencias que configuran al Estado democrático moderno, no existen elementos que permitan justificar su uso en el ámbito interno²⁰.

Si el Estado, en relación con los conflictos que tiene dentro de sus fronteras y que involucran a quienes él representa, recurre a una concentración de recursos coercitivos con poder de matar, rompe abiertamente con las exigencias de la excepcionalidad y corre el riesgo de transformar en enemigos a aquellos cuya representación ejerce, con resultados previsibles a la luz de las experiencias previas.

Así, se ha dicho que *"A veces parece atractivo (...) pedir ayuda a las Fuerzas Armadas como factor único funcional con poder y orden para resolver los problemas*

*internos del Estado, es decir, problemas que no tienen nada que ver con las funciones básicas de las Fuerzas Armadas. Una dirigencia estatal que lo hace, debe estar consciente de los riesgos en que incurre, ya que en adelante las fuerzas armadas llamadas a funciones que no son de su incumbencia se pueden considerar como las únicas solucionadoras de problemas en el país. Eso, a su vez, intensifica el intento de las Fuerzas Armadas de considerar la solución de los problemas que no están dentro de sus obligaciones (...) aún sin haber sido llamadas"*²¹.

El rol de las fuerzas armadas no puede estar ajeno al componente básico de un programa verdaderamente democrático de construcción del Estado, donde como mínimo se fomenta el ejercicio de libertades y la participación garantizada en condiciones de igualdad para todos²². Y esto no puede tomar dimensiones sustanciales, no puede cruzar el umbral de la expectativa, si el desafío permanente que plantea la diversidad y la conflictividad social, encuentran como respuesta casi refleja el recurso de la violencia.

Esto es más exigible aún cuando el nivel de conflictividad social está atado al fracaso de las políticas públicas dirigidas a prevenirlo o bien se instala como expresión de la desvinculación comunitaria de enormes contingentes de personas que no acceden a la satisfacción de necesidades básicas.

Ciertamente nuestro contexto es distinto al de aquellos países en los que la asignación de tareas frente al delito a las fuerzas Armadas cuenta con distintos niveles de desarrollo pero, sí hay cierta experiencia común en la necesidad de tomar muy en serio cualquier reivindicación de aquellos caminos que desandan y comprometen los límites que, muy costosamente, nuestras democracias se han dispuesto a levantar ante el abuso de poder y al autoritarismo pasado. El eufemismo de las nuevas amenazas es trágicamente evidente para nuestros países y los intentos de disfrazarlos con nuevos ropajes no deberían hacernos perder de vista que se trata de los fantasmas de siempre.

En este sentido, las experiencias históricas no deben dejarse de lado cuando se trata de delimitar el alcance de la intervención militar. Así lo ha entendido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe anual 2003 sobre Venezuela:

“En un sistema democrático es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas (...) La historia hemisférica demuestra que la intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones a los derechos humanos en contextos violentos”²³.

Lo que resulta importante de esta interpretación de la Comisión es que si bien en nuestro país la función propia de las Fuerzas Armadas ha sido establecida con toda claridad desde los momentos iniciales de la recuperación democrática y debidamente excluida de toda actividad policial o de seguridad interior²⁴, es posible afirmar que aún cuando legalmente esto no fuera así, existen argumentos para sostener que, en términos constitucionales, el recurso a las fuerzas armadas para finalidades distintas incluso diversas entre sí, - pero con la pretensión de ser homogeneizadas bajo la forma de nuevas amenazas²⁵ -, sería insostenible.

Mejor aún, adecuado el orden jurídico interno, resultaría aún inviable desde el punto de vista los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y la interpretación que de ellos se ha hecho, modificar el rol de las Fuerzas Armadas²⁶.

Como es sabido, tras la reforma constitucional del año 1994 la República Argentina jerarquizó un conjunto de instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos (Artículo 75, inciso 22, CN) que entre otras cosas, obligan al Estado a adoptar medidas que protejan en mejores condiciones, progresivamente, la vigencia de los derechos humanos. Correlativamente, cualquier retroceso implicaría desde el punto de vista jurídico una violación a lo que se denomina principio de progresividad en

la protección y garantización de los Derechos Humanos.

A modo de conclusión.

A lo largo de este trabajo se han presentado lo que constituyen hoy desafíos centrales en el proceso de inclusión de una política de derechos humanos para el sector Fuerzas Armadas.

En el caso de la relación con las violaciones masivas de derechos humanos en el pasado, el desafío principal es que las propias instituciones militares asuman que se trata de una cuestión en la que su posicionamiento con acciones concretas aún queda por construir.

En segundo lugar, se propone como indispensable trabajar con la necesidad de reivindicar la condición de sujetos de derechos de quienes integran las instituciones militares, desterrando aquellos elementos que, bajo el pretexto de la especificidad, encubren una negación estructural de condiciones elementales para el ejercicio de ciudadanía en condiciones de igualdad. Se trata en realidad de incluir a las fuerzas armadas en los procesos de construcción de ciudadanía como requisito esencial para la profundización democrática.

Finalmente, la perspectiva de derechos humanos también está llamada a aportar elementos a la hora de reafirmar el rol de las Fuerzas Armadas en la democracia. En tanto se asumen como límite al ejercicio de poder, el contenido y las interpretaciones que de ellos se ha venido desarrollando también son un aporte frente a los intentos de expandir la intervención militar por fuera de las necesidades estrictamente defensivas.

¹ Ansaldi, Waldo, *La ética de la democracia. Una reflexión sobre los derechos humanos desde las ciencias sociales*, publicación electrónica - En <http://www.catedras.Fsoc.uba.ar/udishal> publicado originariamente en *La ética de la democracia. Los derechos humanos como límite frente a la arbitrariedad*, CLACSO, Buenos Aires, 1986, pp. 22 - 92

² Nikken, Pedro, *Las Fuerzas Armadas y la Sociedad en el Estado Democrático de Derecho*, conferencia de apertura del Curso básico de especialización en Derechos Humanos, llevado a cabo por el Ministerio de Defensa de la República Argentina, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de mayo al 2 de junio de 2006, publicado por el ministerio de Defensa, año 2007, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina, Página 23.

³ Resulta inabarcable la bibliografía referida a esa relación y siendo más precisa aún, el sentido unívoco de la relación al que me refiero. Esta concepción también está presente en el desarrollo teórico de todos los países de América Latina que han padecido circunstancias similares.

⁴ Siempre es importante aclarar que el derecho a la verdad tiene un contenido específico. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso conocido como "Barrios Altos", ha alegado que "el derecho a la verdad se fundamenta en los artículos 8 y 25 de la Convención, en la medida que ambos son "instrumentales" en el establecimiento judicial de los hechos y circunstancias que rodearon la violación de un derecho fundamental. Asimismo, señaló que este derecho se enraíza en el artículo 13.1 de la Convención, en cuanto reconoce el derecho a buscar y recibir información. Agregó que, en virtud de este artículo, sobre el Estado recae una obligación positiva de garantizar información esencial para preservar los derechos de las víctimas, asegurar la transparencia de la gestión estatal y la protección de los derechos humanos".

⁵ Luego de la justicia fugaz que proveyó el histórico juicio a las juntas militares en 1985, comienza casi de inmediato a desandarse el camino de la búsqueda de la verdad y la justicia como elementos centrales del proceso de democratización. Lamentablemente, muy rápidamente la respuesta judicial y la determinación de responsables y responsabilidades aparecían como "obstáculos" para la pacificación y la consolidación de una democracia que parecía tener

que resignar una condición básica de las reglas del juego democrático que estábamos tratando de recuperar. Así, apenas pasados los tres primeros años de democracia, se subvierten sus condiciones básicas y se instalan las condiciones para "reemplazar la ecuación "democracia = justicia" (...) y plantear que la consolidación de la democracia, paradójicamente, reclamaba algunas excepciones a las reglas. Así, postulando una "necesaria defensa de las instituciones", se intentaría fundamentar algunas de las decisiones políticas como la obediencia debida y el punto final", Schorr, Mariela, *La transición a la democracia en la Argentina: la responsabilidad social en la reconstrucción democrática*, publicado en *Pensar la democracia, imaginar la transición (1976 -1983)*, Macón, Cecilia Compiladora, Editorial Ladosur, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2006, P. 43.

⁶ Para ver un análisis más profundo sobre esta cuestión, ver el trabajo de Tapattá de Valdéz, Patricia *El pasado, una cuestión del presente*, publicado en [http://www.idea.int/publications/vjr/upload/Argentina%20\(spanish,%20pdf\).pdf](http://www.idea.int/publications/vjr/upload/Argentina%20(spanish,%20pdf).pdf)

⁷ Bruno, Alfredo; Cavarozzi, Marcelo; Palermo, Vicente (comps.), *Los derechos humanos en la democracia*, Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1985, P. 90, citado en *Derechos humanos y control civil sobre las Fuerzas Armadas*, publicación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006, ver nota 5 P. 18.

⁸ Desde el punto de vista de la primacía de la legalidad, el respeto de las reglas como atributo básico del Estado democrático de derecho y el impacto que la política de impunidad ha generado en nuestro contexto, se comparte aquí que "Resulta indispensable señalar la aberrante contradicción que las leyes de impunidad imprimirían sobre la concepción procedimental de la democracia. Si el acuerdo básico con el que se encaraba la reconstrucción democrática era el de honrar los procedimientos establecidos previamente, qué quedaría de la democracia una vez vaciada ésta del respeto por dichos procedimientos. En este sentido (...) lo que se planteaba como una supuesta "defensa de las instituciones" abría en realidad las puertas para un debilitamiento institucional que no haría sino extenderse durante el posterior gobierno menemista", Schorr, Mariela, *Op. Cit.*, P. 44.

⁹ Es importante señalar que la doctrina elaborada en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

en relación con los intentos de consagrar impunidad mediante las leyes de amnistía, da por tierra con los intentos pasados, y por supuesto con los futuros, de promover leyes que impidan la actuación judicial ante las violaciones masivas de derechos humanos. Al respecto, en la sentencia del 14 de mayo de 2001 en el caso Chumbipuma Aguirre vs. Perú (conocido como "Barrios Altos") la Corte Interamericana estableció en sus párrafos 41 y 42 que "Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La Corte considera que las leyes de amnistía adoptadas (...) impidieron que los familiares de las víctimas y las víctimas sobrevivientes en el presente caso fueran oídas por un juez, conforme a lo señalado en el artículo 8.1 de la Convención; violaron el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención; impidieron la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos ocurridos (...) incumpliendo el artículo 1.1 de la Convención, y obstruyeron el esclarecimiento de los hechos del caso".

10 Así podemos concluir que para el período posterior a la crisis de 2001, a diferencia de la normalización pacificadora que se invocaba en los 80 y la "normalización estabilizadora" al servicio de la economía de los 90'. En palabras de Elizabeth Jelin, "Podríamos plantear como hipótesis que la propia noción de normalización está cambiando su sentido: lo normal para un país, un gobierno y una sociedad parece orientarse no hacia la relativización, el olvido o la indiferencia, sino que implica confrontar y abrir la caja del pasado(...) y agrega más adelante: "Lo importante aquí es el hecho de que existan estas propuestas y haya activación social alrededor de ellas, porque en ello está el reconocimiento básico de los conflictos, de los diversos actores e intereses, y de la pluralidad de voces que cualquier régimen democrático tiene que contener e incorporar", Jelin, Elizabeth, *La conflictiva y nunca acabada mirada sobre el pasado*, publicado en *Historia Reciente. Perspectivas y desafíos para un campo de construcción*, Marina Franco y Florencia Levin Compiladoras, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina, 2007, Págs. 333 y 336.

11 Actualmente ordenado por Resolución Ministerial Nro. 173/06.

12 La cuestión aparece simplificada en esta presentación a los efectos de marcar una diferencia básica de la situación de los trabajadores en el contexto de las fuerzas armadas y en otras organizaciones públicas. No se me escapa que estos dispositivos no garantizan necesariamente la ausencia de distintas formas de violencia que cotidianamente son padecidas en el ámbito de la administración pública. El punto excede el objeto de este trabajo pero un buen análisis puede encontrarse en Scialpi, Diana, *La violencia laboral de la Administración Pública Argentina*, publicado en *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 7 No. 18, abril-junio, 2001, disponible en <http://www.arq.luz.ve/rvg/2002/revista18/articulo2scialpi.pdf>

13 Estas concepciones se encuentran presentes en las reglamentaciones y dan cuenta de cierta aspiración por ocuparse, regulación mediante, de muchos aspectos que exceden las necesidades de la formación militar, fijando pautas de cómo debe ser un "buen militar" (varón, casado, católico apostólico y romano, con ciertos atributos físicos). Esto se mantiene hasta nuestros días, pues puede advertirse una valoración específica sobre el tipo de familia que se ha constituido, se otorga un lugar preeminente al culto profesado (aunque se afirme que no es más que por información) y se encontraban vigentes hasta 2006 prohibiciones de ingreso para quienes posean ciertos atributos estéticos tales como el acné o el labio leporino. Afortunadamente se han dictado resoluciones ministeriales que eliminan tales prohibiciones y también otra destinada a prohibir que se almacenen datos vinculados al culto profesado.

14 Algunas experiencias concretas grafican claridad al respecto. Cuando en la Dirección Nacional de Derechos Humanos del Ministerio se reciben quejas por lo que constituyen violaciones a derechos fundamentales derivados de diversas formas de abuso de autoridad, ha ocurrido que quien reclama pida una excepción para que lo suyo sea visto como un caso de Derechos Humanos, como si por su condición militar estuviera excluidos de éstos.

15 En nuestro contexto, el proceso de reforma integral del sistema de justicia militar responde a esta última dimensión en tanto tiene en el reconocimiento de las garantías del debido proceso un eje central de la modernización institucional. Así, derecho de defensa, imparcialidad, independencia del juzgado y control externo son condiciones básicas para que pueda afirmarse, que las instituciones

militares respetan la condición jurídica de igualdad de aquellos que optan por la profesión militar.

16 Cf. Stein, Torsten, en *La función e integración de las Fuerzas Armadas en un sistema democrático y en el marco de un Estado de Derecho*, publicado en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. X, Nro. 4, Santiago de Chile, 1995, P. 2. Al respecto es importante lo establecido en el Artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana: "son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia (...) la subordinación de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida (...)"

17 Típicamente la forma más extrema de violencia tolerada en la reacción del Estado sobre los particulares es la pena privativa de la libertad cuyo funcionamiento está regulado por el principio de excepcionalidad.

18 El llamado fenómeno de las "guerras preventivas" viola de manera indisimulable este principio fundamental del derecho internacional.

19 Además, un dato objetivo es que, tal como plantea Stein, "Como propietarios de medios físicos de poder y de medios violentos de coacción, estarían en todo caso en capacidad de controlar al Estado y a sus ciudadanos o de reprimirlos" lo que llevado a la práctica equivale a la negación misma del Estado democrático de Derecho. Cf. Stein, Torsten, Op. Cit. P. 3.

20 En términos de excepcionalidad también es pensada la función de estructuras militares en relación con el resto de las organizaciones que integran la organización estatal, establecidas para su actuación regular y normal. Dice al respecto Torsten Stein: "Las fuerzas Armadas están (...) previstas para los casos excepcionales de la vida estatal. Durante el estado de normalidad estatal ellas deben cumplir con su función por medio del desarrollo de métodos de planificación, organización y educación que al final son creados para un caso excepcional. La función básica clásica de las Fuerzas Armadas se presentará sólo en un caso excepcional, el cual nadie quiere que exista y el cual se trata de evitar por medio de negociaciones políticas(...) Las Fuerzas Armadas despliegan poder a través del simple hecho de existir, pero ese poder debe ser controlado(...)por medio del ordenamiento legal", en Op. Cit. P. 2

21 Stein, Torsten, Op. Cit. P. 4


22 El reverso de este objetivo es la reducción en el ejercicio del poder estatal.

23 La cita ha sido tomada de Chillier, Gastón, *Análisis de la Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Fuerzas Armadas*, presentada en el Primer Curso de Especialización en Derechos Humanos y Fuerzas Armadas, organizado por el Ministerio de Defensa de la Nación, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de mayo al 2 de junio de 2006, publicado en el año 2007 por el Ministerio de Defensa, Buenos Aires, Argentina, P. 136.

24 En realidad se permite la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior en circunstancias absolutamente excepcionales, preestablecidas normativamente y sujetas a conjunto de requisitos objetivos que deben presentarse para su concreción, conforme lo establecen las leyes de Defensa Nacional, Ley Nro. 23.554 y la Ley de Seguridad Interior, ley Nro. 24.059. Luego el decreto reglamentario de la ley de Defensa Nacional, sancionado en el año 2006 regula específicamente el rol de las Fuerzas Armadas en el ámbito externo, ratificando la exclusión de las Fuerzas Armadas del ámbito de la seguridad interna como principio rector del sistema normativo vigente.

25 Cf. Dammert, Lucía; Bailey, John, *Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina*, publicado en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro. 1, 2005, P. 133 - 152. Respecto de la trayectoria al recurso de las "nuevas amenazas" como parte de las políticas impulsadas para la región por EEUU, dice el texto citado: "(...) Estados Unidos - a partir del 11 de septiembre de 2001 - juega un rol cada vez más importante en la definición de políticas de seguridad. Sin embargo, las propuestas esbozadas para la región no se deben exclusivamente a dicho acto terrorista, sino que estaban en la agenda republicana desde años previos. La utilización del ejército en tareas antinarcóticos adoptada a mediados de los años 80 durante el gobierno de Reagan demuestran este punto (...) En los últimos años esta postura se ha visto enfatizada por diversos actores políticos de primer nivel del gobierno norteamericano. Así por ejemplo, el Comandante General James Hill en su discurso de toma de posesión (Posture Statement), a inicios de 2004, enumeró un listado de amenazas en la región en las que iba mucho más allá de aquellas atendidas por los militares. Entre esas identificó el "populismo radical" y las "pandillas juveniles" como amenazas mayores a la estabilidad de la región (...)", P. 147 - 148.

26 La referencia a la existencia de un plexo normativo contundente no encubre una visión ingenua respecto de la distancia que muchas veces existe entre lo normado y lo fáctico. Quien quiera analizar en forma sintética y clara las oscilaciones en que se ha incurrido desde 1988, año de sanción de la Ley de Defensa Nacional, puede encontrarlos en "Dilemas y desafíos frente a la militarización de la seguridad interior", documento de trabajo CELS – Universidad Nacional de Quilmes (Programa de Investigaciones sobre Fuerzas Armadas y Sociedad), documento de trabajo, disponible en www.cels.org.ar





La contrainsurgencia en la ciudad y sus consecuencias

Escribe
Khatchik Derghougassian

La decisión de la administración de Bush de incrementar la cantidad de las tropas en Irak con 21.500 efectivos más, en el contexto de un plan que se conoció como Surge, responde a una nueva estrategia de contrainsurgencia que tiene como escenario de conflictividad las grandes ciudades. La implementación de esta estrategia de contrainsurgencia, es una complementación de la proyección global del poderío de la única superpotencia mundial en la post Guerra Fría, que consiste en la creación de bases militares avanzadas en el mundo, que sirvan de estaciones de alerta temprana y puntos de apoyo a las necesarias intervenciones militares.

Pero la estrategia de contrainsurgencia pensada para las concentraciones urbanas fusiona la profesión militar con las funciones policiales y consolida la tendencia hacia un esquema de seguridad global donde las fronteras entre la seguridad interna e internacional se tornan cada vez más confusas generando mayor inestabilidad e inseguridad.

ATES ARMY

Luego de rechazar las recomendaciones del Grupo de Estudio de Irak¹ (ISG en sus siglas en inglés), una comisión bipartidaria encabezada por el republicano James Baker, ex secretario del Departamento de Estado con George Bush (padre), y el demócrata Lee Hamilton, que preparó un plan alternativo para encontrar una salida de la violencia en el país mesopotámico –y eventualmente estabilizar el Medio Oriente–, el presidente estadounidense George W. Bush decidió enviar 21.500 efectivos militares más como refuerzo a los 140 mil efectivos ya en lugar desde la intervención de 2003. Bush logró la aprobación del Congreso a su nuevo plan para Irak, que se conceptualizó con el muy cuestionado término inglés de *Surge* (algo como una “oleada” rápida), en el contexto de una nueva estrategia para terminar con la violencia que, además de la insurgencia contra la ocupación, hace un año ya ha tomado el claro rasgo sectario de una guerra civil entre sunnitas.

El rechazo de Bush a las propuestas del ISG partía de razones políticas, ideológicas, y personales. Luego de la recuperación de los demócratas de ambas Cámaras del poder legislativo en las elecciones de noviembre de 2006, la batalla política para las elecciones presidenciales ya se ha largado. En este sentido, la probabilidad es muy alta que hasta en asuntos que necesiten un consenso bipartidario, como aquellos relativos a la seguridad nacional, predomine más el cálculo electoral. En parte, como una reacción esperada de los demócratas, que durante diez años no

han sido capaces de influir efectivamente frente al avance del conservadurismo, y menos aún imponer algún control mínimo al Ejecutivo desde el Congreso después del 11 de septiembre de 2001; pero también, en gran medida, como una consecuencia indirecta de la pos-Guerra Fría, con Estados Unidos como única superpotencia mundial, y de la ausencia de una clara amenaza externa que requiera un consenso bipartidario, como lo tuvo la estrategia de Contención, que le proporcionó a la política exterior y de seguridad de Estados Unidos una continuidad notable durante más o menos cuatro décadas².

La otra razón del rechazo de Bush al informe del ISG remite a una diferencia de fondo ideológico, en tanto que por lo menos tres propuestas concretas –retirada programada de las tropas; la inclusión de Irán y Siria en el proceso político regional y la reinstalación del conflicto entre Israel y los palestinos en la agenda– descalificaban los fundamentos de la llamada “Doctrina Bush”, desde la negativa de negociar con Estados considerados “villanos” hasta el unilateralismo de la estrategia de *preemption* de ataques preventivos en lugar de la contención, o el balance de poder y la diplomacia bilateral en lugar de los procesos multilaterales.

El abordaje del ISG pregonaba un regreso al clásico realismo en los asuntos internacionales donde predomina la prudencia, mientras el legado histórico que Bush quiere dejar en el 2008 se formuló en el proyecto de los llamados neoconservadores que hizo suyo después del 11 de sep-

tiembre de 2001³. Y esta ambición personal de Bush es la tercera razón por la cual rechazó un curso de acción que en el fondo desacredita casi todos sus años en la Casa Blanca.

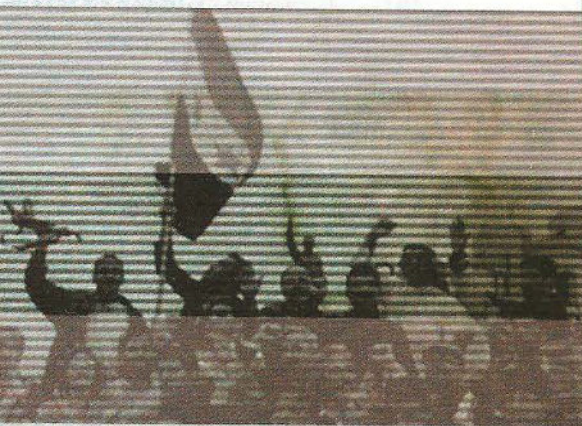
El objetivo principal del *Surge* ha sido la estabilización de la capital iraquí y el conurbano. Su éxito no significa que Irak se pacificará, y menos que el plan tendrá un impacto positivo sobre el conjunto de la región como solían creer los mentores intelectuales de la intervención militar de marzo 2003. Y nadie, por supuesto, sigue mostrando demasiado entusiasmo con la democracia y su expansión en el Medio Oriente, último argumento de legitimación de la intervención luego de la aceptación de la falsedad de las acusaciones de las armas de destrucción masiva y apoyo al terrorismo, ya que la supuesta estabilización de Bagdad se garantizará sólo con una fuerte presencia militar que no es precisamente la imagen de una sociedad que vive en un régimen democrático. De hecho, la administración no dejó de insistir en que son los propios iraquíes quienes liderarán el proceso y que, ante los inevitables enfrentamientos, el rol de los militares estadounidenses es de respaldo y entrenamiento hasta que los primeros ya puedan asumir la total responsabilidad de la situación. Se ignora cuál será el rol de los militares estadounidenses si efectivamente los iraquíes logran adueñarse de la situación, pero con toda seguridad estos últimos estarán entrenados para hacerse cargo de una función que en su esencia es policial. Mas aún cuando la preparación y despliegue de la policía

en Irak reveló ser uno de los mayores fracasos del proceso de reconstrucción nacional bajo el auspicio directo de la ocupación.

En este sentido, precisamente, el *Surge* se decidió en un contexto de profundización de una estrategia más amplia de la puja hegemónica de Estados Unidos desde el fin de la Guerra Fría. Es, más precisamente, una modificación táctica de la proyección global del poderío militar estadounidense que los analistas han caracterizado como *Basing Policy*⁴, o una política de despliegue de bases militares. Esta modificación consiste en enfocar en las grandes ciudades como blancos de una estrategia de estabilización. Y mientras su éxito es por lo menos muy cuestionable, puede tener consecuencias a largo plazo en términos de proyección de un modelo para la seguridad internacional.

Bagdad no va a ser Beirut: Las fuentes militares del *Surge*

El nuevo plan de Bush es una de las tres alternativas que sus asesores le propusieron cuando el presidente norteamericano decidió rechazar las sugerencias del ISG. Las dos otras alternativas eran: (a) desvincular la presencia militar estadounidense en Irak de la guerra civil y concentrar los esfuerzos de las tropas en la caza de los terroristas de Al Qaeda; o (b) tomar partido por la mayoría shiíta y abandonar el esfuerzo por lograr un consenso con los sunnitas. Ambas



alternativas tenían un costo político muy alto. La primera se descartó por la imposibilidad de diferenciar la insurgencia contra la ocupación y su fuerte respaldo de los sunnitas del accionar terrorista de Al-Qaeda que, prácticamente, supo imponer su agenda a la guerra. En este sentido, evidentemente, el error fundamental de la ocupación ha sido el desmantelamiento del ejército de Irak en el contexto de la política de "des-baathización" del país, dejando centenares de miles de oficiales desocupados y con un profundo resentimiento hacia las fuerzas de ocupación. En cuanto a la alternativa de un claro respaldo a los shiítas, alienaría aún más a los aliados sunnitas de la región, desde Arabia Saudita hasta Jordania y Egipto, ya bastante preocupados por la situación caótica en Irak y, además, incrementaría aún más la influencia de Irán. Tampoco se podía contar con los shiítas como aliados incondicionales, tanto por la fragmentación interna de su liderazgo como por los sentimientos hostiles con respecto a Estados Unidos que manifiestan sectores poderosos como los seguidores de Moqtada al Sadr y su Ejército del Mahdi.

La alternativa del envío de más tropas en el contexto del *Surge* respondió a la demanda formulada desde por lo menos octubre de 2006 por los oficiales operando en Irak, donde se consolidó la convicción de concentrarse en la pacificación de las capitales para obtener el éxito fundamentalmente político de la campaña militar. En otras palabras, se trataba de evitar que Bagdad se transformase en Beirut y, aun cuando la vio-

lencia sectaria y la insurgencia siguieran con el mismo fervor sanguinario en el resto del país, la capacidad de poder proyectar –a través de los medios de comunicación, se entiende– la imagen de la capital donde la vida se ha normalizado y la reconstrucción ha tomado vuelo evitaría el costo político de una derrota que para los estadounidenses que, sobre todo los para los militares, sigue teniendo como máxima referencia al espectro de Vietnam.

El regreso de la contrainsurgencia

En términos estrictamente militares, esta nueva estrategia se codificó en el nuevo Manual de Contrainsurgencia para el Ejército y los marines, que el Pentágono publicó en la misma semana de diciembre de 2006 cuando la atención de los medios de comunicación estaba centrada sobre la propuesta del Grupo de Estudio de Irak. El documento, de 282 páginas, constituye la mayor revisión de la doctrina militar de contrainsurgencia desde hace veinte años, basada en las más actuales experiencias de “conflicto de baja intensidad” en Afganistán e Irak.

Si bien el primer manual de contrainsurgencia data de 1940 –cuando a las batallas descritas en el documento se las llamaba “pequeñas guerras”–, mucho ha cambiado desde entonces. Se sabe cuánto los estadounidenses se inspiraron en los primeros grandes estrategias de la contrainsurgencia, los franceses, cuando pensaban

implementar sus ideas en la guerra de Vietnam que, al fin y al cabo, se luchó fundamentalmente como una guerra tradicional. Siguiendo su tradición de “ética profesional”, como la ha caracterizado Samuel Huntington en “El Soldado y el Estado” –su estudio seminal sobre las relaciones cívico-militares en Estados Unidos–, los militares estadounidenses sacaron conclusiones fundamentales de Vietnam, y las formularon en la conocida Doctrina de Powell. Tres de estas conclusiones caracterizaron el pensamiento estratégico tradicional en los círculos militares estadounidenses: no dejarse manipular por los políticos; cuando es necesario, usar el poder de fuego en toda su potencia y no en forma gradual, y siempre tener una estrategia de salida antes de cualquier campaña militar.

Estos principios guiaron todas las intervenciones militares de Estados Unidos prácticamente hasta mediados de los noventa. El espíritu de estos principios, como bien se puede ver, no corresponde demasiado a la contrainsurgencia. No obstante, al mismo tiempo acontecía un lento pero profundo cambio en el pensamiento militar-estratégico de Estados Unidos, propulsado por los llamados “reaganianos” de los ochenta –que se transformarían en los neoconservadores en los noventa– y protagonizado por las Fuerzas Especiales en el propio ejército estadounidense. Con el objetivo de “superar el síndrome de Vietnam”, con la convicción de un rol global de Estados Unidos y siguiendo el espíritu de cruzada de Reagan, los propulsores de este cambio formula-

ban el nuevo intervencionismo estadounidense. Aun con la prudencia que caracterizó el marco general de la estrategia de Contención durante la Guerra Fría, el nuevo intervencionismo ensayó sus primeros pasos en los ochenta precisamente en los “conflictos de baja intensidad” —entiéndase: la estrategia contrainsurgente que se aplicó sobre todo en la guerra civil de El Salvador⁻⁵.

El despliegue de las bases militares y la contrainsurgencia

Con el fin de la Guerra Fría, la emergencia de Estados Unidos como única superpotencia mundial, y la consolidación de su absoluta superioridad militar, que se tradujo en la voluntad y capacidad doctrinaria de tener Fuerzas Armadas aptas de pelear simultáneamente en dos conflictos regionales, los estrategas en Washington empezaron a abandonar por lo menos uno de los tres principales puntos de la Doctrina de Powell. Desde la primera guerra del Golfo, y a pesar del rechazo de la entonces administración de Bush padre, de seguir la guerra hasta la caída del régimen de Saddam Husein, Estados Unidos se ha propuesto desplegar bases militares en un nivel global con una clara visión de puja por la hegemonía. Esta política, ya conceptualizada en inglés por los analistas como *Basing Policy*, se propone la creación de bases militares avanzadas en todos los continentes y allí donde se percibe algún interés para Estados Unidos, como puestos de intervención rápida cuando estos intereses se

ven amenazados. Acompaña a este *Basing Policy* una profunda transformación de las propias Fuerzas Armadas estadounidenses en términos de hombres en servicio, equipamiento y tecnología militar, cuyo gran artesano ambicionó ser el ex secretario de Defensa de George W. Bush, Donald Rumsfeld. Tanto la intervención militar en Afganistán como la de Irak se hicieron en el contexto de este *Basing Policy* en el escenario de seguridad que se generó con los atentados del 11 de septiembre de 2001. El objetivo en ambos casos era instalarse en el corazón del nuevo escenario de la conflictividad, tanto para llevar adelante la llamada “guerra contra el terrorismo” como para asegurar el flujo del petróleo a los mercados internacionales.

La política de creación de bases militares avanzadas, sin embargo, no contemplaba en principio los nuevos campos de batalla, que serían las grandes ciudades. Al contrario, las bases deberían evitar las concentraciones urbanas y concentrarse en su misión de vigilancia. La contrainsurgencia, por lo tanto, no estaba en el corazón de la estrategia militar inherente al *Basing Policy*, así como el famoso “nation building” (reconstrucción nacional) ha sido resistido y rechazado por los militares estadounidenses y los intelectuales orgánicos de la nueva gran estrategia a menudo caracterizada ya no con tanto rechazo como antes de “imperial”, salvo un pequeño grupo que no veía alternativa a una participación total de los militares en todo el proceso político que siguiera la campaña militar al mejor estilo de los

procónsules del imperio Romano. De ahí, sólo a cinco años de Afganistán y tres de Irak se publica un manual de contrainsurgencia para los militares. Evidentemente, es la necesidad en el terreno que empujó a los estrategas estadounidenses reconsiderar no sólo la lucha contra la insurgencia sino, como bien lo precisa el nuevo manual, de hacer de los soldados y *marines* no sólo combatientes, sino también “nation builders”.

Fragmentación y “enjaulamiento” de la ciudad

Desde que se implementó el *Surge*, los resultados a la vista han dado lugar a un intenso debate entre quienes quisieran ver el vaso medio lleno y aquellos que ven su parte vacía. Lo cierto es que la insurgencia también ha decidido darle batalla a las fuerzas enemigas en su lugar en vez de consolidar “zonas liberadas” en las áreas más rurales como sugiere el modelo clásico de la guerra de guerrilla desde Vietnam hasta Colombia hoy. La razón, por supuesto, consiste en la naturaleza misma de la resistencia islamista que descarta cualquier perspectiva de un acuerdo tácito de convivir con la ocupación. Cabe acordar que la declaración de guerra de Al-Qaeda en 1996 ya había proyectado un enfrentamiento global que se manifestó en los atentados terroristas desde entonces. Hay dos razones adicionales para descartar la aceptación de esta silenciosa convivencia y una suerte de “guerra de trincheras” entre la ciudad y las afueras de parte de la insurgencia.

La primera es que la táctica de guerra asimétrica que privilegia es el terrorismo, cuyo impacto es mucho mayor en las concentraciones urbanas. La segunda es la fusión de la insurgencia contra la ocupación con la guerra civil sectaria entre sunnitas y shiítas, que inevitablemente se proyecta en las ciudades, y, por supuesto, no genera sino mayor inestabilidad y caos.

Pero tampoco la concentración del poderío militar en las ciudades pareciera proporcionar ventaja alguna a los promotores del *Surge*. En un análisis muy crítico de los resultados del *Surge*, el periodista británico Robert Fisk, gran conocedor del Medio Oriente, advierte sobre las graves consecuencias de las masivas operaciones de contrainsurgencia que las tropas estadounidenses están preparando⁶. Básicamente, se está proyectando la fragmentación de la ciudad y la creación de barrios cerrados con barricadas, y la imposición de documentos especiales para la circulación. El fracaso de medidas similares adoptadas por los franceses en Argelia y por los mismos estadounidenses en Vietnam, dice Fisk, es otra señal de la desesperación de los militares, que ya han perdido 3.200 efectivos sin lograr algún progreso visible en la estabilización del país. A esta concentración en Bagdad, y luego en las otras grandes ciudades, acompañará el despliegue de unos 40 mil efectivos entre la capital y las fronteras con Irán, tanto para mandar una señal a Teherán como para estar listos para cerrar las fronteras en el caso en que se decida un ataque contra las facilidades nucleares iraníes.



Con respecto a la estrategia de contrainsurgencia y el plan de seguridad concebido por el actual comandante de las fuerzas estadounidenses en Irak, el general David Petraeus, consiste en la consolidación de la seguridad en el mercado central y las áreas predominantemente shiítas. Los documentos que se usarán como permiso de circulación ayudarían al arresto de jóvenes en edad militar, una modalidad muy contemplada en la estrategia contrainsurgente. Un antecedente inmediato de estas medidas se dio en 2005 en la ciudad de Tal Afar, en las fronteras con Siria, que fue rodeada de una enorme montaña de tierra para dificultar el movimiento de los insurgentes. El general Petraeus ha considerado la medida un éxito, pese a que las áreas fuera de Tal Afar se encuentren bajo el control de los insurgentes.

Irónicamente, esta suerte de “enjaulamiento” de la ciudad se compara a los *countries* en los países desarrollados. Una vez diseñadas las áreas y repartidas las responsabilidades entre brigadas militares, serían los mismos soldados quienes se encargarían de la seguridad de la población local, con los procedimientos tecnológicos y humanos de control que se usan en los barrios cerrados. La diferencia consiste, evidentemente, en la naturaleza coercitiva del control militar y su posición de dominación sobre los habitantes del barrio bajo su responsabilidad, mientras que los agentes de seguridad privada que se encargan de vigilar los *countries* son los empleados de quienes viven allí. Mucho dependerá de la capacidad de los militares en ganar “la mente y el corazón” de los ciu-

dadanos a quienes los soldados están “ofreciendo” sus servicios de seguridad, suponiendo, por supuesto, que los ataques terroristas les dejen tiempo para entrenarse en este emprendimiento no tan contemplado en la profesión militar.

En sus recomendaciones, el nuevo manual de contrainsurgencia de los militares estadounidenses es muy estricto en cuanto al comportamiento de los soldados con la población local. Subraya, por ejemplo, la necesidad de evitar cualquier abuso a los derechos humanos, y califica de “inmoral, ilegal y no profesional” el trato a los detenidos, y son muchos los ejemplos históricos de fracaso desde Napoleón en España hasta Lawrence de Arabia. La pregunta, evidentemente, es si este comportamiento, aun implementado al pie de la letra, puede generar algún giro masivo de lealtades de la población local hacia las fuerzas de ocupación, cuando cualquier respuesta de éstas a un ataque de la insurgencia con poder de fuego alto en concentraciones urbanas terminará causando víctimas entre los habitantes y, por lo tanto, incrementando su resentimiento. De todas maneras, la experiencia de casi cincuenta años de ocupación israelí de los territorios palestinos en Jerusalén Este, Gaza y Cisjordania, donde fusionaron la profesión militar con la función policial, no indica nada similar. Más aún, la llamada Guerra de Julio entre el Tsahal y el Hezbollah libanés vino a demostrar, como bien han señalado críticos israelíes, las consecuencias negativas en términos de profesionalidad militar de esta fusión de funciones: el sexto ejército más

poderoso del mundo ha sido incapaz de repetir su campaña militar exitosa de 1992 contra la Organización de Liberación Palestina en el Líbano.

Los peligros inherentes

La implementación de cualquier estrategia requiere su tiempo para una evaluación objetiva de sus resultados. El *Surge* parece el último intento de la administración de Bush para “mantener el curso” en Irak, como le gusta decir al jefe de la Casa Blanca. Pero el *Surge* responde a una estrategia de contrainsurgencia mucho más amplia que no se descartará así nomás, aun cuando fracase su primera implementación. De todas maneras, es todavía temprano para evaluar el verdadero alcance de la estrategia propuesta por el manual, tampoco el costo material de la misión de “nation builder” de los militares que la implementarían en Irak u otros lugares. No obstante, esta nueva estrategia sugiere el cambio más importante de las reglas de intervención (“rules of engagement”) definidas por la Doctrina de Powell y, por la inevitable politización del rol, quizá también de la “ética profesional” de los militares estadounidenses. Más aún, como consecuencia de su presencia inevitable en las grandes concentraciones urbanas, los militares verían fusionar cada vez más su función con el rol propio a las fuerzas policiales y, por lo tanto, la frontera entre seguridad interna y seguridad internacional se tornaría cada vez más confusa. Estaríamos, entonces, en una era global donde

se consolidan cinco grandes cambios en la organización militar: “El primero es la creciente interpenetración de las esferas civiles y militares, tanto estructuralmente como culturalmente. El segundo es la disminución de las diferencias entre los servicios militares de profesión, rango y combate, y los roles de apoyo. El tercero es el cambio del propósito de la profesión militar, de hacer la guerra a misiones que tradicionalmente no se consideraban propias a las Fuerzas Armadas. El cuarto consiste en la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales autorizadas (o por lo menos legitimadas) por entidades más allá del Estado-Nación. Un cambio final es la internacionalización en sí de las fuerzas militares”.⁷

La contrainsurgencia pensada específicamente para escenarios de guerra en las ciudades responde a este esquema de seguridad global. Por cierto, los militares estadounidenses nunca se sentirán conformes en un rol que no sea aquel bien definido de su profesión y conforme a la ética profesional, pero muy probablemente se adaptarán mientras no sufran un segundo Vietnam. Pero, además, Washington tratará de proyectar este esquema de seguridad y el modelo organizacional derivado en el mundo, como complementario a su *Basing Policy*. En esta proyección, tal como está sucediendo ahora en Irak, buscará remodelar las fuerzas militares locales para entrenarlas en roles conformes a las exigencias de la nueva estrategia de la contrainsurgencia, entre otras razones para preservar a

sus militares dentro de las bases y exponerlos lo menos posible. El entrenamiento del ejército iraquí responde precisamente a las necesidades de la contrainsurgencia que tiene como escenario de implementación a Bagdad. Pero, si lo pensamos bien, ¿acaso la “guerra contra las drogas” y su componente militar no responden al mismo patrón de proyección de poder, o, más cercano a nuestra actualidad, no intenta sugerir el mismo escenario el discurso de las “nuevas amenazas” que ya incluye a los protagonistas de los conflictos sociales en América Latina?...

1 James A. Baker III and Lee H. Hamilton (co-chairs), *The Iraq Study Group Report. The Way Forward – A New Approach*, New York: Vintage Books, 2006.

2 Sobre el consenso bipartidario y su importancia en la estrategia de Contención ver John Lewis Gaddis, *The United States and the End of the Cold War*, New York: Oxford University Press, 1992.

3 Ivo Daalder and James A. Lindsay, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, New York: Brookings Institution Press, 2003. Con respecto a la emergencia de los Neoconservadores y su proyecto político-ideológico para Estados Unidos, ver Stefan Halper and Jonathan Clark, *America Alone. The Neo-Conservatives and the Global Order*, New York: Cambridge University Press, 2004.

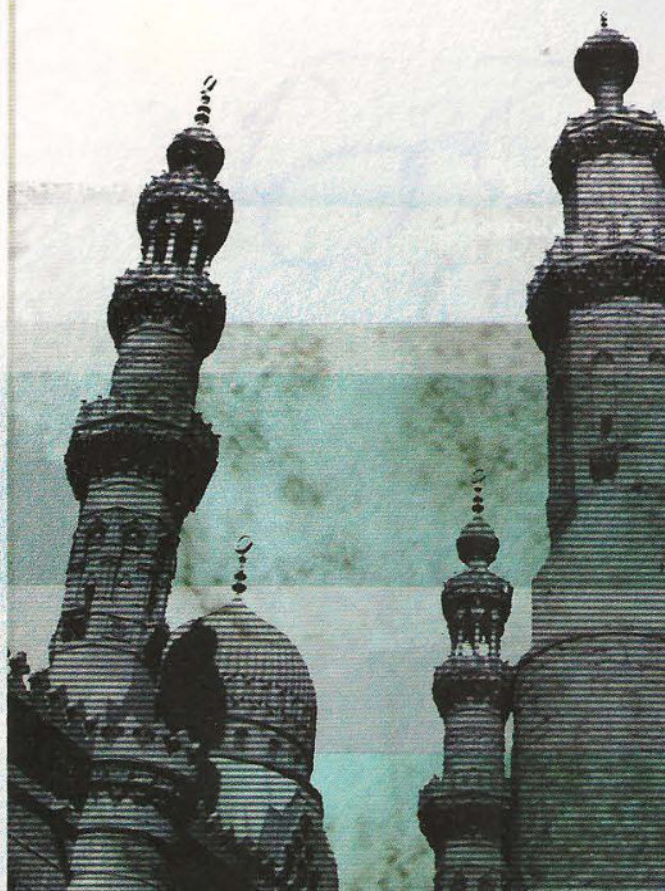
4 Chalmers Johnson, *The Sorrows of Empire. Military Secrecy, and the End of the Republic*, New York: Metropolitan Books, Henry Holt and Company, LLC, 2004.

5 Ian Roxborough, “The Ghosts of Vietnam. America Con-

fronts the New World Disorder", en Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation eds. Diane E. Davis y Anthony W. Pereira. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2003.

6 Robert Fisk, "America's Plan for Baghdad", *The Independent*, el 11 de abril de 2007.

7 Charles, C. Moskos John, Allen Williams, y David R. Segal (eds.) *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War*, New York: Oxford University Press, 2000.





*De los guardiamarinas borbónicos
a los analistas simbólicos:*

REFLEXIONES SOBRE LAS GESTIONES DEL CONOCIMIENTO MILITAR

Escribe
Martín Gras

*La violencia en el futuro será
complementaria en lugar de rectora.¹*

Sidney Sachnow

*Sólo el consenso y el respeto a la ley dan legitimidad a la
fuerza y fuerza a la legitimidad.²*

Dominique de Villepin

En este trabajo se analiza la educación de las Fuerzas Armadas en el marco de las técnicas de administración denominadas Gestión del Conocimiento. Se vincula la problemática de la formación de militares con el desarrollo de recursos humanos en organizaciones complejas. Se combinan dos abordajes: por un lado, la descripción de metodologías: perfiles de puestos de trabajo, organizaciones como comunidades de práctica, competencias y valores, y, por otro lado, la experiencia argentina y las matrices educativas en un enfoque histórico, axiológico y tecnológico.

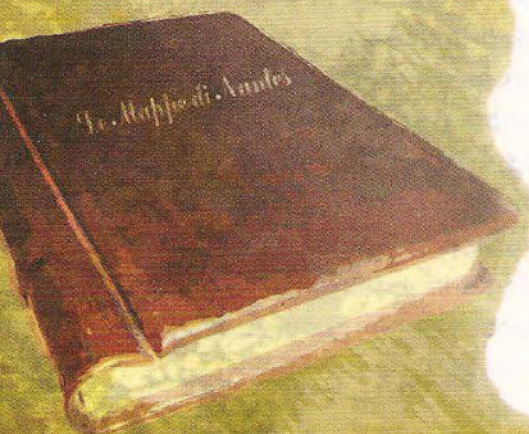
Se realiza un diagnóstico crítico sobre lo que se denomina trayectos paralelos de formación, entre los que son aparentemente dos pero, realmente, tres sistemas educativos: un sistema áulico tendiente a la formación de un profesional universitario, un sistema teórico práctico de formación específicamente militar (formación de las armas) y un sistema práctico informal de transmisión de valores y culturas, tendientes a consolidar un núcleo identitario militar.

A partir de estas aproximaciones se plantean diez ejes a considerar en una propuesta organizacional de Gestión del Conocimiento.

1. Una reflexión sobre puestos de trabajo

El nombre elegido para este artículo no constituye una ironía ni tampoco un ejercicio de vana erudición, pero quizás sí la síntesis de una preocupación por un área fundamental del Sistema Nacional de Defensa que, en una primera aproximación, nos parece cuando menos como no suficientemente integrado, en los términos de coherencia que exige una Doctrina Conjunta. Nos referimos a sus mecanismos de educación o, para ser más exactos, su Gestión del Conocimiento.

Arturo Pérez Reverte, en su documentada recreación ficcional de la Batalla de Trafalgar³, relata que el 21 de octubre de 1805 los jóvenes guardiamarinas de la escuadra española que se preparaban para entrar en combate con la flota de Nelson estaban legalmente encuadrados bajo las "Reales



Ordenanzas”, en cuyo Título VIII, apartado 32 textualmente se preceptuaba: “Ciega y universal es la obligación que impongo al guardiamarina de prestar obediencia y sumisión a sus respectivos superiores”. Y, un poco más adelante, daba aún otra vuelta de tuerca: “Celando no prenda en sus corazones la semilla de la opinión”.

Doscientos años después, el periodista norteamericano Robert Kaplan se encontraba reunido en la Base Mc. Dill de Tampa, Florida, con el Gral. de cuatro estrellas Doug Brown y el vicealmirante Eric Olson, a cargo del Mando de Operaciones Especiales (SOCOM), quienes le transmitieron lo que llamaron sus “cuatro verdades duraderas”:

- > *Los humanos son más importante que el material;*
- > *La calidad es mejor que la cantidad;*
- > *Las fuerzas de operaciones especiales no se pueden producir en cadena;*
- > *No pueden crearse fuerzas de operaciones especiales competentes después de las emergencias.*⁴

Cambiamos de escenario. En 1992, Robert B. Reich, un abogado graduado en Yale y con doctorados en filosofía y economía de Oxford, era nombrado, por un recientemente triunfador William Jefferson Clinton, con el cargo norteamericano equivalente a nuestro ministro de Trabajo.

El novel funcionario venía de publicar un libro polémico y atractivo sobre el futuro laboral de Estados Unidos y su inserción en el mundo, llamado

“El trabajo de las Naciones”⁵, donde curiosamente coincidiría bastante con los generales y almirantes del SOCOM.

En su capítulo 14, titulado “Los tres trabajos del futuro”, analizó las posibles líneas de empleabilidad del ciudadano norteamericano en función de su capacidad de adaptación a una economía internacional. Con preocupación teñida de cierto pesimismo, constató que “básicamente están surgiendo tres amplias categorías de trabajo que corresponden a las tres diferentes posiciones competitivas en las cuales se encuentran los norteamericanos. Estas mismas categorías están tomando forma en otras naciones. Son los denominados Servicios Rutinarios de Producción, Servicios en Persona y Servicios Analíticos Simbólicos”.

Los Servicios Rutinarios de Producción (SRP) son los que se hacen, uno tras otro, una etapa en una secuencia de fases que fabrica productos terminados. Estos empleados habitualmente trabajan junto con una serie de otras personas que cumplen las mismas tareas dentro de espacios amplios y cerrados. Se vinculan a su labor a través de procedimientos estándares y normas codificadas. Ellos y a menudo sus jefes se encuentran bajo un sistema de supervisión rutinaria desempeñados por gerentes de bajo y mediano nivel que simplemente controlan a sus subordinados en el cumplimiento de esos procedimientos operativos estándares. Se les exige saber leer y efectuar cálculos simples.

Los Servicios en Persona (SP) también comprenden tareas simples y repetitivas y, como los anteriores, están estrechamente supervisados y no

necesitan una excesiva formación (como máximo un título secundario o equivalente y cierto entrenamiento vocacional). En ambos casos, las virtudes requeridas son la fiabilidad, la lealtad y la capacidad para cumplir directivas. La principal diferencia con los SRP es una mayor interacción con personas que con cosas y el desarrollo de su actividad en espacios reducidos, solos o en pequeños grupos. Sus principales virtudes son: puntualidad, fiabilidad y docilidad (ciertos estereotipos culturales de la mujer le han abierto importantes espacios laborales en este campo).

Los Servicios Analíticos Simbólicos (SAS) son la tercera y minoritaria categoría laboral. Incluyen actividades donde predomina la intermediación estratégica, entendiendo como tal la **identificación y resolución de problemas**. Los SAS simplifican la realidad, que se presenta compleja y caótica, convirtiéndola en imágenes abstractas, que se pueden alterar, reordenar y redirigir, comunicarlas a otros especialistas y, finalmente, convertirlas nuevamente en una realidad diferente.

Para ello, utilizan instrumentos de análisis obtenidos a través de la experiencia. Esos instrumentos pueden ser variados y combinados: algoritmos matemáticos, argumentos legales; tácticas de negociación; principios científicos, observaciones psicológicas acerca de cómo persuadir o disuadir.

Utilizan en general cualquier tipo de técnica que les permita identificar y proponer soluciones a problemas específicos. Estas personas pueden trabajar solas o en pequeños equipos, pero necesariamente deben estar conectadas con grandes organi-

zaciones e inclusive redes mundiales. El trabajo en equipo es, por lo general, su elemento crítico.

Dado que ningún problema o solución puede definirse por anticipado, el intercambio de opiniones contribuye a asegurar el más eficaz uso de los conocimientos y su evaluación inmediata que posibilita la retroalimentación de las propuestas.

La mayoría de estos analistas simbólicos tiene titulación de grado o postgrado, pero no todos los profesionales son analistas simbólicos, ni todos los analistas simbólicos son profesionales. **Más que una acumulación de conocimientos se trata de una manera de usar los conocimientos.**

En el momento que Reich realizó su estudio (recordemos: 1991/1992) los trabajadores cuyas actividades podían incluirse en la gama de analistas simbólicos no alcanzaban al 20% del mercado laboral norteamericano (la sociedad industrial más altamente desarrollada del planeta).

Tenemos así planteados, aunque de un modo esquemático y casi caricaturesco, los dos extremos en el horizonte posible de un futuro laboral: la sumisión (tal es la palabra empleada) del joven oficial borbónico donde no debe anidar la semilla de la opinión o el analista simbólico capaz de decodificar señales confusas en un contexto incierto y de identificar los problemas y ofrecer las soluciones.

La cuestión es definir dentro de ese arco una alternativa viable y operativa para la formación militar, pues es de temer que nuestros sistemas educativos se encuentran en algún punto inter-

medio de una descoyuntada torsión entre los *tall ships* de Trafalgar y los sistemas de posicionamiento global.

En esta disyuntiva el MINDEF ha tomado clara posición al respecto. Se encuentra explícita al definir el núcleo metodológico constitutivo de la recientemente inaugurada Escuela Superior de Guerra Conjunta “Este mecanismo de sinergia, que parte de las condiciones de la realidad en el terreno a la abstracción del concepto de la acción militar conjunta, para luego volver al campo del hecho concreto mediante la consideración sistémica, pero no dogmática, del instrumental de soluciones razonables y proporcionales posibles, sólo será factible de realizar con una formación específica y multidisciplinaria del accionar conjunto”.⁶

2. Una reflexión sobre las organizaciones (las comunidades de práctica)

Llegado a este punto cabría hacer a este trabajo una crítica fácil que resultaría exacta. El eje de la primera reflexión está centrado en la problemática del perfil individual de puestos de trabajos y en el desarrollo de conocimientos y habilidades particulares cuando la educación militar, más que ninguna otra, forma hombres y mujeres para ser integrantes de por vida de un sistema. Un sistema particular y altamente sofisticado encargado de la producción del bien público defensa, y que eventualmente puede exigirles que pongan en riesgo su vida.

En ese marco tendremos que relacionar a nuestros analistas simbólicos con el sistema organizacional que les corresponda.

Antes que nada hagamos una afirmación: **los modelos organizacionales no son abstracciones teóricas, corresponden a una coyuntura histórica, a un sistema de valores y en gran medida a un entorno tecnológico que debe ser dominado.**

Ese triple marco referencial, histórico, axiológico y tecnológico, condiciona (casi mejor diríamos determina) el modelo organizacional que se quiera poner en marcha y, consecuentemente, la propuesta educativa para los recursos humanos que lo conforman.

Valga aquí una pequeña digresión para reafirmar el insumo clave que constituye la capacitación de los recursos humanos. En administración pública existe un lugar común burlón que sin embargo oculta una gran verdad “toda política pública termina en una ventanilla”. Es decir, que aun la planificación más compleja termina concretándose en la interfase entre el último empleado público y el primer ciudadano usuario. Dicho de manera más elegante: no hay cadena organizativa más fuerte o más eficaz que la fortaleza o eficacia de los hombres y mujeres que la componen, en todos sus eslabones. Esa capacidad es el límite organizacional, más acá o más allá de los límites presupuestarios o tecnológicos.

Volvamos a los determinantes externos del modelo organizacional. La Revolución Industrial basó su desarrollo en insumos tangibles. La pos-

terior Revolución Tecnológico – Científica ha ido convirtiendo progresivamente esos recursos en elementos de un mayor grado de intangibilidad, en un proceso en que la herramienta y la mano del hombre se ha convertido en capital intelectual.

“Hoy el activo básico para crear un producto no es la tierra ni el trabajo físico ni una fábrica, sino simplemente el conocimiento”.⁷

En la actual Sociedad del Conocimiento (el paso siguiente y lógico a la Sociedad de la Información) el valor agregado (lo que realmente hace valioso) a un producto final es su conocimiento agregado. Esta afirmación es particularmente válida para el producto defensa.

En una sociedad basada en el conocimiento, el activo más importante de una organización ya no es su equipamiento, ni siquiera el informático, que presenta un alto índice de obsolescencia, dada la vertiginosa evolución tecnológica, sino sus recursos humanos que pueden seguir en forma permanente incorporando y produciendo conocimiento. Estamos así ante el planteo del *brain power*, al que podemos definir como **la suma interactiva de todos los conocimientos, informaciones, ideas y experiencias que poseen los integrantes de una organización.**

La conclusión, tal cual la plantean los teóricos de esta nueva visión organizacional conocida como KM (*knowledge management*) o GC (gestión del conocimiento) es simple: “si el requerimiento esencial para crear riqueza (**leamos en su lugar productos o bienes sociales**) no es la tierra, ni el trabajo físico, ni bienes inmuebles

o maquinarias, sino simplemente el conocimiento, es obvio que la tarea más importante de cualquier empresa (**leamos en su lugar organización o mejor aún Estado**) se relaciona con el capital intelectual: debe encontrarlo, administrarlo, acrecentarlo, almacenarlo, transmitirlo y compartirlo si fuera necesario”.⁸

Pero tal vez lo más fascinante de esta idea es pensar al conocimiento organizacional como un activo que puede ser gerenciado, es decir orientado, desarrollado y aplicado, con todas las complejidades, desafíos y posibilidades que esto implica por su particular forma de construcción.

El conocimiento individual – conocimiento organizacional es un producto que se elabora en la acción organizativa cotidiana considerada como “comunidad de prácticas” (un concepto innovador de Taichi Sakaiya que avanza sobre la clásica idea de organización aprendiente de Peter Senger), y que a su vez puede interactuar con el conocimiento sistémico producido por otros actores, tales como las universidades, en una suerte de círculo virtuoso de retroalimentación.

En síntesis los elementos que conforman un nuevo paradigma organizativo basado en el conocimiento son los siguientes:

> Los activos físicos ya no son los determinantes de un producto final (consecuencia de la revolución tecnológico – organizacional);

> El elemento que determinan la calidad de un producto es su conocimiento agregado (sociedad del conocimiento);

> *El eje de un modelo organizacional es un intangible formado por el conocimiento de la totalidad de sus miembros (capital humano);*

> *El conocimiento se genera en una actividad de interacción cotidiana que combina en forma variable conocimientos adquiridos de manera formal e informal junto con experiencias prácticas (comunidad de prácticas);*

> *El conocimiento debe ser desarrollado y gestionado como una política organizativa clave (GC);*

> *El rol del sistema universitario público y privado es el de nodo de transmisión de conocimientos sistémicos y de receptor de experiencias organizativas en una red de comunidades de prácticas (retroalimentación).*

3.1. Una reflexión histórica (allá lejos y hace tiempo)

Hasta aquí hemos avanzado en definir conceptos que nos remiten a tres dimensiones teóricas básicas:

a) *Hemos descripto el perfil hacia donde debe orientarse la relación educación – puesto de trabajo individual;*

b) *Analizamos la complejidad de esa educación en el marco de una organización, considerada como comunidad de prácticas;*

c) *Enmarcamos esos niveles individuales y colectivos en el moderno espacio de la GC.*

¿Moderno? En el fondo nos preguntamos hasta que punto estos modelos de abordaje organizacional no son más que intentos de rendir cuenta de las variantes actuales de los tres determinantes externos que inciden sobre las organizaciones (histórico, valorativo y de innovación tecnológica).

En ese marco hemos cedido a la tentación de reflexionar sobre una muy extensa cita del interesante libro *Episodios Militares* escrito por el Coronel José S. Daza, circa 1906.⁹

Daza cursaba el último año de lo que sería la 1^o promoción del Colegio Militar en 1873, cuando se produce la sublevación de López Jordán conocida como Segunda Guerra de Entre Ríos. El Presidente de la Nación, Domingo Faustino Sarmiento, dada la falta de oficiales, echa mano de los cuatro cadetes de mejor promedio para incorporarlos inmediatamente al teatro de operaciones. Vale la pena analizar sus palabras:

“En efecto fuimos llevados a la Casa Rosada por el Director de aquel instituto, Cnel. Juan F. Czetzy, quien hizo nuestra presentación al esclarecido patricio, al cual encontrábase revolviendo un alto de expedientes con su secretario al lado”.

“Hicimos el saludo de ordenanza y permanecimos formados en ala, tratando de conservar la más correcta posición militar”.

“El primer magistrado contestó el saludo, levantose y se acercó hacia nosotros; comenzó por inspeccionarnos de abajo a arriba, bañándonos con destellante mirada que revelaba saber e inteligencia y por fin, díjonos: muy bien, dicen que en tiempo de epidemia se echa mano de la fruta pinta

para atender las primeras necesidades de la vida; hoy se ve la Nación casi con idéntico apuro; hay carencia apremiante de oficialidad en el Ejército. Aunque no han terminado sus estudios, sin embargo el Gobierno vese en la obligación de echar mano de ustedes (nos faltaba rendir el último examen de cuarto año). Voy a darlos de alta en un cuerpo muy lindo, que yo en otras veces lo he equipado y mandado en operaciones de guerra, siendo Gobernador de San Juan, cuya unidad es el Regimiento 1º de Caballería. Tiene valerosa oficialidad formada por Sandes; empero **no han tenido oportunidad de educarse como vosotros. Así que deben ser ustedes respetuosos, atenciosos y comedidos con esos viejos servidores. Nunca hagan jactancia de saber más que ellos, cuando algo les pregunten, no esperen que les rueguen para dar sus opiniones**".

"Lleven sus libros, ténganlos a la mano en un carguero, de manera que sigan sus aprendizajes. Yo cuando fui ayudante del Gral. Urquiza en la 'Campana Grande' de la unificación de la Patria, en las maletas militares cargaba las ordenanzas, tácticas y hasta mi escritorio, donde escribía de a caballo e impartía haciéndolas volar las órdenes del general en jefe a los comandantes de Unidades. Les voy a mandar un profesor alemán, el Cap. Van der Heyden, para que no interrumpan sus estudios. El Gobierno no se olvidará de ustedes."

Más allá del innegable sabor de época, esta anécdota nos permite analizar el discurso sarmien-

tino en el marco de los tres elementos (políticos, axiológicos y tecnológicos) que, como señaláramos, determinan la construcción de las organizaciones y fundamentalmente modelan su cultura. Inclusive es posible pensar que se encuentran aquí algunas de las problemáticas aún pendientes para una reforma en la gestión de los sistemas de educación militar.

Llama la atención el tremendo esfuerzo volcado y la inmovible fe de Sarmiento en los sistemas educativos como elemento de construcción de un sistema de hegemonía estatal.

Entendamos que Sarmiento no plantea cualquier tipo de educación: él plantea una educación de masas estandarizada y normalizada tal como corresponde al modelo productivo dominante en su época. En efecto, la Revolución Industrial, en su etapa fabril, necesita contar con una base poblacional disciplinada, alfabetizada, y con una serie de destrezas prácticas.

Esa educación, que tiene como objetivo un gigantesco proceso de reingeniería social, está directamente vinculada a desarrollar una matriz de militarización. Para Sarmiento, educación y militarización (concebida como una combinación de disciplinas fijas, reiteración de rutinas y conocimiento práctico) son cuasi sinónimos. La diada operacional del proyecto educativo se basará en dos mecanismos profesionales paralelos: maestras (escuelas normales) y militares.

De hecho, cuando el 11 de octubre de 1869, con toda la fuerza de lo simbólico, instala al Colegio Militar en Palermo, en la casa que fuera de Juan

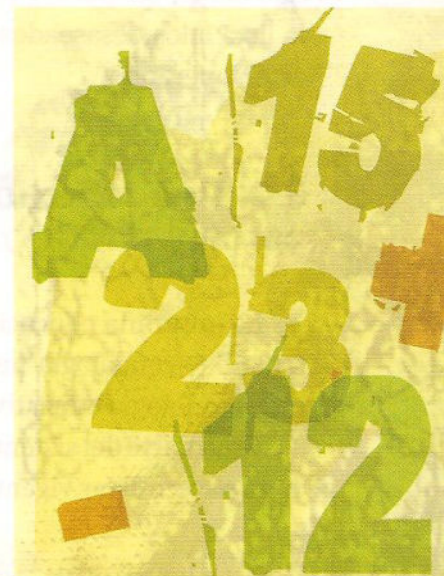


Manuel de Rosas, no sólo está creando a la primera institución duradera en formación técnico – profesional, sino también el primer eslabón reproductivo de ideología del sistema militar moderno. Y diseñando así un elemento de uso dual que será al mismo tiempo garante de modernización y reaseguro de disciplinamiento social.

“Por eso el modelo militar servirá de paradigma para explicar otras instituciones: la escuela, la fábrica, el Estado. En todo caso la finalidad de este disciplinamiento social es la normalización de los asociales: esto es, ya no interesará tanto castigar el acto violento – contra la propiedad o las personas – mediante la violencia física; será preferible prevenirlo domesticando esa violencia desde la raíz”.¹⁰

Cedamos la palabra otra vez al propio Sarmiento “¿Cuántas veces obedece un niño al día al ejecutar actos armónicos, de conjunto, acompasados, que no dependen de su voluntad?... La escuela, la gimnástica, la fila, la hilera, el compás van disminuyendo las crispaciones; la regla, la repetición de los movimientos vienen amansando al animalito bípedo que, cuando llega a la plenitud de su fuerza, es un hombre y no un tigre”.¹¹ (Quizás sea forzar en exceso la ley de la herencia, pero no podemos menos que recordar que actualmente el cadete de primer año, en su período de ingreso al Colegio Militar de la Nación, es definido por sus compañeros de años superiores como un “bípedo”).

El párrafo anterior es de 1886. Difícilmente podamos negar coherencia a su pensamiento. En el informe que presentara al Gobierno de Chile



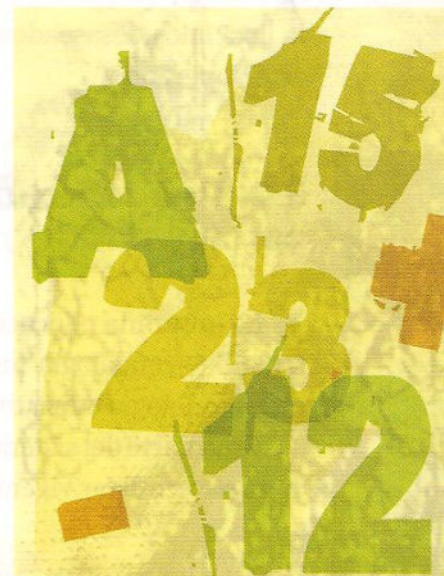


Manuel de Rosas, no sólo está creando a la primera institución duradera en formación técnico – profesional, sino también el primer eslabón reproductivo de ideología del sistema militar moderno. Y diseñando así un elemento de uso dual que será al mismo tiempo garante de modernización y reaseguro de disciplinamiento social.

“Por eso el modelo militar servirá de paradigma para explicar otras instituciones: la escuela, la fábrica, el Estado. En todo caso la finalidad de este disciplinamiento social es la normalización de los asociales: esto es, ya no interesará tanto castigar el acto violento – contra la propiedad o las personas – mediante la violencia física; será preferible prevenirlo domesticando esa violencia desde la raíz”.¹⁰

Cedamos la palabra otra vez al propio Sarmiento “¿Cuántas veces obedece un niño al día al ejecutar actos armónicos, de conjunto, acompasados, que no dependen de su voluntad?... La escuela, la gimnástica, la fila, la hilera, el compás van disminuyendo las crispaciones; la regla, la repetición de los movimientos vienen amansando al animalito bípedo que, cuando llega a la plenitud de su fuerza, es un hombre y no un tigre”.¹¹ (Quizás sea forzar en exceso la ley de la herencia, pero no podemos menos que recordar que actualmente el cadete de primer año, en su período de ingreso al Colegio Militar de la Nación, es definido por sus compañeros de años superiores como un “bípedo”).

El párrafo anterior es de 1886. Difícilmente podamos negar coherencia a su pensamiento. En el informe que presentara al Gobierno de Chile



en el año 1849 (y que precede en veinte años a la creación del Colegio Militar), Sarmiento cita como una de sus fuentes al “Sistema Morín”, creado por un militar francés del Imperio “que después de los desastres de 1814 se consagró a la enseñanza primaria”.¹²

En aquel informe, Sarmiento describe lo que denomina no sin cierto orgullo “sistema simultáneo mixto de San Juan”, en el que propugna los siguientes mecanismos didácticos a emplear en cada sala: “un golpe de mano indicará la ocupación de la sala. Los jóvenes entrarán a cuerpo gentil: esta ley comprende a todos sin excepción. Un cabo de policía nombrado por semanas pasará vista y anotará en un registro a los que hayan faltado a la hora señalada... Toda la sala irá dividida en fracciones de diez niños; el décimo será el jefe. Cada jefe pasará vista a su clase y por el número de cada uno marcará los asientos libre en señal de no haber venido a la hora señalada los individuos que deben ocuparlos, e igualmente incorporará a la lista a los desaseados y a todos aquellos que no estén operando”.

3.2. Una reflexión histórica (acá cerca y ahora)

La impronta educacional sarmientina no es un tema de arqueología histórica; es un tema actual de metodología educativa.

Gran parte del sistema simultáneo mixto de San Juan parece estar vigente en la formación práctica

de nuestras escuelas de oficiales. Por lo menos si tomamos como buena (y así lo hacemos) la tesis doctoral de Máximo Badaró.¹³

Durante la década de los '90, las Fuerzas Armadas impulsaron una serie de actividades auto-reformistas en sus sistemas de educación, apuntando a modernizarlos y jerarquizarlos, inclusive como estructuras universitarias. De hecho, en ese período se completan los sistemas universitarios de las tres Fuerzas con la creación del Instituto de Estudios Superiores del Ejército (IESE) y el Instituto Universitario Naval (INUN), por Resoluciones N° 2024/90 y N° 1503/91 del Ministerio de Educación, respectivamente. Se conformaba así una tríada de Institutos Universitarios Militares, por cuanto la Fuerza Aérea ya había constituido el suyo (IUA) en 1971 por Decreto N° 3179.

En el marco de esa tendencia de cambios educativos, el Colegio Militar de la Nación (CMN), que ya había equiparado sus programas de estudios a niveles terciarios, realizó en 1997 dos innovaciones de gran trascendencia: la incorporación de programas de licenciatura del mismo rango que las universidades civiles y, por otro lado, la apertura de los estudios de oficiales de “Cuerpo Comando” a personal femenino.

Ninguno de estos cambios resultaron fáciles (de hecho, las titulaciones de licenciatura, que inicialmente eran en Administración de Empresas y Contabilidad Pública y que prolongaban en seis meses los tradicionales cuatro años de estudio, recibieron críticas y en 2005 se retornó al modelo cuatrianual que permite obtener el grado de sub-

teniente y el título de Licenciado en Conducción y Gestión Operativa).

Se han establecido así trayectos paralelos de formación, no claramente saldados, ni menos transparentemente explicitados, entre los que son aparentemente dos, pero realmente tres sistemas educativos: un sistema áulico tendiente a la formación de un profesional universitario, un sistema teórico práctico de formación específicamente militar (formación de las armas) y un sistema práctico informal de transmisión de valores y culturas, tendientes a consolidar un núcleo identitario militar.

Estos trayectos paralelos formativos constituyen el núcleo del desafío educativo de los sistemas militares, más allá y más acá del caso del CMN, que sólo tomamos como referencia.

Sigamos a Badaró y profundicemos en su estudio de campo sobre el CMN, que insistimos constituye para nosotros solamente un ejemplo a extrapolar, analizando la combinación de elementos sensibles de la reforma del '97: estudios universitarios y mujeres cadetes.

“La mayoría de los cadetes hombres sostienen que sus pares mujeres ‘son buenas en el aula’, es decir, en las materias de los programas de estudio universitario. Considerar ‘el aula’ como un espacio en el que se destacan las cadetes mujeres no presupone, sin embargo, su feminización. La identidad de cadete valorado en el CMN supone una localización espacial particular: ‘el terreno’, ‘la pista de combate’ o el ‘campo de maniobras’. El ‘aula’, por

el contrario, es un escenario ajeno a esta identidad militar: un espacio en el que los cadetes deben desempeñarse como ‘estudiantes’, ya que allí se desarrollan todas las actividades vinculadas a los estudios universitarios que imparte el CMN. El ‘aula’ es para los cadetes un espacio fuertemente estigmatizado no sólo por una representación de género que ubica a los hombres en los espacios abiertos y a las mujeres en los espacios cerrados sino por una arraigada forma de definir a la identidad militar, según la cual el mundo civil se distingue por actividades intelectuales que carecen de valores morales, y el mundo militar, por el contrario, se basa en la exteriorización corporal de valores morales como el sacrificio, la abnegación y la resistencia. Más que un espacio ‘feminizado’, el ‘aula’ se construye en las representaciones de los cadetes como un espacio civil: ‘Yo no vine aquí para estar todo el día con los libritos’, me decía un cadete”.¹⁴

Históricamente, esta situación no es novedosa. Pasar del ejército empírico al ejército de la educación no fue para Sarmiento tarea de un solo día. Los oficiales que egresaron del Colegio encontraron fuerte resistencia en los veteranos, y recién en 1905 la totalidad de los oficiales habrán pasado necesariamente por sus aulas.

Esta tensión entre las dos vías de acceso al cuerpo de oficiales nos lleva a un segundo análisis de la anécdota narrada acerca de la 1º promoción del CMN: la referencia que se hace a la contradicción entre oficiales formados en escuelas teóricas y los formados en la práctica. De hecho, este es otro punto clave para la definición de un sistema

educativo y se vincula directamente con el sistema de trayectos de formación paralelos y con los sistemas de transmisión de valores identitarios, que hemos señalado como problema actual. Vale la pena hacer una nueva referencia a las memorias del Cnel. Daza.

Como ustedes recordarán, Sarmiento orgulloosamente les promete mandar con ellos a “un profesor alemán, el capitán Van der Heyden, para que no interrumpen sus estudios”. El experimento al parecer no tuvo buenos resultados: después de la batalla de Don Gonzalo “el oficial profesor alemán fue nombrado comandante del 4º escuadrón de flanqueadores, cuya misión especial consistía en el servicio de patrullas y de flanqueadores durante la marcha. Resultó completamente inútil nuestro capitán, tanto en el conocimiento del arma de caballería como en la equitación. En ejercicios doctrinales que efectuábamos por escuadrones, aisladamente, de un modo vergonzoso equivocaba las voces de mando, resultando aquello deplorable fracaso”.

Pero no termina aquí la historia: “Era lógico y muy natural que el escuadrón volviérase un enredo y confusión lamentable; al ver el desbande poníase furioso sin poder dominar sus nervios, empujándola con el sargento 1º Bustos, antiguo veterano de Sandes, excelente instructor, quien ostentaba en su pecho escudos, cordones y medallas gloriosas”¹⁵ (a los que quieran saber como terminan las aventuras de Van der Heyden y Bustos les recomiendo leer la página 29 de las jugosas memorias que hemos venido citando).

Bástenos precisar que esa interacción entre formación sistémica de transmisión teórica con las habilidades desarrolladas en la práctica es el elemento clave en la gestión del conocimiento organizacional, del que ya hemos hecho referencia en la segunda reflexión al hablar de las organizaciones consideradas como comunidades de práctica.

En el caso militar actual, sin embargo, la cuestión es aún más compleja, ya que a esta dupla clásica en la formación, se agrega un elemento adicional, propia de las reformas militares modernas en la Argentina.

En el sistema formativo de herencia sarmientina, más allá de los diversos cambios que se produjeron, la transmisión de valores que conforman la identidad de la organización militar se realizaba en el marco de una matriz educativa autoritaria, que con diversas modificaciones establecía una clara distinción entre un mundo militar y un mundo civil.

Este mecanismo se mantuvo razonablemente endógeno hasta que a partir de los '90 se comienzan a introducir los componentes de la práctica teórica universitaria dentro de los institutos militares.

Es decir, que de un sistema de conocimientos militares tradicionales específicos-prácticos, que se compatibilizaba fácilmente con un sistema autoritario de transmisión de valores organizacionales identitarios, jerárquicos y acrílicos, enfrentamos la transición a un sistema militar moderno que debe combinar co-

nocimientos específicos-prácticos con los universitarios que introducen una lógica distinta. Estos nuevos elementos tienden a tensionar el sistema de transmisión de valores. El punto crítico es lograr una síntesis que permita convertirlo en un sistema educativo no autoritario, cuyo objetivo final sea una organización que replantee permanentemente su identidad organizacional en claves de profesionalismo, servicio público y democracia.

4. Una reflexión sobre competencias y valores

Volvamos a las herramientas organizacionales y profundicemos en como queremos formar a los hombres y mujeres que constituyen nuestra organización. Para ello hay que hablar de competencias y también de valores.

En general podríamos decir que hay acuerdo en torno a que el núcleo de una organización moderna es su **formación por competencias**. Hay muchas definiciones y teorías al respecto pero existe consenso en que las **competencias son comportamientos destrezas y aptitudes visibles que las personas aportan en un ámbito específico de actividad para desempeñarse de manera eficaz y satisfactoria**.

Para ampliar el concepto, un modelo de competencias se forma por conocimiento, habilidades, actitudes (comportamientos y valores), experiencia y autoconcepto (imagen de sí mismo). Este

último componente, de reciente incorporación, ha producido interesantes casos de estudio en el Ejército Israelí, llevados adelante por la Universidad de Haifa.

Básicamente existen dos grandes corrientes: el modelo anglosajón y el modelo francés. El modelo anglosajón está centrado en el puesto de trabajo y la estrategia global de la organización. Considera que el éxito profesional no puede establecerse solamente con el valor que aportan los títulos académicos ya que no explicitan las competencias individuales (Mc. Clelland, Boyatzis).¹⁶

El modelo francés centrado más en la persona, define competencia como la capacidad individual del sujeto para adaptarse al requerimiento de determinado puesto de trabajo. Las experiencias profesionales son la única manera de adquirir esas habilidades no reconocidas por un certificado formal de estudios. Las competencias son una amalgama de conocimientos y experiencias laborales, en una organización específica (Claude Levy – Leboyer).¹⁷ Pero no resulta suficiente considerar estas competencias en forma meramente individual sino que deben ser resignificadas en el marco del sistema valorativo de la cultura organizacional específica en que se aplican. Recordemos, que los esfuerzos, o programas, teóricos - formales para la transmisión o modificación de valores suelen ser poco exitosos. En general las visiones que una organización tiene de sí misma se transmiten en forma de rituales, estilos laborales y rutinas cotidianas no formales.

Esto nos lleva a considerar los cambios personales – organizacionales como producidos y pro-



ductos de un complejo sistema donde se relacionan conocimientos, competencias y valores a los que algunos analistas han denominado **red de influencias sociales**. Estas transmiten estándares de conducta.

“Dependiendo de su naturaleza, las influencias sociales pueden fomentar, retardar o minar los esfuerzos destinados al cambio personal... La conducta ... está regulada por sanciones sociales. Las normas sociales se asocian con las reacciones positivas y negativas de los otros. La conducta que viola las normas sociales prevalentes provoca la censura social u otras consecuencias negativas, mientras que la conducta que satisfacen las normas socialmente valoradas es aprobada y recompensada. **A consecuencia de su proximidad, inmediatez y prevalencia, las influencias interpersonales que operan dentro de la red social inmediata ejercen una función reguladora más intensa que las sanciones normativas generales, las cuales son más distantes y solo se aplican esporádicamente.** Además, si las normas de nuestra red inmediata se oponen o difieren de aquellas del grupo grande, las reacciones de los extraños tienen menor peso, cuando no se prescinde de ellas enteramente”.¹⁸

Las competencias deben ser pensadas, entonces, no sólo como un conjunto de cualidades que integran los conocimientos científicos, las habilidades y las capacidades relacionadas con el ejercicio de una profesión en una determinada organización, sino vinculándolas además con las motivaciones, necesidades y valores asociados a

ella, expresadas en normas sociales de conducta.

Sintetizándolo, la competencia es un resultado de lo que se es, lo que se sabe y lo que se es capaz de hacer, en el marco del sistema de valores y la identidad de una organización.

5. Una reflexión sobre un diagnóstico

En el punto 3.2 Una reflexión histórica (acá cerca y ahora) señalábamos el desarrollo de la integración de los sistemas universitarios de las Fuerzas Armadas como parte de una actividad auto - reformista de las fuerzas, como producto de iniciativas propias que si bien contaron con la aprobación (expresa - tácita) de las autoridades civiles, fueron en gran medida impulsadas para tratar de gestionar la compleja relación entre cambio y continuidad institucional.

Como señala López¹⁹, si bien el gobierno electo en 1983 actuó en forma relativamente inmediata en las áreas de gasto militar, derechos humanos y la sanción de una Ley de Defensa, sus medidas para modificar las características de la educación militar fueron prácticamente nulas.

Los sucesivos gobiernos civiles que mostraron un marcado desinterés por conducir un cambio en el paradigma educativo de las Fuerzas Armadas, tuvieron su complemento en el limitado esfuerzo realizado por el sistema de educativo universitario, que no desarrolló en forma suficiente sus ofertas en temáticas referidas a la defensa, específicas o complementarias con los Institutos

Universitarios Militares.

Dicha actitud se mantuvo casi sin modificaciones hasta la actualidad, comenzando a revertirse en el marco de la profundización de una política de reforma integral en la gestión del presidente Néstor Kirchner. Recién en el año 2006, con el Decreto N° 727, se produce la reglamentación de la Ley de Defensa.

Están todavía pendientes las leyes complementarias contempladas en el Título octavo, artículo 46 de la citada ley (Leyes Orgánicas de las Fuerzas Armadas que contemplen las disposiciones relativas al planeamiento, logística, educación militar y accionar conjunto de las Fuerzas, su reestructuración y modernización, la Ley Orgánica de Producción para la Defensa y la Ley de Organización Territorial y Movilización para la Defensa).

En el período que podríamos llamar de auto - reforma educativa de perfil universitario, dos de sus institutos pasaron completos la evaluación externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria - CONEAU - (IESE y IUA, el IUNA tiene pendiente el informe final). Vamos a hacer una breve referencia a los problemas institucionales que se detectaron en la evaluación del IESE²⁰, porque entendemos que con las adaptaciones del caso pueden ser aplicables a los Institutos equivalentes de las otras Fuerzas.

Específicamente el análisis externo señalaba en el año 2001:

> *“Plantas con cargos de conducción integradas por militares de carrera que las ocupan como*

parte de su trayectoria profesional en el arma y plantas docentes, parcialmente compuestas del mismo modo” (sobre este punto existe cierta particularidad en el funcionamiento del IUA, en cuya gestión participa, en alguna medida, la Asociación de Investigación y Tecnología, conformada por oficiales en situación de retiro).

> “Régimen laboral docente asimilado al estatuto del personal civil de las Fuerzas Armadas y sus consecuentes inconvenientes para adaptarse a los requisitos de dedicación y meritos de promoción propios de la carrera académica.”

La situación actual es mucho más compleja. La Ley de Transferencia de Servicios Educativos deja fuera de las jurisdicciones educativas a los docentes de las FFAA, y como consecuencia de ello de todas las prerrogativas en cuanto a haberes y derechos, como así también de la Ley de Financiamiento Educativo. Además, debe considerarse que los derechos y obligaciones de los docentes de las FFAA se contemplan en la Ley N° 17.409 – Estatuto del Personal Civil Docente de las Fuerzas Armadas-, que actualmente se encuentra derogado, pero en vigencia, hasta tanto sea reemplazado por las consideraciones surgidas del Convenio Sectorial.

> “Ausencia de instancias de coordinación académica que gocen de autonomía plena respecto de las conducciones militares y el consecuente solapamiento de las lógicas respectivas – académicas y militares – en los procesos de

toma de decisiones.”

> En forma más indirecta recomienda fortalecer y ampliar la propia oferta de carreras en temas netamente relacionados o asociados con lo militar y aumentar su relación con el sistema universitario civil para aquellas carreras no específicamente militares.

Si tomamos en cuenta que la reglamentación de la Ley de Defensa confiere específicamente al EMCO conducir **el proceso de planeamiento, la definición de una doctrina y el establecimiento de modalidades de adiestramiento** que permitan el empleo integrado de las fuerzas y la obtención de la máxima capacidad operacional del instrumento militar, **podríamos agregar a las críticas de la CONEAU la de absoluta falta de conjuntos en el planeamiento y la gestión del conocimiento en las Fuerzas Armadas.**

Este último punto nos lleva al tema central que constituye nuestra preocupación en el sistema educacional – formativo de las Fuerzas Armadas. Lo que hemos señalado en el punto 3.2 como trayectos de formación paralelos.

A fuerza de ser reiterativos, recordemos el concepto, que a esa altura del análisis se centraba en forma meramente de ejemplo, y sin expresar ninguna crítica en particular, en la experiencia del CMN.

“Se han establecido así trayectos paralelos de formación, no claramente saldados, ni menos transparentemente explicitados,

entre los que son aparentemente dos, pero realmente tres sistemas educativos: un sistema áulico tendiente a la formación de un profesional universitario, un sistema teórico práctico de formación específicamente militar (formación en las armas) y un sistema práctico informal de transmisión de valores y culturas, tendientes a consolidar un núcleo identitario militar.”

Esta visión, más allá de los declamados Planes de Capacitación Integral Continuo del Oficial de las Armas²¹, nos lleva a definir, preocupadamente, la existencia de dos sistemas de educación / capacitación formal, explícitos y paralelos, no integrados cabalmente en la estructura organizacional de las FFAA.

Por ejemplo, la existencia, de un cuerpo de conocimientos específicos, producido y gestionado por el Comando de Educación y Doctrina (que paradójicamente, en el caso del Ejército, es al mismo tiempo el rectorado del IESE) nos hace pensar en otro de los puntos del diagnóstico de la CONEAU “Todos estos aspecto aparecen relevados como integrando una tensión entre la esfera militar y la esfera académica, en la que esta última aparece subordinada a la primera, cuestión que deberá asimilarse hacia formas más dúctiles propias del objetivo superior de alcanzar una educación de alta calidad”

Pero esta visión se complica más aún si pensamos que el tercer sistema no explicitado, que corresponde a la metodología de construcción de valores e identidades transmitidas mediante

matrices jerárquicas acríticas, (los estándares de comportamiento vinculados a la red de influencias sociales, descriptos anteriormente), **constituyen una verdadera currícula oculta.**

Es que toda organización se debe pensar “... como una entidad que dinamiza la intersubjetividad, en términos del ejercicio de poder, de control de administración organizacional, de recursos y de las ideologías y mitos surgidos de la propia práctica y justificadores de la misma. **Esto deriva en el paralelismo o discrepancia entre la currícula formal y su articulación consciente o inconsciente con la currícula oculta, que se expresa en las modalidades de la relación social en las prácticas.”**²²

Esta falta de conjuntos de la gestión de un triple sistema educativo podría ser ampliada por las particularidades de cada uno de ellos en cada arma (recordemos la anécdota que me relatara, se non è vero, è ben trovato, un oficial de la Armada que fue a cursar la Escuela Superior de Guerra y que cuando sus compañeros navales le preguntaron como eran los de Ejército respondió, “como nosotros pero a los gritos”).

En caso de ser así, probablemente estemos lidiando con nueve sistemas de educación / capacitación, conformado por seis currículas explícitas y tres currículas ocultas; lo cual moderadamente podríamos definir como caótico.

De ser acertado ese diagnóstico, una reforma en la gestión del conocimiento en las Fuerzas Armadas forzosamente debería contemplar al menos los siguientes puntos:

> La creación de un área específica centralizada de coordinación y ejecución al más alto nivel político en el MINDEF.

> La construcción de un mecanismo de acceso y sistematización de datos educativos (oficina de estadísticas educativas, propio del MINDEF).

> La profundización de las capacidades de planeamiento y ejecución educacional del EMCO.

> La interacción estructural entre los sistemas específicos y generales de educación y formación hacia el interior de las tres armas (que combine realmente la formación continua del oficial de las armas y el componente universitario).

> La coordinación de los sistemas universitarios de las tres armas. Fortaleciendo las carreras y áreas específicas, incrementando sus políticas de investigación, potenciando sus infraestructuras y coordinando y transfiriendo al sistema universitario nacional todo lo que sea formación generalista.

> La racionalización y coordinación de los sistemas de estudio en el exterior.

> La explicitación de las currículas ocultas. Ello implica la revisión de los mecanismos de instrucción y de la formación y elección de los instructores, en particular en las Escuelas de Formación de Oficiales y Suboficiales, valorando especialmente su rol de transmisores de valores y perfiles identitarios.

> La revisión, federalización y homogenización de los sistemas de ingreso a las Fuerzas.

> La incorporación al sistema de soldados voluntarios y suboficiales a un mecanismo de for-

mación continuo que se materialice eventualmente en tecnicaturas y titulaciones de grado.

> La reforma de la carrera docente militar en todos sus niveles.

Somos muy concientes de la vastedad y complejidad de las propuestas descriptas y sabemos también que más allá de la buena disposición de los actores (traducida en firme voluntad política por parte de los decisores civiles y en la real convicción de la necesidad de la reforma por parte de los decisores militares) existe también la normal resistencia organizacional al cambio y en algunos casos la autocomplacencia de quienes prefieren pensar, contra la terquedad de los hechos, que todo tiempo pasado fue mejor.

1 Gral de Div. (R) Sydney Shachnow, en Kaplan, Robert. *Tropas imperiales*. Ed. B. 2007.

2 Villepin, Dominique. En Carlos Fuentes. *El rapto de Europa*. La Nación 2007.

3 Pérez Reverte, Arturo. *Cabo Trafalgar*. Alfaguara. 2005.

4 Kaplan, Robert. *Tropas imperiales*. Ed. B. 2007.

5 Reich, Robert B. *El trabajo de las Naciones*. Vergara. 1993

6 Garré, Nilda. Ministra de Defensa. *Discurso inaugural Escuela Superior de Guerra Conjunta*. 30/03/07.

7 Steward, Thomas. *El capital intelectual, nueva riqueza de las organizaciones*. Ed. Granica. 1998

8 Lara, José Luis. *El Estado Argentino y la gestión de su conocimiento*. UNTREF. 2001

9 Daza, José S, Cnel. *Episodios Militares*. Eudeba, 1975



10 Scavino, Dardo F. *Barcos sobre la Pampa. Las formas de la guerra en Sarmiento. El cielo por asalto.* 1993.

11 Sarmiento, Domingo F. *Sobre instrucción popular. Obras Completas.* UNLM. 2001

12 Sarmiento, Domingo F. *Educación pública. Obras Completas.* UNLM. 2001.

13 Badaró, Máximo "Identidad individual y valores morales en la socialización de los futuros oficiales del ejército argentino". *Separata 2006.* Corresponde a un capítulo de su tesis para el doctorado en Antropología Social EHESS, París. Badaró realizó un interesante trabajo de campo compartiendo actividades y realizando entrevistas a cadetes, oficiales, suboficiales y civiles del Colegio Militar durante los años 2002 - 2004.

14 Badaró, Máximo. *Op. cit.*

15 Daza, José s., *op. cit.*

16 Richard Boyatzis, Daniel Goleman y Annie Mckee. *El líder resonante crea más.* Plaza y Janes. 2003.

17 Levy-Leboyer, Claude *Gestión de las competencias. Cómo analizarlas, como evaluarlas cómo desarrollarlas*, Ed. Gestión 2000, Barcelona, 1997

18 Bandura, Albert. *Autoeficacia: como afrontamos los cambios de la sociedad actual.* Descleé de Brouwer. 1999.

19 López, Ernesto. *Ni las cenizas ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín.* 1994. UNQUI.

20 Sarni, Miguel Angel, Gral Div. (R). *Educar para este siglo.* Dunken. 2005.

21 Sarni, Miguel Angel. *Op. cit.*

22 Rouvier, Ricardo. *Pedagogía Institucional.* Universidad Nacional de Lomas de Zamora. 2005

23 Comité de Estudios de Estrategia Militar y Organización Superior. *Cuaderno N° 1.* 2006.



Dra. Nilda Garré
Ministra de Defensa

Lic. Alfredo Waldo Forti
Secretario de Asuntos Militares

Lic. Germán Montenegro
Subsecretario de Asuntos Técnicos Militares

Arq. Enrique Jorge Bellagio
Subsecretario de Formación

Lic. Oscar Julio Cuattromo
Secretario de Planeamiento

Lic. Gustavo Sibilla
Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa

Dr. Andrés Carrasco
Subsecretario de Innovación Tecnológica

Lic. José M. Vásquez Ocampo
Secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa

Dr. Raúl Alberto Garré
Jefe de Gabinete

Lic. Hugo Cormick
Subsecretario de Coordinación

Dra. Ileana Arduino
Directora Nacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario

Lic. Carlos Aguilar
Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica

Lic. Jorge Luis Bernetti
Director de Comunicación Social

Revista de la Defensa Nacional. N° 1
Publicación del Ministerio de Defensa - República Argentina
Dirección de Comunicación Social

Coordinación General: Alejandra Naftal.
Dirección de Arte e Ilustraciones: Alejandro Caputto.
Diseño Gráfico: Martín Canevaro.

Esta publicación se terminó de imprimir en Septiembre de 2007.
Buenos Aires, Argentina.



MINISTERIO DE DEFENSA

Azopardo 250 (C1107ADB) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel.: 4346-8800 - Email: prensa@mindef.gov.ar - Web: www.mindef.gov.ar