

Ina, dos, much

A-207  
*La misió*

úblico y lo pri  
de las regulacio  
mbito milit  
re la famili

cción necesaria  
Profesionales militares en

# Revista de la Defensa

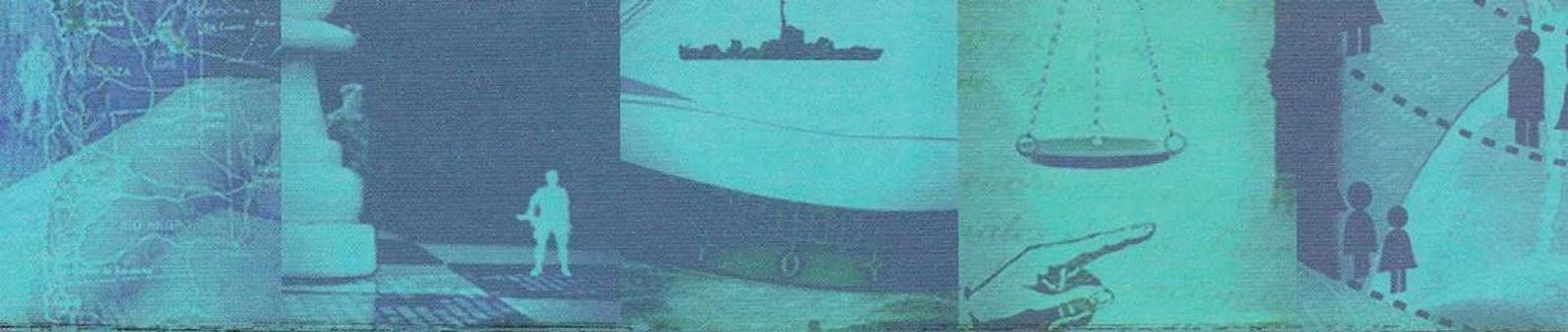
Nº 2



Ministerio de  
Defensa

Presidencia de la Nación





Dra. Cristina Fernández de Kirchner  
**Presidenta de la Nación**

Dra. Nilda Garré  
**Ministra de Defensa**





Ministerio de  
Defensa  
Presidencia de la Nación

# MINISTERIO DE DEFENSA

Azopardo 250 (C1107ADB) Ciudad Autónoma de Buenos Aires

TEL.: 4346-8800 - Email: [prensa@mindef.gov.ar](mailto:prensa@mindef.gov.ar)

Web: [www.mindef.gov.ar](http://www.mindef.gov.ar)

# *Indice*

<b>Presentación</b> Ministra de Defensa Dra. Nilda Garré	6
<b>La misión de las Fuerzas Armadas en la Argentina actual</b> Lic. Germán Montenegro	9
<b>El Comando Operacional de las Fuerzas Armadas</b> General Daniel Camponovo	21
<b>El límite exterior de la Plataforma Continental</b> Contraalmirante Andrés Roque Di Vicenzo	31
<b>El esfuerzo legislativo en la administración de justicia militar en la Argentina</b> Coronel Manuel Omar Lozano	45
<b>Lo público y lo privado en el ámbito militar: el caso de las regulaciones sobre la familia y la religión</b> Dra. Ileana Arduino	61
<b>Los profesionales militares en la Argentina actual</b> Dra. Sabina Frederic	73
<b>La génesis de la Agencia Logística de la Defensa</b> Lic. Gustavo Sibilla	85
<b>Una, dos, muchas modernidades</b> Dr. Andrés Carrasco	99
<b>Industria para la Defensa: una reconstrucción necesaria</b> Dra. Mirta Iriondo	107
<b>La institucionalidad militar y los medios de comunicación</b> Dra. Marina Malamud	123

## Presentación

A través de este segundo número de la Revista de la Defensa, publicación institucional del Ministerio de Defensa, hemos querido continuar compartiendo el cúmulo de reflexiones que han constituido la fuente intelectual de donde abrevaron buena parte de las reformas estructurales promovidas por la actual gestión.

En vistas de ello, en primer lugar, Germán Montenegro reflexiona sobre las misiones que les caben a las Fuerzas Armadas argentinas en el contexto internacional vigente, puntuizando la necesidad de un planeamiento estratégico acorde a su función principal que es, y seguirá siendo, la clásica defensa de la soberanía territorial, y de un proceso de profesionalización y estructuración orgánica y funcional como necesario sustento para su correcta implementación.

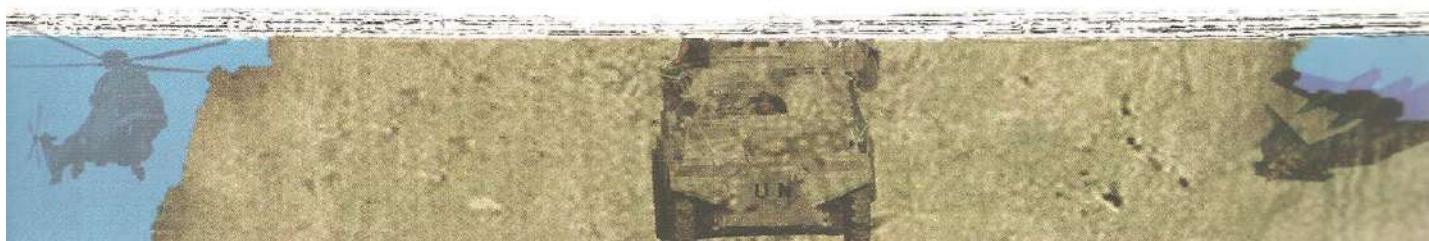
Acto seguido, el General de División Daniel Camponovo, ilustra los fundamentos e importancia de la creación del Comando Operacional bajo la órbita del Estado Mayor Conjunto en 2007. En adición, el autor profundiza sobre el necesario proceso de transferencia de responsabilidades desde otras áreas del Estado Mayor Conjunto y de las propias Fuerzas Armadas hacia el mencionado Comando

Operacional, a los fines de que esté en condiciones de cumplir cabalmente con su función de conducir las operaciones militares en tiempo de paz.

A continuación el contralmirante Roque A. Di Vincenzo, del Servicio de Hidrografía Naval, analiza las características del límite exterior de la plataforma continental argentina.

En el cuarto artículo, y en lo relativo a la organización y funcionamiento del sistema de justicia militar en nuestro país, el Coronel Lozano realiza un análisis histórico de su configuración y proceso de reforma, concluyendo en la necesidad de su readaptación acorde a los patrones nacionales e internacionales vigentes en la materia.

Ileana Arduino, en quinto lugar, analiza la aparente tensión entre los Derechos Humanos y la vida militar, específicamente en lo concerniente a la familia y la religión. Partiendo del herramiental ofrecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la autora propone un esquema de regulaciones para permitir que la Argentina se adapte a los estándares internacionales en la materia, tomando como punto de partida la consideración del militar primero como ciudadano y luego como servidor público especializado en defensa.



Sigue Sabina Frederic que comenta las funciones y alcance que tendrá el Observatorio Sociocultural de la Defensa, iniciativa que responde al interés de contribuir a adaptar la profesión militar a los requerimientos sociales y culturales de la sociedad. En adición, el trabajo puntualiza las distintas etapas en las cuales se implementará el proyecto, partiendo de un diagnóstico integral del estado de la cuestión.

Gustavo Sibilla, partiendo de un análisis histórico de las falencias detectadas en el proceso de configuración del sistema logístico del instrumento militar argentino, expone los fundamentos teóricos y prácticos para la creación de una Agencia Logística de la Defensa, organismo central que concentrará sus esfuerzos en alcanzar la necesaria integración de las funciones y organismos del sistema y se constituya en la piedra angular de la reforma del sector.

En octavo lugar, Andrés Carrasco aporta una reflexión de corte histórico sobre el devenir de la ciencia y la tecnología, para finalmente arribar a la importancia que ambas presentan para la configuración de un instrumento militar acorde a los intereses de la Nación.

A continuación, Mirta Iriondo presenta los fundamentos para una necesaria reactivación, desde el propio Estado Nacional, del sector de producción industrial para la defensa, haciendo principal hincapié en los beneficios que la actividad genera, no solo para la jurisdicción y las Fuerzas Armadas en particular, sino también para el sistema productivo, científico y tecnológico del país.

Finalmente, Marina Malamud presenta, desde un abordaje sociológico, los ejes de la tensión existente entre las prácticas y objetivos de los medios de comunicación en la actualidad y la inherente necesidad de la institución militar de resguardar los objetivos estratégicos de la Nación.

Desde perspectivas profesionales e institucionales distintas este volumen presenta, en resumen, un compendio de ideas, motivaciones y vivencias que deberán ser vistas como pinceladas del cuadro donde procuramos plasmar la modernización del sector de la defensa nacional.

**Dra. Nilda Garré**  
Ministra de Defensa de la Nación





# *La misión de las Fuerzas Armadas en la Argentina actual*



La preparación para el ejercicio de la guerra en defensa de la nación, la forma más violenta de la acción política, el último reaseguro de la integridad territorial y la soberanía política de la República Argentina; es y debe ser el criterio ordenador de la totalidad de las funciones, actividades y organización de las Fuerzas Armadas.

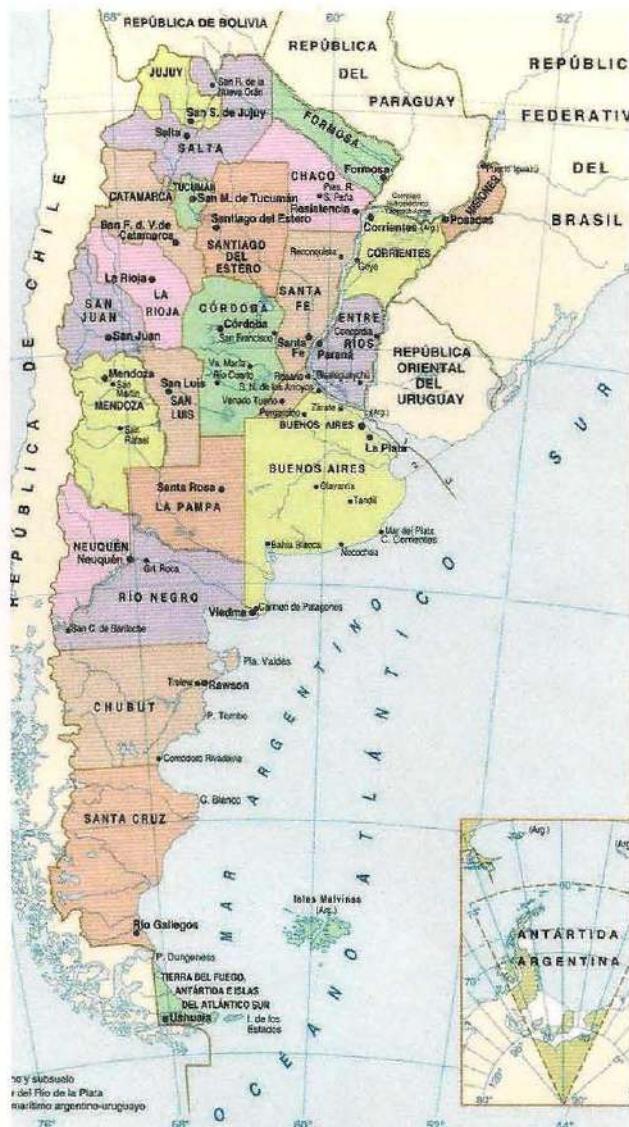
Lic. Germán Montenegro\*

## Introducción

Durante el transcurso de los últimos años, un conjunto de tendencias, procesos y situaciones, ha contribuido para que ocasionalmente se produjeran debates acerca de las misión central de las Fuerzas Armadas y sobre la relevancia del rol de estas organizaciones tienen en el estado moderno. Asuntos tales como la progresiva desactivación de tradicionales hipótesis de conflicto y el establecimiento de condiciones generales de cooperación internacional en especial entre Argentina y sus vecinos, la emergencia de nuevas modalidades criminales locales y transnacionales, el crecimiento cualitativo y cuantitativo de las actividades de mantenimiento de la paz, las actividades o las crecientes demandas de apoyo a situaciones en caso de catástrofes; todo ello enmarcado en un contexto de restricciones presupuestarias, en especial en el ámbito de inversiones para el sector, sumado a la ausencia de directrices políticas claras para el sector contribuyeron para esta circunstancias se manifestaran.

## **Un escenario de cambios profundos y nuevas demandas para las Fuerzas Armadas**

El escenario sudamericano en materia de defensa experimentó en el transcurso de los últimos veinte años trascendentales transformaciones. Además de aquellas directamente relacionadas con la desaparición del orden internacional propio de la Guerra Fría (1947-1991); otros cambios de sustancial importancia en el presente en especial desde la perspectiva de la defensa, se originaron, apoyaron o respondieron a dinámicas que tuvieron relación con procesos políticos y económicos iniciados durante la primara mitad de los años '80, tale como restauración democrática generalizada y el incremento de la interacción económica, comercial, productiva y en materia de infraestructura y comunicaciones.



Estas circunstancias que enmarcaron, posibilitaron y promovieron en términos de un proceso sinético, una generalizada dinámica de tensión, diálogo, cooperación, concertación e integración entre los estados de la región; que de manera mucho más profunda se dieron entre las naciones del cono sur. En este contexto se encuadró una progresiva disminución de las percepciones de amenazas y competencias estratégicos y militares mutuas. De hecho esto dio lugar al inicio de procesos de establecimiento de medidas de confianza mutua, interacción y cooperación en materia militar, sin precedente en el pasado

reciente. Estas tendencias han adoptado un particular énfasis, tanto cuantitativa como cualitativamente entre la República Argentina, la República de Chile y la República Federativa del Brasil.

Aunque por otra parte estas circunstancias no parecen manifestarse con igual potencia en otros ámbitos de la región, como la zona andina y sus aledaños. De hecho la última guerra convencional que se manifestó en la región, fue la denominada Guerra del Cóndor (1995), que enfrentó durante un corto período de tiempo a Ecuador y Perú como consecuencia de diferencias limítrofes no resueltas. Recientemente la intervención militar de las Fuerzas Armadas colombianas, en territorio ecuatoriano producida por el asentamiento de elementos de la organización guerrillera Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en ese país, generó una situación de tensión político militar entre Ecuador, Colombia y Venezuela, que incluyó una importante movilización militar y una acción diplomática energética por parte de los países de la región.

Pero volviendo al ámbito inmediato de nuestro país, se debe señalar que una de las hipótesis de conflicto central, en torno a la cuales se configuraron históricamente a lo largo de los últimos 100 años las organizaciones castrenses argentinas, es decir la posibilidad de un conflicto político con derivaciones ciertas hacia un enfrentamiento militar con los países de la vecindad inmediata, hoy se halla desarticulado sin visos de reconfiguración por lo menos a largo plazo.

Esta situación estuvo acompañada también en el ámbito de la región, por la emergencia progresiva de una agenda de seguridad que incluye a un conjunto de fenómenos de carácter transnacional y básicamente de orden criminal que se han instalado como causas significativas de inseguridad ciudadana, inestabilidad política institucional y preocupación internacional. De hecho, por ejemplo, una porción significativa de la proyección de seguridad de los Estados Unidos sobre la re-

gión latinoamericana, que hasta principios de los años '90 había girado en torno a las derivaciones propias de la confrontación bipolar; mutó hacia cuestiones relacionadas con el abastecimiento de drogas al mercado estadounidense y más recientemente a los asuntos relacionados con el terrorismo global.

Al respecto, hay que señalar que durante la segunda mitad de la década de los '90 surgió en Argentina un intenso debate que atravesó ámbitos políticos, académicos y militares, con respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de lucha contra el narcotráfico. Esto se generó en un contexto signado por una notable reducción de recursos presupuestarios, una marcada ausencia de políticas de defensa tendientes a reorganizar las Fuerzas Armadas sobre la base de nuevos parámetros y por la política estadounidense que alentaba en líneas generales una mayor participación militar en estos asuntos en el ámbito regional.

Por otra parte, recurrentemente durante el transcurso de los últimos diez años y a la luz de un rerudecimiento de las condiciones de seguridad interior de la República Argentina y de la repercusión que esto tiene en especial en los grandes centros urbanos y suburbanos, es que se plantean en especial desde el flanco de la opinión pública, posturas tendientes a la participación militar como una respuesta inmediata y coyuntural para la prevención y conjuración del delito.



Desde otra perspectiva, durante el transcurso de la década de los años '90, de la mano de un protagonismo creciente



desplegado por las Naciones Unidas en el ámbito de la seguridad internacional, las Fuerzas Armadas comenzaron a involucrarse decididamente en las actividades de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, no solo elevando la cantidad de efectivos y unidades involucradas en ese esfuerzo; sino también desarrollando organizaciones relacionadas con la capacitación y formación militar para esas tareas específicas, como el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), algo que fue visualizado desde una perspectiva, como la asignación de un rol "útil" en un contexto de aparente desarticulación de la misión principal de las fuerzas. El activo rol que la República Argentina cumple a través de las Fuerzas Armadas en Haití, la principal misión de la organización en el ámbito latinoamericano dan cuenta de este compromiso y de la atención que se le ha otorgado en el gobierno a este tipo de modalidad de empleo de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte también comenzaron a cobrar una importancia relativa todas aquellas actividades relacionadas con el apoyo de las Fuerzas Armadas ante situaciones de catástrofes naturales, que con especial énfasis se viene desarrollando durante los últimos cinco años, tanto en el ámbito interno de la República Argentina como internacional, particularmente acotado esto último al ámbito regional. De este modo las capacidades logística que poseen las Fuerzas Armadas para asegurar el cumplimiento de sus misiones principales, les permitió afrontar con relativo éxito una demanda sostenida por parte del Estado Nacional, las autoridades locales y gobiernos de países vecinos, para responder a necesidad de asistencia en estos casos. Desde esta perspectiva las Fuerzas Armadas se han posicionado como una herramienta funcional efectiva del Estado Nacional con capacidad para responder a situaciones de emergencia excepcionales con medios materiales, hombres y formas de trabajo que responden y se inscriben en el marco de sus actividades principales.

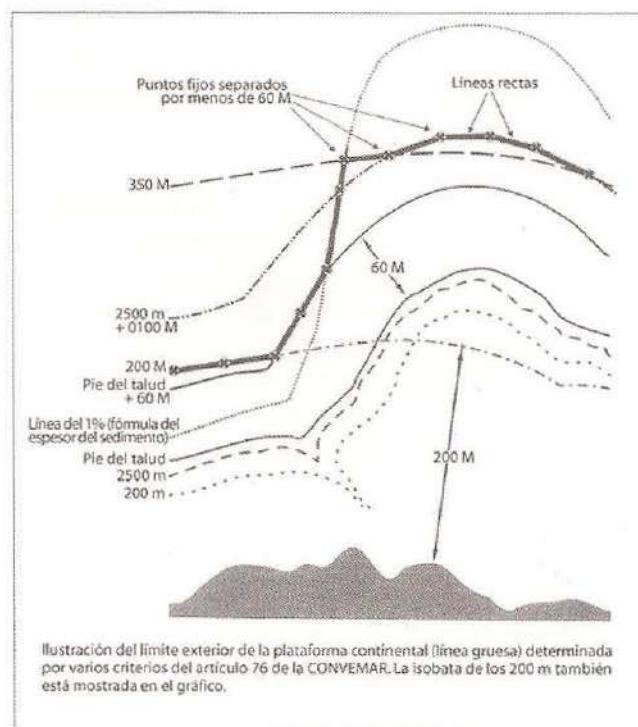


Ilustración del límite exterior de la plataforma continental (línea gruesa) determinada por varios criterios del artículo 76 de la CONVEMAR. La isobata de los 200 m también está mostrada en el gráfico.

Así, por ejemplo desde una perspectiva internacional, se debe tener presente que durante el año 2007 el gobierno de la República Argentina contribuyó a través de un empleo intensivo y sostenido de sus Fuerzas Armadas en apoyo a situaciones de catástrofes humanitarias de gran magnitud en diversos países de la región, en particular las repúblicas hermanas de Bolivia, Perú, Ecuador y Chile, con más de 500 hombres (ingenieros, médicos y elementos de infantería), cinco helicópteros, 3 aviones de transporte mediano y pesado, camiones de transporte, vehículos cisternas, más de 20 lanchones y plantas potabilizadoras.

En definitiva este conjunto de comentarios y descripciones mencionados precedentemente no hacen más que señalar los cambios y condicionantes que se han operado en el escenario en el cual las Fuerzas Armadas deben cumplir con sus funciones y las nuevas demandas de tareas que parecen estar surgiendo tanto desde el mismo Estado nacional en el cual estas se inscriben, así como de otras que surgen de instancias diferentes, algunas exteriores a la República Argentina y otras propias





de su dimensión social interna y que alientan cada tanto debates y discusiones en torno a la misión que las Fuerzas Armadas deben cumplir en la Argentina actual.

### Algunas consideraciones acerca de la misión de las Fuerzas Armadas

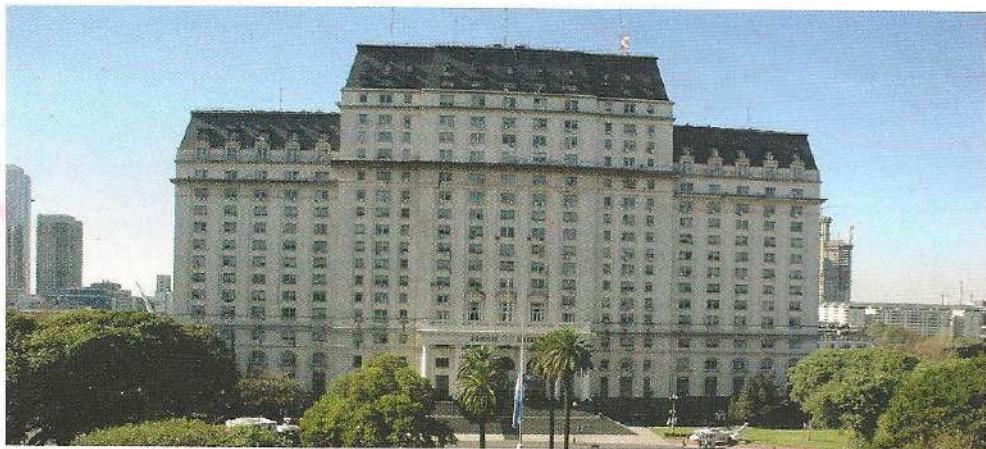
Está claro que el escenario en cuyo contexto las Fuerzas Armadas, como organizaciones integrantes del Estado Nacional, vienen desempeñando sus actividades se ha visto notablemente reconfigurado, con respecto al pasado. El peso que los asuntos vinculados a la consolidación y preservación de la soberanía territorial y a la prevención ante eventual intensiones preditorias inmediatas por parte de otros estados, que durante prácticamente toda la vida como Estado independiente ocupó un lugar central y en el cual las organizaciones militares ocupaban un rol privilegiado; hoy está relativizado por el contexto mencionado en párrafos precedentes.

En este contexto de reconfiguración de escenarios estratégicos, es que hay que reflexionar acerca de las misiones de las Fuerzas Armadas. No se puede dejar de señalar acá que una buena parte de las

discusiones y debates en torno a la modificación de las misiones de las Fuerzas Armadas, estuvieron alentadas no solo por la alteración de las condiciones estratégicas o la reducción relativa de los recursos presupuestarios -algo que en un escenario de progresiva distensión militar con los países vecinos es entendible y razonable-, sino también por la ausencia de iniciativas políticas tendientes a readecuar con criterio estratégico la organización y el funcionamiento de las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de su misión principal; a la luz de los cambios producidos en el mundo y en el interior del país.

Las sucesivas administraciones gubernamentales desde la restauración democrática, 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 virtual 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 -de los cuales la falta de reglamentación de la principal ley que regula el sistema, la ley 23.554 de De-





fensa Nacional a lo largo de 18 años, entre 1988 y 2006, es el más significativo y paradigmático-, ha reflejado la falta de voluntad desde la perspectiva de la autoridad civil.

En este sentido hay que señalar un dato que es insoslayable para contextualizar estas ideas y es que; si bien han surgido y se han ido consolidando, no sin idas y vueltas escenarios de cooperación internacional, en especial en el ámbito sudamericano inmediato a la República Argentina, ningún estado nacional, salvo contadas y excepcionales situaciones, ha desarticulado sus Fuerzas Armadas ni ha reconvertido las mismas hacia funciones de naturaleza no castrense.

**La realidad demuestra que el sistema internacional sigue siendo, en última instancia un sistema basado en la capacidad de auto-defensa unilateral por parte de los Estados, más allá de la existencia de las voluntades nacionales tendientes a alentar la cooperación y la estabilidad.** El contexto internacional está signado por un lado por la coexistencia e interacción de principios, prácticas y acciones multilaterales, de consenso, cooperativas y en consonancia con el derecho internacional y por el otro, por recurrentes despliegues de políticas de poder y conductas unilaterales no respetuosas del derecho internacional y por la vigencia de concepciones militares ofensivas y de naturaleza preventiva.

Además también se debe ponderar en este contexto la persistencia de diferendos interestatales irresueltos en materia de soberanía territorial y la existencia de grandes espacio territoriales efectiva y potencialmente provechosos en materia de recursos, que eventualmente podrán ser ob-

jeto de reclamaciones soberanas en un futuro inmediato y que pueden derivar en la asignación de nuevos ámbito espaciales que deben, necesariamente ser objeto de ejercicio de actos soberanos por parte de los Estado Nacionales (por ejemplo las reclamaciones sobre la Plataforma Continental en 2009). Al respecto como bien señalaba un reconocido académico ecuatoriano hacia mediados de los años '90:

*"la estructura del juego estratégico en América Latina, en donde aún se reconocen la existencia de conflictos e intereses competitivos e incluso recíprocamente predatórios –que aún en algunas circunstancias pueden llevar a conflictos y guerras limitadas-, se tornaron significativamente atenuados por la existencia de intereses interconectados y por estructuras y prácticas institucionales formales e informales, que constituyen un aparato relativamente eficaz de prevención y contención de antagonismos y guerras".*

En este escenario caracterizado en especial, en el ámbito regional inmediato por tendencias predominantes de cooperación, pero también cruzado por la existencia de signos persistentes de conflicto, controversias y actitudes unilaterales, que pueden alterar la estabilidad de diversas regiones del mundo, la República Argentina ha decidido preservar el mantenimiento de sus Fuerzas Armadas. En este contexto, la misión principal de las mismas de acuerdo a lo establecido en la Ley de Defensa

Nacional 23.554 (1988), es la defensa del territorio nacional frente agresiones exteriores. Más detalladamente el Decreto 727/06 (2006) Reglamentario de la ley de Defensa Nacional establece que el instrumento militar de la defensa nacional, constituido por las Fuerzas Armadas será empleado ante agresiones externas de origen perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otros estados. En este marco se entiende por "agresión de origen externo", al concepto estipulado en la Resolución 3314 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1974), es decir el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de un país, o en cualquier otra forma incompatible con la carta de las Naciones Unidas.

Así también, el mismo decreto define la existencia del Instrumento Militar de la Defensa Nacional, como un dispositivo militar concebido como una instancia integradora de las formas y modalidades de acción de cada una de las Fuerzas Armadas, de naturaleza flexible y adecuabile conforme las circunstancias estratégicas y las actividades asignadas al mismo. Por otra parte en su artículo 24, señala que las Fuerzas Armadas, como organizaciones específicas se dedicarán con exclusividad -"misión primaria y fundamental" - al alistamiento, al adiestramiento y al sostenimiento de los medios materiales y humanos bajo su mando, a los efectos de la puesta a disposición de los mismos a efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del Instrumento Militar de la defensa nacional. El sentido general de estos artículos pretende establecer con precisión la misión de cada una de las Fuerzas Armadas específicas, así como del conjunto plasmado en el Instrumento Militar, a los efectos de que tal misión se constituya en el eje central de la actividad de la organización y el funcionamiento de cada una de las fuerzas.

Es decir que la misión central de las Fuerzas Armadas es la preparación para el ejercicio de la guerra en defensa de la nación, la forma más violenta de la acción política, el último reaseguro de la integridad territorial y la soberanía política de la República Argentina y una actividad que en la actualidad requiere de niveles de profesionalización significativos. Esta misión es y debe ser el norte, el criterio ordenador de la totalidad de las funciones, actividades y organización de las Fuerzas Armadas.



El énfasis tan marcado en la actividad principal de las Fuerzas Armadas responde a por lo menos dos cuestiones. Por un lado, la creencia de que cuando a una organización se le asignan una misión específica y que además esta implica un nivel de complejidad significativo, como es en este caso la defensa de la nación a través de las armas, la sumatoria de otras misiones que no tengan relación con su función específica, termina desviando esfuerzos (es decir hombres, medios y actividades), desprofesionalizando y afectando la capacidad para cumplir efectivamente con su cometido, constitucional, legal y políticamente asignado; en definitiva desnaturalizando en este caso la esencia de una organización militar nacional.

Organizar y sostener una fuerza militar, no se trata precisamente de "jugar a la guerra". La Fuerzas Armadas son organizaciones estatales complejas, conformadas por una numerosa cantidad de hombres y mujeres, que incluyen diversas especialidades y funciones y que esencialmente se abocan a prepararse para combatir. El adiestramiento y las operaciones mismas implican necesariamente operar los medios bajo situaciones y condiciones de exigencia que implican riesgo personal. Esta tarea requiere niveles de alistamiento de medios



materiales, equipamiento y sistemas de armas, cuyo manejo requiere estándares de preparación técnica y profesional significativos; así como demanda un sostenido nivel de adiestramiento que debe ser permanente, para poder cumplir con las tareas asignadas con eficiencia y seguridad en el empleo de los medios. Todo esto impone una visión de amplio alcance para su preparación, organización, equipamiento, administración y además requiere necesariamente desde el plano de lo personal, alimentar y contener una sólida vocación de servicio a disposición de la Nación, en un contexto en el cual muchas veces las aptitudes y habilidades de los oficiales y suboficiales son significativamente demandadas por el mercado, en un contexto económico de crecimiento como el actual.

Con respecto al mismo tema, pero desde otra perspectiva más bien política, no se puede dejar de ponderar el rol de claro signo anticonstitucional que las Fuerzas Armadas desempeñaron como actores políticos autónomos en el ámbito de la política nacional, en el extenso período que va por lo menos desde 1930 hasta 1983. Así como tampoco se puede soslayar el vasto accionar "contrasubversivo" que estas mismas fuerzas protagonizaron en el marco de la última dictadura militar (1976-1983), fundamentalmente entre mediados y fines de los años '70, la que escapó en buena medida a los parámetros legales y morales y terminó configurando uno de los casos más significativos y resonantes de terrorismo de estado practicado por instituciones armadas estatales.

16

Ambas circunstancias históricas, que a esta altura

de los acontecimientos se encuentran plenamente contempladas y superadas en el plano institucional por las jefaturas y las actuales camadas de oficiales y suboficiales; pesan en el ámbito social y político como para limitar institucionalmente la expansión de los roles principales de las Fuerzas Armadas hacia actividades que no corresponden al cumplimiento de sus actividades específicas en especial de aquellas vinculadas a las actividades de seguridad interior.

**Comprometer a las Fuerzas Armadas de manera primaria en actividades que no le son propias, conforme el marco legal, normativo y político vigente y volcarlas hacia empleos que corresponden, por la naturaleza de las actividades a otros rubros de la administración del Estado implica limitar y deteriorar seriamente la posibilidad de cumplir con las actividades de preparación requeridas y necesarias para cumplir con sus misión, produciendo de esta manera una tendencia hacia la desprofesionalización de las mismas como tales. Además el**

Estado sufrirá por dos, por un lado tendrá Fuerzas Armadas deficientemente preparadas para cumplir con su misión particular y por el otro, no desarrollará organizaciones estatales específicas y profesionalizadas para cumplir con las actividades que se le asignan a las fuerzas y que requieren un nivel de profesionalidad propio y específico.

En este sentido el reciente proceso de transferencia de la autoridad aeronáutica civil, desde la Fuerza Aérea Argentina hacia una organización especialmente conformada a tal efecto, la Autoridad Nacional de Aviación Civil (ANAC), no responde



a la voluntad de desarticular a una organización castrense; responde a la necesidad de profesionalizar un ámbito de la administración del estado que ha cobrado en la actualidad un nivel de complejidad tal que demanda formas de gestión, organización y funcionamiento y habilidades profesionales, que le son propios. En este caso de la aviación civil y esto no podía ser cumplimentado eficientemente encontrándose esta organización inserta en el ámbito de una organización militar como la Fuerza Aérea, que por su lado debe organizarse y funcionar orientada por su función específica, repararse para hacer la guerra en el aire<sup>2</sup>.

Sobrevolando visiones de corto plazo signadas por prevenciones y condicionadas por sesgos corporativos –que no dejan de ser comunes en la organización del estado–; esta decisión es estratégica, en tanto más allá de las complejidades iniciales, le va a permitir al Estado Nacional contar a futuro con una organización de aviación civil asentada sobre criterios propios y específicos, más profesional y mejor organizada; y una Fuerza Aérea que va a poder concentrar sus esfuerzos en el logro de sus misión institucional -que es bien diferentes a la regulación, administración y fiscalización de la actividad aeronáutica civil-, y no dilapidar hombres y recursos en una actividad ajena a sus tareas específicas.

Cabe hacer una consideración especial a la cuestión de las misiones de las Fuerzas Armadas y las denominadas “nuevas amenazas” y los asuntos propios de la seguridad interior; un tema que durante años fue debatido y hasta hace poco nunca zanjado, pese al marco legal vigente en la República Argentina.

Al respecto el sentido común más elemental indica que la respuesta estatal a una actividad que afecta la seguridad de un país, debe estar determinada por las características que asume esa misma actividad que se pretende conjurar. Por cierto se trata de fenómenos que por sus características es-



pecíficas tienen el perfil, la dinámica y las formas de organización, hacen que la actividad central que permite su prevención y eventual conjuración se desarrolle en la órbita de las agencias de naturaleza policial y de inteligencia específicas.

Además se debe tener claramente presente las diferencia que el ordenamiento jurídico de la República Argentina ha establecido constitucional, legal y reglamentariamente, en torno a los conceptos, competencias, facultades, prohibiciones e interacciones que informan a los sistemas de defensa nacional y de seguridad interior. El marco normativo de la Defensa Nacional, la Ley 23.554 de Defensa Nacional, el decreto Reglamentario 727/06 y la ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, es profundamente analítico y extremadamente riguroso en el deslinde del ámbito de competencias específico.

El artículo 2º de la Ley 23.554 establece que 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. En su artículo 4º esta Ley es estricta al recalcar que se deberá tener siempre en cuenta la diferencia entre defensa nacional y la seguridad interior. A su vez el Decreto 727 señala, en su artículo 1º que las Fuerzas Armadas, instrumento mi-



litar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otro/s estado/s, sin perjuicio de los dispuesto por la Ley 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley 24.948, en lo concerniente a los escenarios y las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

Por otra parte la Ley 24.059 de Seguridad Interior define a esta 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. Además, establece en sus artículos 27º, 28º, 31º y 32º los supuestos de intervención en la órbita de la seguridad interior, tanto en funciones de apoyo como aquellas referidas al empleo directo en el restablecimiento de la situación.

Es decir que son las organizaciones policiales, de seguridad y inteligencia específicas, las que están profesional, funcional y legalmente preparadas y autorizadas para encarar la prevención y represión de este tipo de actividades de naturaleza criminal. Una organización criminal compleja dedicada al narcotráfico o una organización terrorista transnacional, solo pueden ser efectivamente prevenida y eventualmente neutralizada en su accionar, a través de actividades de investigación, inteligencia criminal específicas y accionar policial efectivo, que conjuren los aspectos neurálgicos de su funcionamiento y que son absolutamente diferentes a las actividades propias y específicas de las Fuerzas Armadas, referidas como señalamos con anterioridad a la defensa de la nación a través de la guerra.

Del mismo modo organizar a las Fuerzas Armadas esencialmente en torno a otro tipo de actividades militares secundarias, como la participación en las misiones de mantenimiento de paz, implica también desvirtuar el cumplimiento de la misión



principal de defensa militar de la Nación. Una cosa es preparar y organizar una fuerza militar para cumplir tareas de interposición y preservación de la paz y otra muy diferente es preparar y organizar esa misma fuerza para combatir en defensa de la Nación. Si bien se trata de actividades militares, ambas responden a lógicas de actuación y finalidades diferentes y requieren por lo tanto diferentes modalidades de funcionamiento. En el caso de la República Argentina, la participación en actividades de mantenimiento de la paz es una importante actividad militar secundaria, que además es muy relevante desde la perspectiva de los intereses de la política exterior de la Nación, más no es la misión principal y por lo tanto no puede cumplimentarse a costas del deterioro y/o la afectación de la preparación y organización de la primaria.

**Preservar la misión principal de las Fuerzas Armadas de la Nación, es hoy en un momento de cambios y mutaciones, una cuestión clave para mantener la profesionalidad y el sentido de las mismas como organizaciones castrenses.** En este sentido, una de las finalidades más trascendentales de la Reglamentación de la Ley de Defensa (Decreto 727/06) fue la de ajustar y precisar mucho más que en la Ley 23.554 la misión principal de las Fuerzas Armadas, con la intención de contribuir a evitar que esta organización del Estado Nacional pudiera ser objeto de iniciativas que tendieran a

desvirtuar el rol central y exclusivo que tiene asignado, cual es la defensa militar de la Nación.

El hecho que hoy no se registren amenazas militares exteriores tangibles contra la República Argentina no puede ser un argumento razonable para alterar la misión principal de las mismas, ni mucho menos para proponer su desarticulación. La organización y preparación de Fuerzas Armadas profesionales es una tarea que se logra de un momento para el otro, es una tarea de largo plazo y debe ser sostenida en el tiempo. Nadie puede seria y razonablemente argumentar, que el Estado Nacional no va a necesitar contar en el futuro con un instrumento militar adecuado para disponer su empleo como fuerza armada en defensa de la Nación.

En todo caso, estas circunstancias favorables deben ser aprovechadas para continuar avanzando en el proceso de readecuación de la organización militar que se ha iniciado en el pasado reciente, con firmeza desde el 2006; a los efectos de lograr constituir unas Fuerzas Armadas argentina en sintonía con los escenarios estratégicos que evolucionan, racionalmente dimensionadas en su organización y sustentables con los recursos presupuestarios y tecnológicos que la República Argentina está y estará en el futuro previsible en condiciones de aportar.

El Estado Nacional debe percibir a sus Fuerzas Armadas desde una perspectiva claramente funcional, se trata de entidades estatales que se organizan y preparan para cumplir una misión, que ninguna otra tiene asignada y que además, en función del cumplimiento de ella pueden disponer de capacidades para responder y apoyar a otros sectores de la administración de la Nación o de los gobiernos provinciales y locales para la gestión de situaciones que así lo ameriten, pero no organizarse y funcionar principalmente en torno a estas, en tanto ello significaría erosionar significativamente la profesionalidad de sus integrantes y el sentido de la organización militar.

---

\* Lic. Esteban Germán Montenegro  
*Secretario de Asuntos Militares – Ministerio de Defensa  
 Licenciado en Ciencia Política (UB). Maestro en Ciencias Sociales con Mención en Relaciones Internacionales. (FLACSO). Director General de Política para la Proyección del Delito, Subsecretario de Planificación de Seguridad, ambos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Subinterventor de Seguridad Aeroportuaria Preventiva de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (OEA) en el Programa de Modernización de la Policía Nacional de República Dominicana. Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en temas de seguridad pública. Docente en la Universidad Nacional de Quilmes – Escuela de Defensa Nacional. Investigador de la Universidad de Belgrano, FLACSO, Universidad Nacional de Quilmes y Fundación Antorchas.*

1. Ver, BUSTAMANTE, Fernando: "La seguridad hemisférica en los años '90", Nueva Sociedad, número 138, julio agosto 1995, Editorial Texto, Caracas, Venezuela, 1995, p. 111.

2. Me permito comentar aquí una anécdota personal, que da cuenta de esta situación. En el año 2007, con la puesta en marcha de este proceso, se generaron una serie de disputas y controversias profesionales y gremiales del personal que integra el Comando de Regiones Aéreas (la organización que en el ámbito de la Fuerza Aérea es la autoridad aeronáutica civil), que afectaron parcialmente la prestación de servicios de tránsito aéreo. Durante esas circunstancias, estuve en permanente recorriendo los principales aeropuertos, en particular el Aeroparque Metropolitano y el Aeropuerto Internacional de Ezeiza. En una de esas oportunidades, en el contexto de una medida de fuerza que se estaba ejecutando, un jefe militar a cargo de uno de esos aeropuertos me señaló con cierto fastidio y resignación, que ellos (los militares) no estaban preparados por su formación y preparación para gestionar este tipo de situaciones. En ese momento, mientras yo observaba las fotos y los cuadros de aviones de combate que colgaban de las paredes de su despacho y que ese hombre había tripulado, me pareció una muy acertada observación sobre las limitaciones de una organización militar dedicada a gestionar asuntos que son esencialmente civiles.



50º ANIVERSARIO DE LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA

# LA DEFENSA NACIONAL: UN COMPROMISO DE TODOS LOS ARGENTINOS.

Este cincuenta aniversario encuentra al Gobierno Nacional, en pleno trabajo de transformación y modernización del Sistema de Defensa, proceso fundado en dos premisas clave: el pleno y efectivo gobierno civil de la Defensa Nacional y la adecuación integral del diseño institucional y funcional del Sistema y de las Fuerzas Armadas, como partes integrantes del mismo, a efectos de adaptar enteramente su normativa, doctrina, organización y funcionamiento a los valores democráticos y a los imprescindibles estándares de eficacia y eficiencia necesarios para el cabal cumplimiento de sus misiones. Estas son algunas de las acciones desarrolladas:

- Reglamentación y operativización de la ley de defensa nacional.
- "Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas".
- Nuevo "Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional".
- Creación del Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.
- Creación del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa "Manuel Belgrano".
- Optimización del Sistema Logístico de la Defensa.
- Proceso de recuperación de las aeronaves, barcos y medios terrestres de las FF.AA.
- Mejoramiento en los estándares de seguridad operacional en aviones militares.
- Reestructuración del Sistema de Presupuestación de la Defensa.
- Transferencia de la autoridad aeronáutica al organismo civil ANAC.
- Transferencia del Servicio Meteorológico Nacional al Ministerio de Defensa.
- Nuevo modelo de educación para las FF.AA.
- Programa universitario de postgrado de formación para el funcionariado civil de la defensa.
- Implementación de la perspectiva de derechos humanos.
- Proyecto de ley de modernización del Sistema de Justicia Militar.
- Reordenamiento y reformulación integral del "Sistema de Inteligencia para la Defensa".
- Creación de una subsecretaría ministerial encargada de las cuestiones de ciencia, tecnología y producción para la defensa.
- Recuperación de las industrias del sector naval y aeronáutico (Tandanor, Astillero Domecq García y Área Material Córdoba).
- Asistencia humanitaria en emergencias o catástrofes naturales a varias provincias argentinas y a varias naciones hermanas (Bolivia, Chile, Ecuador y Perú).
- Colaboración con las misiones de paz de Naciones Unidas (en Haití, Chipre y otros lugares).
- Adquisición a la empresa INVAP de once radares para control del tránsito de la aviación civil.



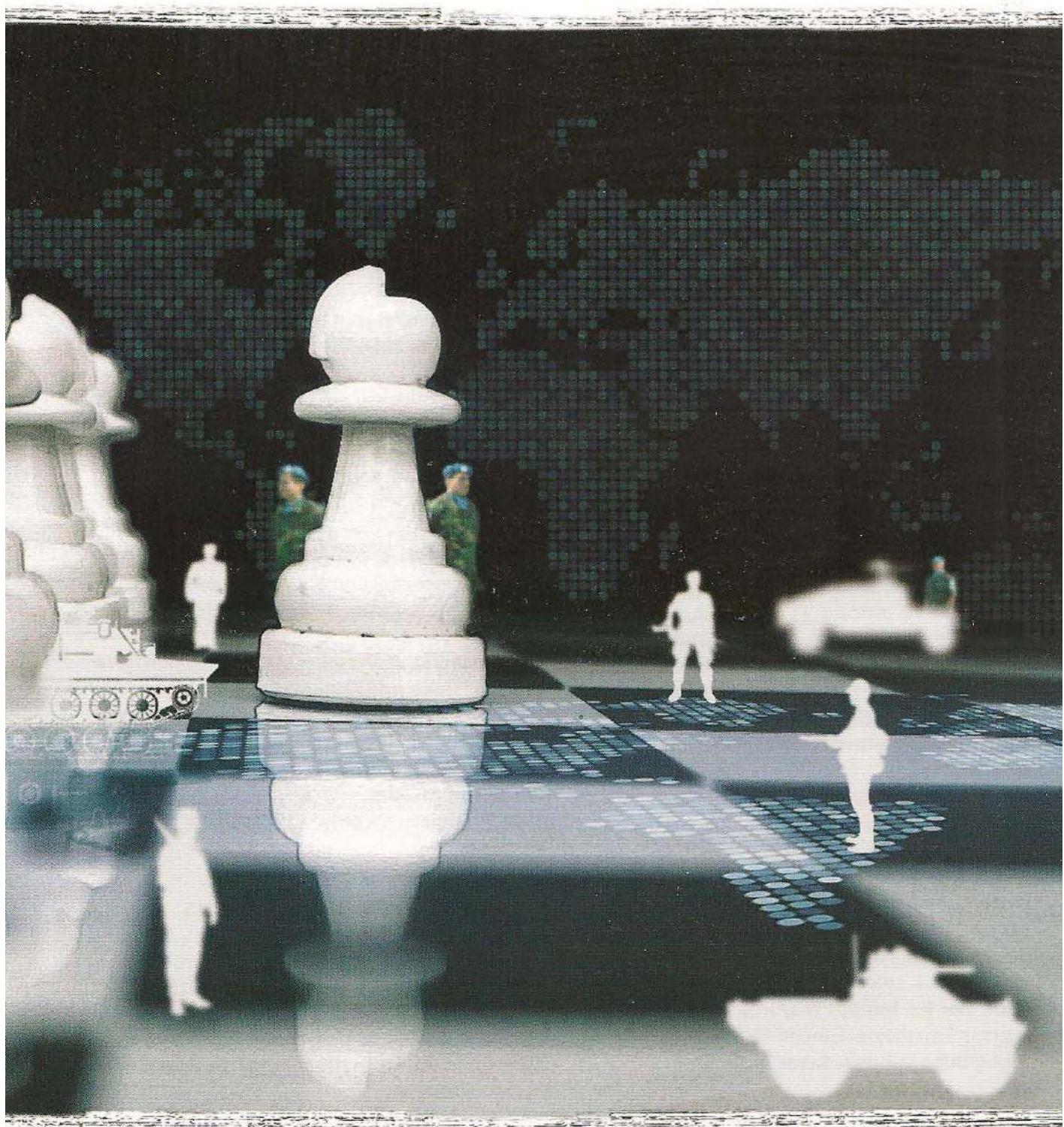
[www.mindef.gov.ar](http://www.mindef.gov.ar) | Azopardo 250 - Tel: 4336.8800



Ministerio de  
Defensa

Presidencia de la Nación

# *El Comando Operacional de las Fuerzas Armadas*



La creación de un Comando Operacional, dependiente en forma directa del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, completa decididamente el sistema de empleo operativo de las Fuerzas Armadas de la Nación en el más alto nivel de la conducción de las operaciones militares realizadas en tiempo de paz.

**General Daniel Camponovo\***

## Aspectos generales del Comando Operacional

Con el propósito de atender prioritariamente la responsabilidad operacional en tiempo de paz, en cumplimiento del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1691 / 2006, de fecha 22 de noviembre del 2006, el cual aprueba la "**Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas**", el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas debió disponer la conformación de una **instancia operacional de naturaleza unificada y de carácter permanente**, que le dependiera en forma directa, creándose en consecuencia el "**Comando Operacional**". El Comando Operacional, pasó a constituirse desde el 20 de febrero del 2007, fecha de creación efectiva en la instancia responsable de la ejecución del adiestramiento militar conjunto, del control de las ejercitaciones conjuntas, de la elaboración del planeamiento estratégico operacional y de su correspondiente ejecución y de las operaciones militares, pasando consecuentemente, *a ejercer el comando operacional de los medios que eventualmente fueren colocados a su disposición.*

El Decreto 727/2006, Reglamentación de la Ley 23.554, en su artículo 21 establece que "el Comandante Operacional será designado por el Presidente de la Nación, a propuesta del Ministro de Defensa, de entre los Generales, Almirantes y Brigadieres del cuerpo comando en actividad y dependerá del Jefe del Estado Mayor Conjunto". A tal efecto y a propuesta de la señora Ministra, el Presidente de la Nación designa mediante el Decreto 184/2007, de fecha 28 de febrero del 2007, al Comandante Operacional.

Dicho Comando, en su concepción carece de fuerzas operativas orgánicas, las que a requerimiento deben ser aportadas por los responsables de su alistamiento, adiestramiento y sostenimiento, es decir, por los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas: el Ejército Argentino; la Armada Argentina; y la Fuerza Aérea Argentina.

A tal efecto, a partir de la instrumentación del Decreto antes mencionado, el Estado Mayor Conjunto, debió dictar la Resolución del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas del 07 de Marzo del 2007, por la cual se materializa el Comando Operacional, mediante el Reglamento Conjunto 20 - 08, "Reglamento Orgánico del Comando Operacional", y además, incorporar entre las funciones del propio Estado Mayor, el asesoramiento al Ministro de Defensa sobre la posible conformación de unidades operacionales, de conformidad ello con la evaluación que el órgano militar conjunto realice en el marco de los objetivos estratégicos y de su correspondiente planificación estratégica militar.

La misión general que se le asigna al Comando Operacional estable: "*Dirigir y coordinar las actividades operacionales que realicen las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, a fin de contribuir con el cumplimiento de las responsabilidades operativas conferidas al Estado mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas*".

La misión expresada, de alguna manera podría verse clarificada o complementada, con las funciones asignadas al Comandante Operacional, entre las cuales se destacan la siguiente:

- Conducir y supervisar las actividades que lleva a cabo el Comando Conjunto Antártico.
- Proponer la incorporación de medios ajenos a las Fuerzas Armadas que pudieren resultar necesarios para la ejecución de las misiones operacionales impuestas.
- Desempeñarse como Comandante General Electoral.

## Su constitución efectiva y sus primeras misiones

El 13 de marzo del 2007 con la puesta en posesión del cargo del Comandante Operacional, el Comando (initialmente constituido como **núcleo** al contar solo con parte del personal necesario para



completar su orgánica), inicia formalmente sus actividades, instalándose en dependencias del Estado Mayor Conjunto.

Se inicia un proceso de transferencias de **responsabilidades** por parte de las áreas del Estado Mayor Conjunto hacia el nuevo Comando. Entre ellas y a modo de ejemplo se mencionan (sin respetar el orden cronológico en cuanto oportunidad de traspaso):

- La conducción y sostenimiento de las fuerzas desplegadas en misiones de paz de la ONU (en Chipre y Haití).
- La conformación y despliegue de un elemento destinado a incrementar las capacidades de vigilancia y control del aeroespacio en el NE del territorio nacional. Tal elemento se materializó en la constitución de la Fuerza de Tareas "FORTIN", organizada sobre la base de los radares, ya desplegados en la zona referida, de la Fuerza Aérea Argentina y otros pertenecientes al Ejército Argentino, los cuales estuvieron en condiciones de operar, ya integrados y en la zona de empleo, a los 20 días de recibida la misión de parte del Jefe del Estado Conjunto.
- La conducción y/o coordinación de elementos de las tres Fuerzas Armadas, dispuestos para el apoyo humanitario proporcionado frente a los desastres naturales ocurridos en Bolivia, en el norte de nuestro país y más recientemente en Chile y en las provincias argentinas de Chubut y Neuquén.
- La conducción de la Campaña Antártica de verano 2007-2008, la que por sus inesperadas peculiaridades se relata en el punto que sigue.

## Campaña antártica de verano 2007-2008

La planificación anual de las campañas antárticas, se llevaba a cabo sobre la base de los medios disponibles, los cuales, salvo excepciones, eran conocidos. Su oportunidad, diseño y ejecución eran condicionados por la fecha de entrega de los insumos necesarios, los requerimientos científicos (razón básica del esfuerzo a realizar) y la evolución de la situación glaciológica (la cual otorga variables estadísticas acotadas).

El 10 de abril de 2007, durante su navegación de regreso a Puerto Belgrano (concluyendo su actividad en la Campaña Antártica de verano 2006-2007), el Rompehielos A.R.A. "Almirante Irizar" sufrió un severo siniestro (incendio). La constatación de la magnitud de las averías producidas por el fuego verificada a partir de que el mismo tomara puerto el día 20 de dicho mes, puso en evidencia que por un largo período (no menor a tres años) no se contaría con la citada nave. Esto determinó la necesidad de encarar una Campaña Antártica diferente a la de los 54 años precedentes. Toda una nueva tarea que se resumirá en este punto y que comenzó en los primeros días de mayo del año pasado.



## Fase Planeamiento.

Sobre la base de directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FFAA, el Comandante Operacional de la FFAA, impartió con fecha 25 de abril del 2007, su orientación para el planeamiento de la CAV 2007-2008 a la luz de la nueva situación, estableciendo los siguientes parámetros y factores de planeamiento:

### Parámetros:

- No debían ser cerradas las Bases Permanentes.
- La Campaña debía desarrollarse con medios según las siguientes prioridades:
  - Medios navales y aéreos propios.
  - Medios navales, preferentemente polares, de terceros países, con capacidad para operar helicópteros pesados.
  - Medios navales polares con capacidad para operar helicópteros pesados y medios aéreos arrendados a empresas privadas.
- Desarrollar un plan de contingencia (si fuese necesario) para las bases con la finalidad de:
  - Reducir consumos de ítems críticos.
  - Reducir dotaciones.
  - Prever la no operación de bases temporales de verano, excepto casos particulares.
  - Apoyo logístico mínimo compatible con las necesidades de cada base.
  - Apoyo a las actividades científicas y a los acuerdos internacionales.

### Factores de planeamiento:

- La navegación en el sector occidental de la península antártica implica menor compromiso para los medios a ser empleados en referencia a las condiciones glaciológicas y meteorológicas.
- La navegación en el sector oriental de la Península antártica es extremadamente comprometida, razón por la cual es necesaria la utilización de un buque de alta clasificación para la navegación en zona de hielos.

- Para el máximo aprovechamiento de las mejores condiciones glaciológicas y meteorológicas del territorio antártico, la Campaña Antártica deberá planificarse para ser iniciada entre 01 y 10 de noviembre del corriente año, con la finalidad de lograr la mayor eficiencia posible y al mismo tiempo reducir al mínimo los riesgos de accidentes, durante todas las actividades logísticas y científicas que deberán realizarse.

En función de lo referido precedentemente, inicialmente fue necesario:

- Hacer un análisis de situación donde se establecieran las capacidades y limitaciones de las bases permanentes (incluida fecha de entrada en emergencia por combustible y/o insumos), sus requerimientos para la próxima CAV, los modos en que se las puede reabastecer y los medios necesarios para ello.
- Coordinar con la Dirección Nacional del Antártico para establecer "prima facie", que los objetivos científicos a fijarse fueran acordes a los recursos disponibles. En función de las tareas que ellos demandaran se establecerían los requerimientos de medios que las Fuerzas Armadas no dispusieran.
- Considerar las actividades previstas dentro del marco de los acuerdos establecidos por el "Año Polar Internacional" (API) que había comenzado en marzo del 2007 y se extendía hasta el mismo mes del año 2009. Al respecto, se buscó afectarlas mínimamente, optimizando las capacidades disponibles en los medios a emplear.

Durante esta fase de planeamiento se requirió de las FFAA la disponibilidad de medios, sus costos de mantenimiento y operación. Simultáneamente se consultó a los países amigos sobre la capacidad de cooperación disponible dentro de las previsiones de medios asignados a sus programas antárticos. Por otro lado, se inició la búsqueda de medios aptos para operar en la Antártida, que pudieran ser arrendados. Las respuestas a las tres opciones de medios, tuvieron lugar en momentos distintos que se extendieron a lo largo de los meses de mayo a noviembre y se concretaron en lo que sigue:



- Como medios navales propios, se dispuso el empleo de un transporte del tipo mediano, un buque oceanográfico, un buque Logístico y del aviso que ya estaba previsto para integrar la patrulla antártica naval combinada que se ejecuta anualmente juntamente con la República de Chile. Respecto de aeronaves propias, se emplearían los aviones C-130 Hércules, el DHC-6 Twin Otter y los helicópteros B-212 Bell. No existían buques con capacidad de operar en hielos ni helicópteros para embarcar.

- De los ofrecimientos de diversos países para colaborar en cooperación con los medios que afectan a sus programas antárticos, por disponibilidad de fechas e itinerarios, se acordó aceptar los ofrecimientos de Brasil y China. Asimismo se trató el empleo, por parte de aeronaves propias, de la pista que opera la Fuerza Aérea de Chile en la Base Antártica Chilena Presidente Frei.

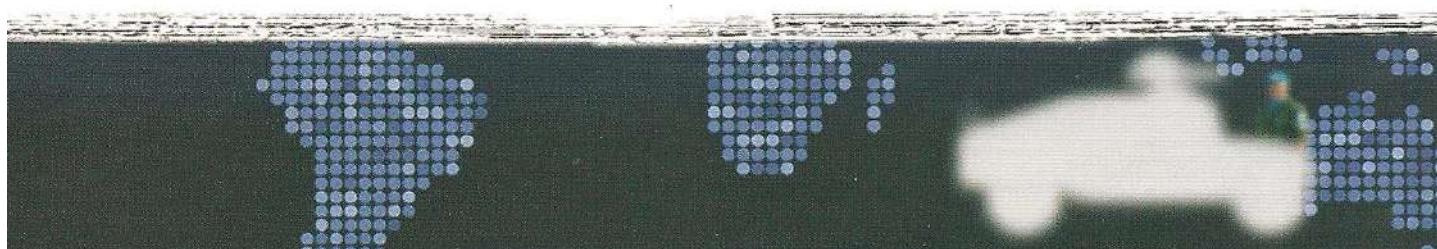
- La base Belgrano II requiere rompehielos y helicóptero pesado/semipesado para su aprovisionamiento. La base Marambio, también exige la dupla buque / helicóptero, pero el primero tiene posibilidad de contar con menores capacidades. La base San Martín, solía requerir buque polar / rompehielos, pero aparentemente como consecuencia del cambio climático global, en los últimos años ha presentado condiciones glaciológicas favorables. Las demás bases tanto permanentes como transitorias, durante el período estival, pueden ser aprovisionadas con medios que no posean aptitud para navegar en zona de hielos.

La oferta de buques rompehielos o con capacidad de buque polar para navegar en zonas glaciológicamente complejas es muy reducida. Por un lado debía considerarse que el período en que todos los países que operan en la Antártida utilizan para reaprovisionar a sus bases es el mismo, es decir el verano austral. Los otros medios aptos que se emplean tanto para romper hielo marino como para transportar carga a puertos que deban ser abiertos por rompehielos, tienen su temporada de máxima utilización durante el invierno boreal, coincidente con el verano austral. Cuando se ini-

ció la búsqueda de buques rompehielos/polares, casi todos tenían compromisos asumidos.

Se entró contactó la empresa marítima rusa Fesco, armadora del buque polar de carga MV Vasiliy Golovnin con sede en Vladivostok. Este buque ya había operado en la Antártida para el programa antártico australiano, en combinación con un helicóptero K-32 Kamov. Por tal razón se entró en contacto con la empresa Aviallift con base en Vladivostok que opera los Kamov. Esto determinó la necesidad de realizar una inspección técnica que asegurara la factibilidad de empleo de la dupla buque y helicóptero para reabastecer a las bases propias. La referida inspección se llevó a cabo en la primera semana de agosto con personal especialista del Comando Operacional. De allí surgió que se podía reabastecer a bases que no presentaran un alto compromiso glaciológico. Esto último, determinó que debiera pensarse en alguna alternativa válida para la base Belgrano II.

La base Belgrano II, posee desde su creación, insumos y combustible para dos años de operación. Es entonces que anualmente recibe los insumos para un año que reemplazan los consumidos el año previo. Esta modalidad, se implementó en virtud a que por su ubicación, al fondo del mar de Weddell, existe siempre la posibilidad que las condiciones glaciológicas no permitan al rompehielos llegar a sus proximidades y reaprovisionarla. En las oportunidades en que ello sucedió, la carga fue desembarcada sobre la barrera de hielos a distancias superiores a los ciento cincuenta kilómetros de la base. Sin duda, ello genera una tarea adicional de envergadura a la dotación que permanece en la base. Esto además implica un gran riesgo de vida dado que exige innumerables tránsitos sobre zonas de glaciar y barrera de hielo no relevadas y con gran presencia de grietas. Se adoptó la resolución de efectuar un relevo de emergencia a la base Belgrano II, con una dotación reducida que iniciaría el consumo del segundo año de víveres, combustible e insumos presentes en la base.



Mientras se avanzaba en las tratativas para disponer de los recursos para arrendar la dupla Golovnin / Kamov, se comenzó a investigar opciones que permitieran el recambio de dotación de Belgrano II. Simultáneamente, se instruyó al Comando Conjunto Antártico para que iniciara la planificación para las tareas que pudiera cumplir con medios propios en el lado norte y oeste de la península antártica.

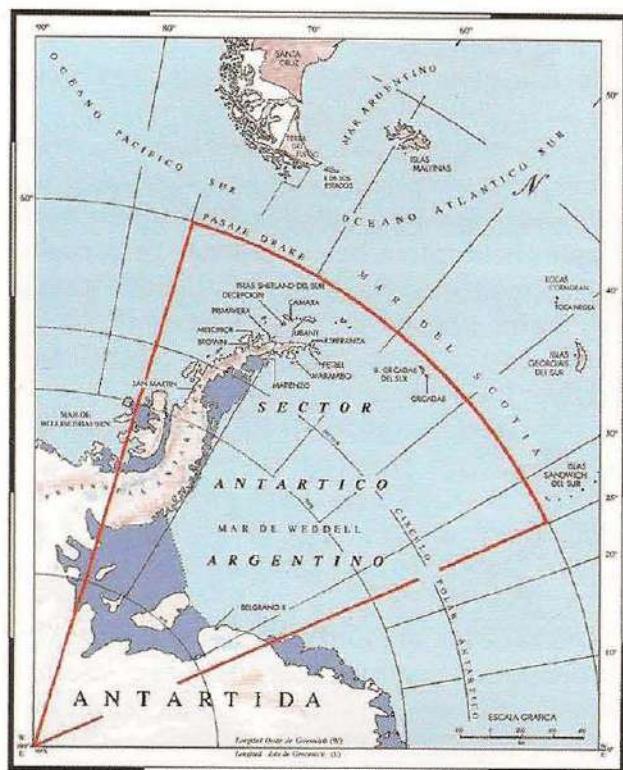
La empresa Alci, con sede en Ciudad del Cabo – Sudáfrica, opera medios aptos para realizar un relevo aéreo de la base Belgrano II y se avanzó en las tratativas para contratar sus servicios.

Es entonces que, con éste último dato, se contaba con la idea completa de cómo se llevaría a cabo la CAV 07/08, siempre y cuando se concretara la contratación de los medios referidos.

Se planificó la Campaña Antártica de Verano 2007-2008 ejecutada en dos operaciones componentes denominadas Este y Oeste. La operación componente Este conformada por dos esfuerzos diferenciados uno para la base Belgrano II (Este II) y el otro para la base Marambio (Este I). Por un lado el esfuerzo Este II implicaba el relevo de emergencia de la base Belgrano II con el avión BT-67 Basler Turbo 67 a ejecutarse en el mes de diciembre de 2007 y el posterior completamiento de insumos críticos (científicos y medicamentos) y algo de víveres frescos por medio de aerolanzamientos a cumplirse en febrero y septiembre de 2008 con aviones C-130 Hércules. Por otra parte, la base Marambio que constitúa el esfuerzo Este I, sería abastecida con la dupla conformada por el buque MV Vasiliy Golovnin y el helicóptero K-32 Kamov. El tiempo remanente del contrato, una vez cumplida esa tarea principal, sería empleado en reabastecer otras bases. Finalmente, la operación componente Oeste, involucraba tanto el empleo de medios propios como de aquellos ofrecidos en cooperación.

La contratación de los servicios de la empresa ALCI, para el relevo de Belgrano II, no presentó inconvenientes dado que el monto involucrado, podía ser

cubierto con los créditos previamente asignados y que no serían utilizados para adquirir insumos para la base. Asimismo, ese monto estaba dentro de las facultades delegadas al Estado Mayor Conjunto para contratar. Distinta fue la situación que representó la contratación de buque y helicóptero para la base Marambio. El monto no solo excedía al presupuesto asignado, sino que también excedía la capacidad de contratación delegada. Esta situación inédita, significó una estrecha tarea con el Ministerio de Defensa, de forma de solicitar y obtener la partida extrapresupuestaria e involucrar al nivel necesario con potestad para contratar por dicho monto. Los tiempos que demandó la contratación, determinaron sucesivas postergaciones



de las fechas previstas de empleo del buque al que su armador continuaba asignándole fletes.

De manera paralela a la determinación y obtención de medios a emplear, se llevaban a cabo los procesos de adquisición de bienes, servicios e in-



sumos necesarios para la Campaña. En este proceso, también fue necesario solicitar un refuerzo presupuestario. Esto introdujo demoras que condicionaron la fecha de iniciación de la CAV.

## Fase Ejecución

La fase ejecución de la Campaña Antártica de Verano 2007 / 2008, se inició con fecha 16 de noviembre del 2007 con la zarpada del Aviso A.R.A. "Suboficial Castillo". Posteriormente, entre los días 18 y 20 de diciembre, se produjo el relevo de emergencia (por modo aéreo) de la base Belgrano II con el personal tanto de dotación entrante (10 hombres) como de dotación saliente (21 hombres), haciendo escala en la Ciudad del Cabo.

Averías sufridas en el Buque Oceanográfico A.R.A. Puerto Deseado, contemplado para la ejecución de gran cantidad de tareas científicas, impidieron la participación que se hallaba prevista para el mismo en la CAV 2007-2008, limitando las actividades científicas previstas de realizar con el personal embarcado.

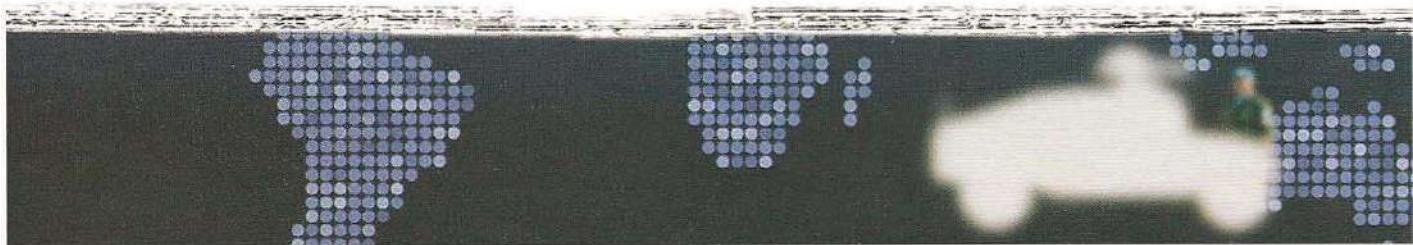
Respecto a la participación del Buque Transporte A.R.A. "Canal Beagle", la Campaña se ejecutó en tres etapas. La primera etapa, transcurrió desde la zarpada del puerto de Buenos Aires con fecha 26 de diciembre de 2007 hasta el arribo al puerto de Ushuaia el 22 de enero del corriente. En ese período se procedió a la apertura de las bases temporarias y el relevo de las dotaciones y personal científico en aquellas permanentes que fueron

reabastecidas. La segunda etapa, se desarrolló a partir de la zarpada del puerto de Ushuaia el 04 de febrero, luego de cumplirse el Puente Logístico con el Buque Logístico ARA "Patagonia" hasta el nuevo arribo al puerto con fecha 20 de febrero. En ella, se procedió a reaprovisionar bases permanentes. Finalmente, la tercera etapa se inició con la zarpada desde Ushuaia con fecha 26 de febrero, hasta el arribo final al puerto de Buenos Aires que se concretó el 16 de marzo del 2008. En ella se concretó el repliegue de dotaciones salientes y el cierre de las bases temporarias.

El buque logístico ARA "Patagonia", zarpó de la base naval de Puerto Belgrano durante el mes de diciembre, se trasladó hasta el puerto de La Plata donde embarcó combustible y luego regresó a Puerto Belgrano. Durante el mes de enero, navegó al puerto de Buenos Aires donde embarcó la carga general, los tubos y los tambores con destino a la Antártida. A mediados de dicho mes, inició la navegación con destino a Ushuaia, donde entre el 22 y el 25 concretó el puente logístico con el transporte Canal Beagle. Posteriormente, zarpó hacia Puerto Belgrano, adonde arribó con fecha 29, dando por finalizada su tarea.

## Resumen

La "Campaña Antártica de Verano 2007 – 2008" cobró particular relevancia, por cuanto debió ser encarada sin el principal medio específico con que cuenta la Nación para tal fin, como consecuencia del siniestro acaecido al buque rompehielos de

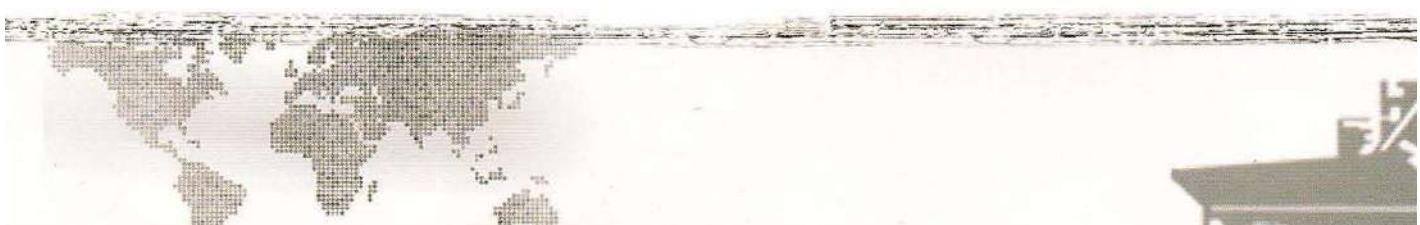


la Armada de la República Argentina "Almirante Irizar". El buque rompehielos fue durante los últimos treinta años la columna vertebral de la actividad antártica argentina, constituyendo un activo partícipe de incontables tareas, tanto científicas, como humanitarias.

Consecuentemente, debió materializarse con algunos medios diferentes a los habituales, como la contratación del buque rompehielos "Vasily Golovnin", en combinación con un helicóptero Kamov 32, ambos materiales de origen ruso, los cuales resultaron una herramienta de suma eficacia para el transporte y la descarga de los insumos por modo aéreo en las cuatro bases permanentes.

Otras particularidades de la campaña la constituyeron, la cooperación proporcionada por el Buque de la Armada de Brasil "Ary Rongel" sobre la base Esperanza y el avión arrendado, Basler Turbo 67, de origen sudafricano, el cual operando desde Ciudad del Cabo, concretó el relevo de emergencia del personal de la base Belgrano II.

Participaron también, los tradicionales aviones "Hércules" C-130, efectuando el reaprovisionamiento de los niveles mínimos de abastecimiento, mediante dos lanzamientos aéreos, para asegurar la subsistencia de la base Belgrano II y Twin Otter 200, conjuntamente con los helicópteros Bell 212, operando desde la base Marambio y en algunas oportunidades, haciéndolo también los aviones, desde la base chilena "Presidente Frei Montalva". La materialización del "puente logístico" se ejecutó con medios de la Armada de la República Argentina, como el buque logístico "Patagonia", sobre la ciudad de Ushuaia y con el transporte "Canal Beagle" y el aviso "Suboficial Castillo", operando su descarga, en modo marítimo, tanto sobre las bases permanentes como sobre las transitorias. La "Campaña Antártica de Verano 2007 – 2008" comprendió en su totalidad el transporte de 3290 m<sup>3</sup> de carga general, tambores y tubos; el repliegue al continente americano de 300 m<sup>3</sup> de residuos pertenecientes a los Grupos I, II y IV; la distri-



bución en las distintas bases de 163 ciudadanos, de los cuales 24 son científicos, 116 son personal de apoyo logístico, 6 son mujeres y 17 niños, que han quedado en la Antártida Argentina iniciando su invernada para dar continuidad a 104 años de tarea ininterrumpida sobre dicho continente.

## Consideraciones finales

La creación de un Comando Operacional, dependiente en forma directa del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, completa decididamente el sistema de empleo operativo de las Fuerzas Armadas de la Nación en el más alto nivel de la conducción de las operaciones militares realizadas en tiempo de paz.

Tal como referido al inicio del presente artículo, a menos de un mes de su constitución inicialmente con una orgánica "núcleo"; comenzó a asumir diferentes misiones entre las cuales, por haber asumido características particulares, se ha hecho especial referencia al desarrollo de la campaña antártica de verano 2007-2008.

La concreción exitosa de la campaña, involucró la toma de decisiones complejas y en algún caso novedosas, en tiempos reducidos (tal como el relevo y posterior abastecimiento por modo aéreo de la base Belgrano II que se realizaba por primera vez en la historia). Tal proceso de toma de decisiones fue solo posible por la actitud y aptitud evidenciados por todos los niveles involucrados en la solución del problema que se presentaba, niveles de conducción y de decisión que excedían largamente las posibilidades del Comando Operacional, lo que permitió hacer caer en vano las opiniones de algunos "expertos" que pretendían denostar las acciones emprendidas.

En esta particular Campaña, deseo resaltar el profesionalismo evidenciado por todo el personal interviniente, que posibilitó sortear el complejo escollo que representó la ausencia del buque rompehielos de la Armada de la República Argentina

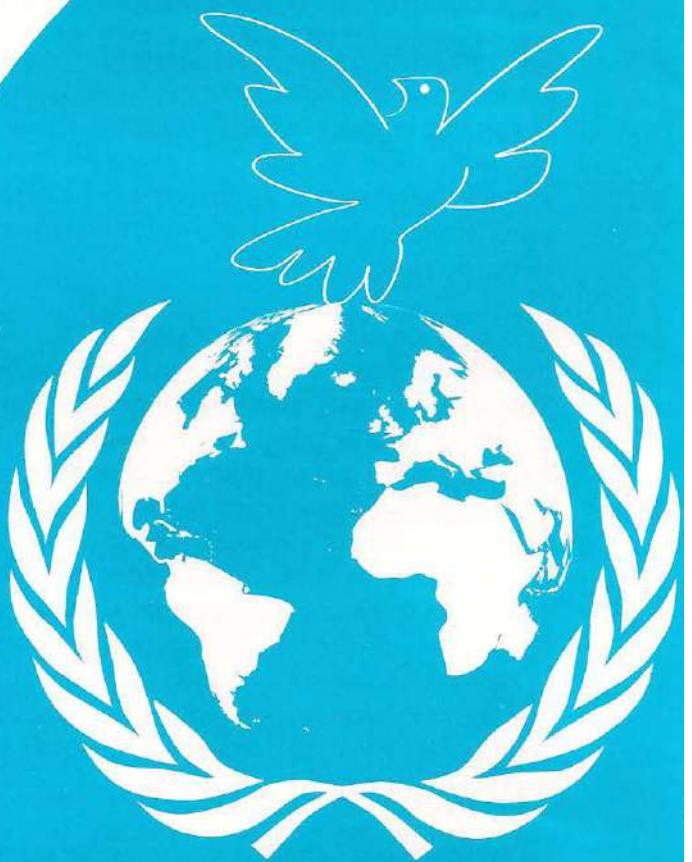
"Almirante Irizar" y evidencia que, la actividad Antártida Argentina, representa un interés nacional, aspecto por el cual no se escatimaron esfuerzos humanos, materiales y económicos para garantizar la continuidad de nuestra presencia.



---

\* General Daniel Oscar Camponovo  
General de División. Oficial del Estado Mayor General del Ejército argentino.  
Oficial de Estado Mayor General del Ejército italiano. Magister en Estrategia  
Jefe del batallón ejército argentino 8 (bea 8) misión de Naciones Unidas (unprofor / uncro) en la República de Croacia.  
Subjefe de la jefatura III - Operaciones del Estado Mayor General del Ejército.

# Aniversario 1958-2008



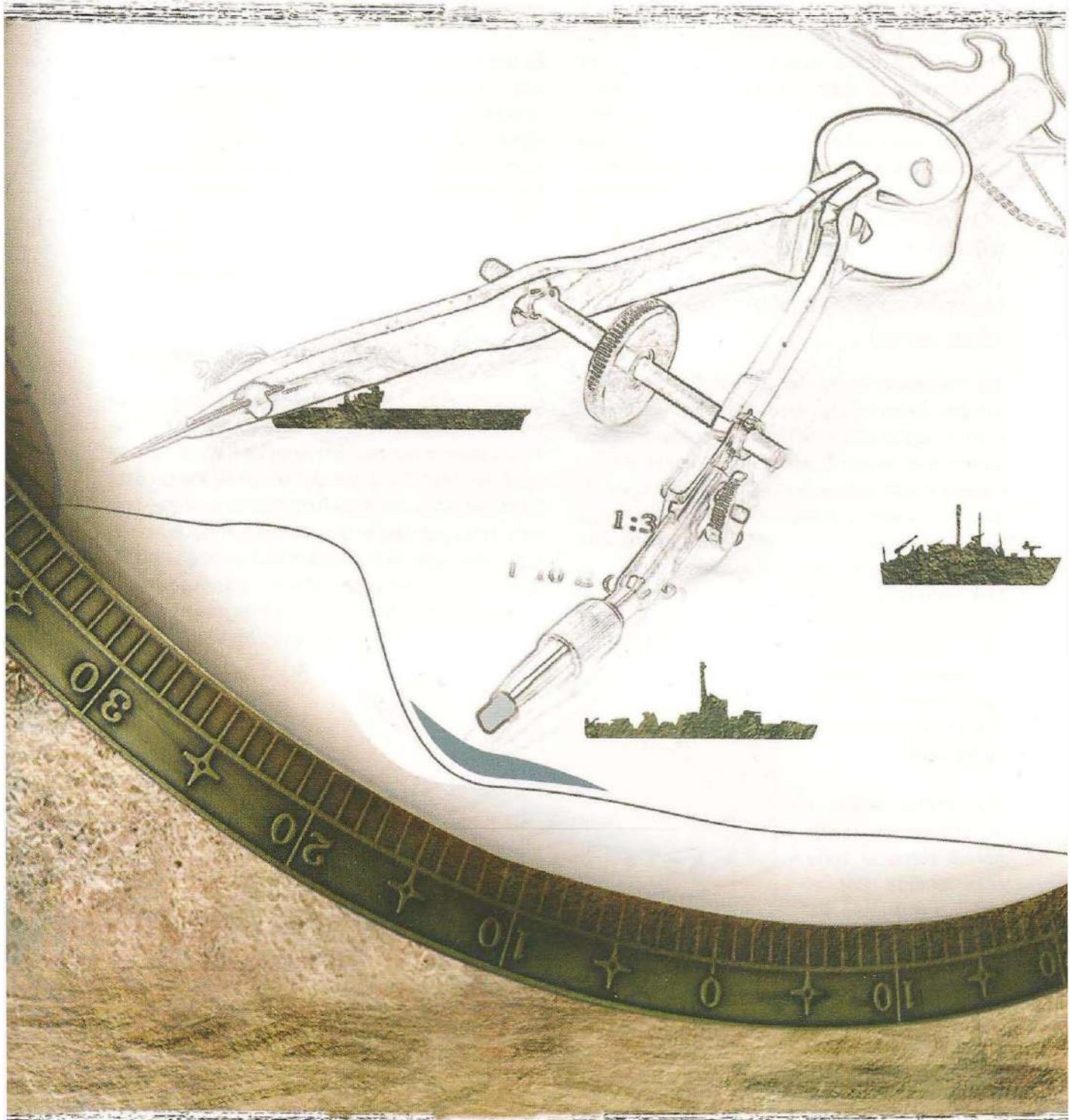
## **EXPOSICIÓN Y MUESTRA FOTOGRÁFICA**



Ministerio de  
**Defensa**  
Presidencia de la Nación

**Participación Argentina  
en Misiones de Paz de  
Naciones Unidas**

# *El límite exterior de la Plataforma Continental*



El Servicio de Hidrografía Naval (SHN), organismo dependiente del Ministerio de Defensa, integra junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y con el Ministerio de Economía, la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA)

Contraalmirante Andrés Roque Di Vicenzo\*

El Servicio de Hidrografía Naval (SHN), organismo dependiente del Ministerio de Defensa, integra junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y con el Ministerio de Economía, la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA). Esta Comisión Nacional, creada por Ley 24.815 bajo la dependencia directa de la Cancillería, tiene la responsabilidad de elaborar la propuesta definitiva del límite exterior que será presentada por nuestro país ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) de la Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) durante el año 2009.

## Margen continental y plataforma continental

El concepto de "margen continental" es geológico, y define como tal a la parte sumergida de un continente que se extiende desde su costa hasta una distancia en la que se encuentra el límite entre la corteza continental y la oceánica, y que coincide en general con la desaparición, o con la reducción a una mínima expresión, de los sedimentos que cubren los fondos marinos adyacentes a él. Este margen comprende una zona bastante llana y poco profunda, llamada plataforma, el talud, con una inclinación mucho más pronunciada, y la emersión continental conformada por sedimentos depositados al pie del talud.

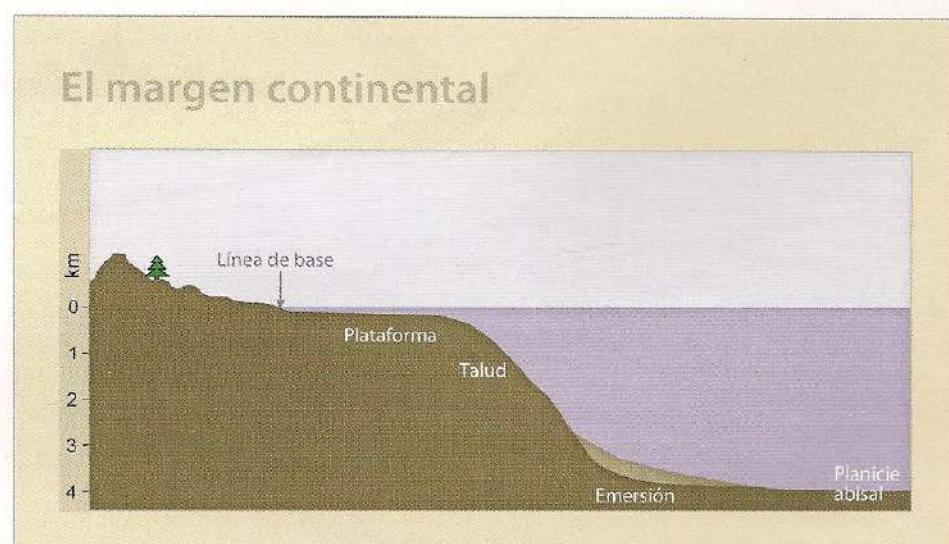
CONVEMAR define a la plataforma continental como la zona comprendida por el lecho y subsuelo de las áreas submarinas, que son continuación natural del territorio y que se extienden más allá del mar territorial de un Estado ribereño

hasta el borde exterior de su margen continental, o, como mínimo, hasta una distancia de 200 millas marinas medidas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.

Es decir que existe una diferencia entre la definición geológica, que coincide mayormente con los conceptos aprehendidos por la mayoría de las personas, y la jurídica, que establece específicamente CONVEMAR. A los efectos de la determinación del límite exterior, lo que vale es la definición jurídica, y en ese sentido se han orientado los trabajos encarados por la COPLA para definir adecuadamente el Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina.

## Morfología del margen continental

En forma muy simple y gráfica, en la figura de la siguiente página se muestra la forma que tiene normalmente un margen continental. En ella se ve cómo desde las líneas de base, o desde la costa hacia fuera, aparece primero una zona llana, con muy poca pendiente y cubierta por aguas poco profundas, que es la plataforma. Luego esa plataforma cae rápidamente hacia las grandes profundidades, formando el talud del margen, y termina en el fondo del mar, o planicie abisal, que se en-



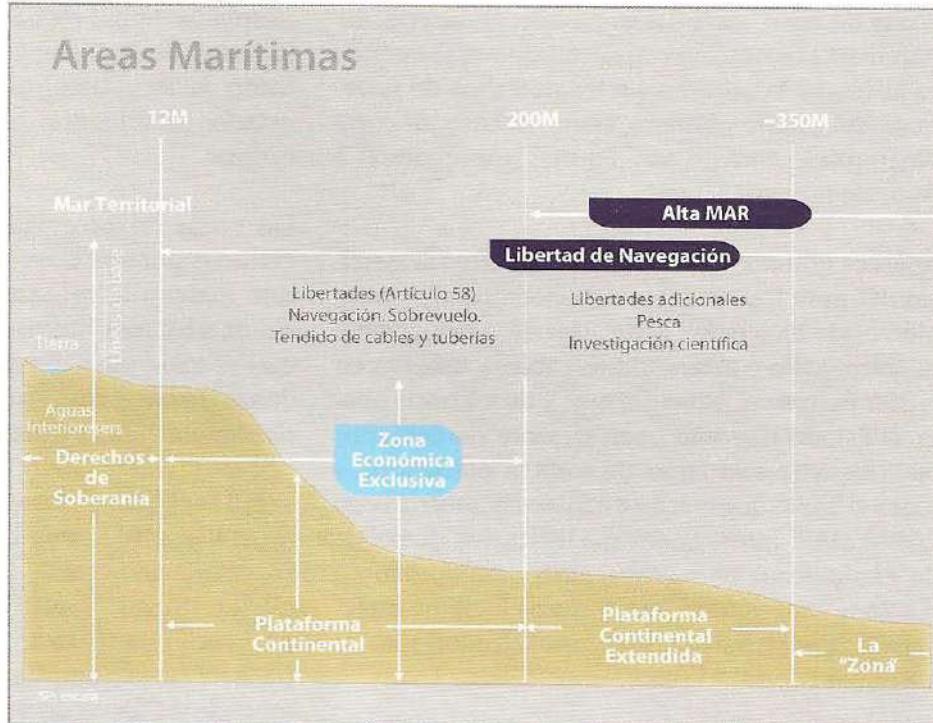
cuenta generalmente a más de 5.000 metros de profundidad.

Entre el talud y la superficie abisal aparece, en la mayoría de los casos, un cuerpo sedimentario como el que se muestra en la misma figura, que se denomina "emersión continental".

En la región conformada por la parte superior de la emersión y la inferior del talud se encuentra lo que CONVEMAR define como "base del talud", y dentro de la base, el "pie del talud", que constituye la referencia o el punto de apoyo para la aplicación de las fórmulas permitidas para demostrar hasta donde se extienden los derechos de un país sobre el suelo y subsuelo del mar adyacente a la distancia de 200 millas medidas desde las líneas de base, es decir más allá de su zona económica exclusiva.

## Espacios marítimos

En el gráfico que sigue puede verse, en forma esquemática y muy general, cada uno de los espacios marítimos que define CONVEMAR, así como los derechos de soberanía que sobre ellos ejerce el país considerado como ribereño. Puede verse cómo, a partir de las llamadas líneas de base, que determinan convencionalmente la línea de costa y cuya representación gráfica y coordenadas constituyen documentos depositados por cada país ante la Organización de las Naciones Unidas, se extienden hacia afuera el Mar Territorial, la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y la Plataforma Continental.



Es sabido que el concepto de ZEE se refiere principalmente a los derechos de soberanía del Estado ribereño sobre los recursos renovables y no renovables contenidos en la masa de agua y en el suelo y subsuelo, llegando hasta las 200 millas medidas desde las líneas de base. Este espacio, así como los conocidos como Mar Territorial y Aguas Interiores, están, para el caso de la República Argentina, definidos en la Ley de Espacios Marítimos y publicados en las cartas náuticas que edita el SHN, y los conceptos sobre control y defensa de estos espacios están claros tanto para nuestro país como para los demás Estados que pueden ejercer en ellos derechos como el de paso inocente o el de libertad de navegación.

Puede apreciarse en el gráfico que el concepto de límite sobre el mar no es tan simple como el que normalmente determina en el continente un accidente geográfico, como podría ser un río o una cadena de montañas, ni como el que materializa una línea conformada por una sucesión de hitos establecida por dos Estados limítrofes. Desde las

líneas de base hacia fuera, pasado el espacio denominado “aguas interiores”, en que la soberanía es absoluta, la soberanía o los derechos de soberanía del Estado ribereño, según el caso, se combinan gradualmente con algunas prerrogativas a favor de terceros Estados.

Aparece entonces el derecho de terceros al ejercicio del paso inocente en el mar territorial, y también el de ejercer las libertades de navegación y de sobrevuelo o el tendido de cables y tuberías en la ZEE. Pero en el lecho del mar, y de allí hacia abajo, el Estado ribereño goza siempre de derechos de soberanía a lo largo de toda la plataforma y hasta el límite que quede definido de acuerdo con CONVEMAR. Transpuesto ese límite, los derechos de explotación en la región denominada como "La Zona" corresponden al resto de la humanidad, bajo la administración de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

En la zona económica exclusiva el Estado ejerce soberanía sobre los recursos del suelo, del subsuelo y de las aguas suprayacentes; pasadas las 200 millas medidas desde las líneas de base los derechos de soberanía sobre la plataforma continental se aplican al lecho, al subsuelo y a los recursos vivos sedentarios.

## Líneas de base

Todos los derechos de nuestro país hacia el mar se determinan por distancias referidas a las líneas de base, y los espacios marítimos, como el Mar Territorial y la Zona Económica Exclusiva se miden a partir de ellas; están contenidos en la Ley de Espacios Marítimos, y se publican oficialmente en las cartas náuticas editadas por el Servicio de Hidrografía Naval (SHN).

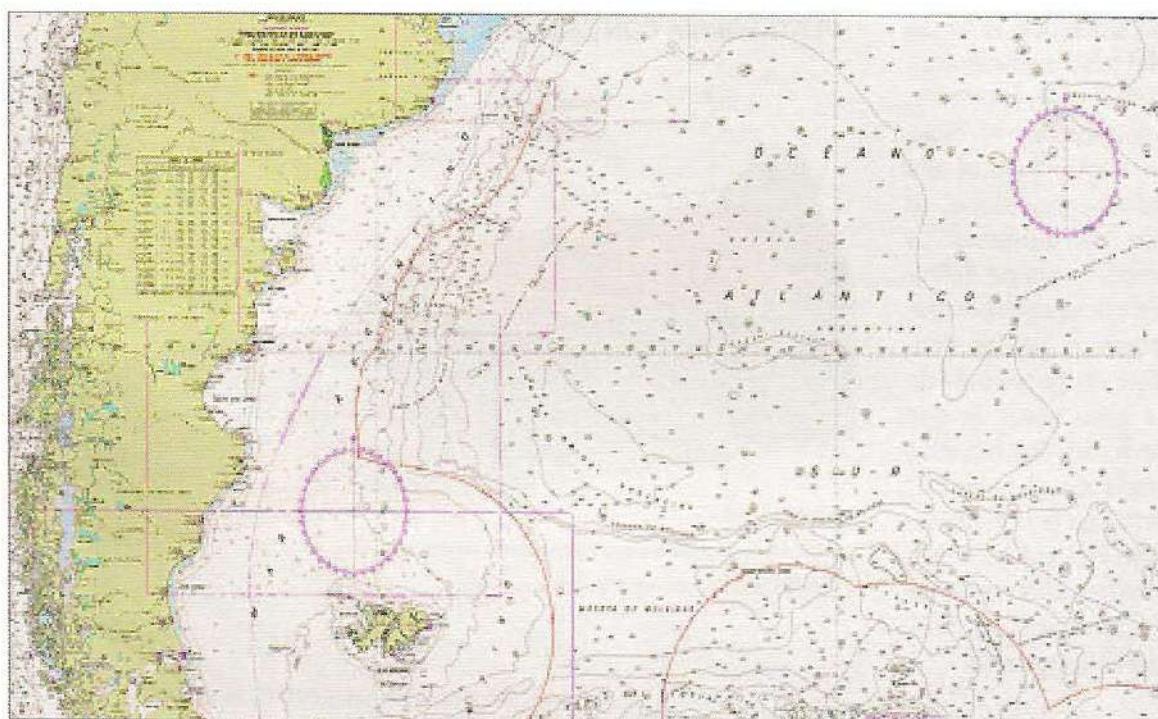
En esta copia de la carta que abarca la costa argentina entre Segunda Barranca y Punta lobos, se nota claramente que en el sur de la provincia de Buenos Aires, en el frente de la Península de Valdés, y en las costas de Chubut ubicadas al sur de la

misma, las líneas de base están determinadas por la forma de la costa. Estas curvas siguen el contorno de la costa correspondiente a los más bajos estados de marea, y se denominan línea de base normal.

Las bocas de los golfos, por otra parte, han sido cerradas por líneas rectas, trazadas sobre la carta, que marcan la separación entre las aguas interiores, ubicadas hacia adentro, y el mar territorial que se extiende hacia fuera por doce millas. Estas líneas de base, que encierran aguas interiores, se denominan líneas de base recta.

Tanto las líneas de base normal como las de base recta han sido comunicadas oportunamente a la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, y están publicadas oficialmente por medio de las cartas náuticas. Como se muestra en la carta de arriba, la primera línea roja hacia fuera de las líneas de base marca el mar territorial.





y la segunda la denominada zona contigua, que es parte de la ZEE pero con la diferencia de que en ella el Estado ribereño puede adoptar medidas de fiscalización para prevenir y sancionar infracciones en su mar territorial o su territorio a sus normas en materia fiscal, aduanera, sanitaria y migratoria.

Esta carta más general, muestra también como documento oficial la distancia de las 200 millas medidas desde las líneas de base, que encierra a la zona económica exclusiva sobre la que ejerce sus derechos de soberanía sobre los recursos la República Argentina.

Hasta aquí, entonces, todos los espacios marítimos argentinos están definidos de acuerdo con CONVEMAR, y el país ejerce sus derechos sobre estos espacios. Con el documento que constituyen las cartas náuticas oficiales y con los medios modernos de posicionamiento, no existen dudas sobre el control y la defensa, por parte de nuestro país, sobre los espacios marítimos que se han definido. El límite que aún falta demarcar es el que comprende a la plataforma continental jurídica, que se

extiende más allá de las doscientas millas medidas desde las líneas de base y que llega a profundidades que pueden superar los 5.000 metros.

Próximamente serán trazadas y publicadas, de conformidad con lo que dispone la Ley 23.968, las líneas de base del Sector Antártico Argentino.

### Las fórmulas de CONVEMAR

La Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar, en su artículo N° 76, establece las dos fórmulas que un Estado ribereño puede aplicar para determinar el límite de su plataforma continental, y las dos restricciones convenidas para la aplicación de esas fórmulas. Corresponde al país que está desarrollando el trabajo elegir, para cada zona, la fórmula y la restricción que le permitan lograr una proyección más extendida de su plataforma continental.

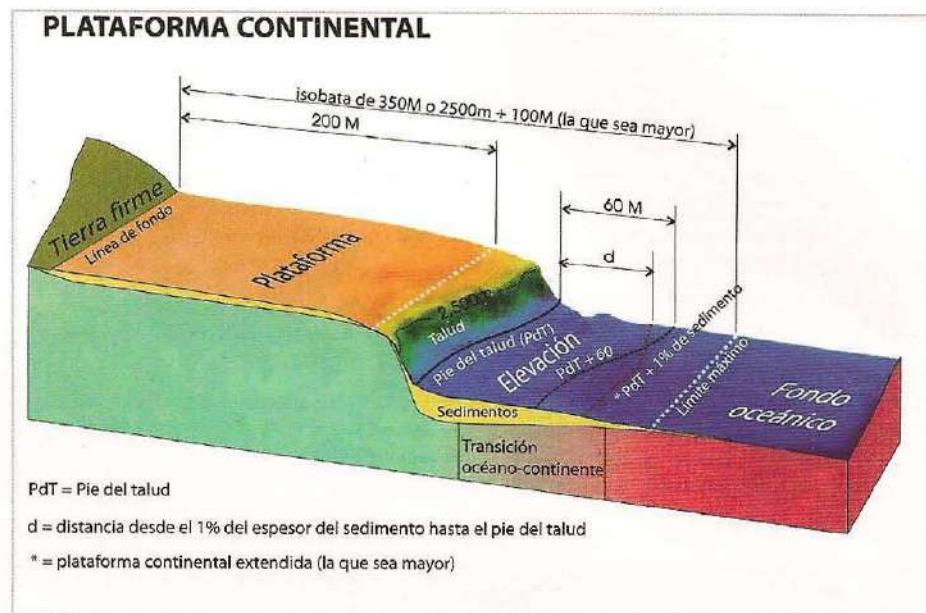
La figura muestra, ubicada en la parte superior del sedimento o emersión continental y en la inferior del talud (slope, en inglés), una curva que

va siguiendo la forma del talud a una profundidad casi constante, señalada en el dibujo como "foot of the continental slope", o sea "pie del talud". La importancia de definir esta línea con la mayor precisión posible consiste en que se trata de la base desde la que se miden los espacios hacia afuera. Cualquier error en la determinación del pie del talud incide directamente en la ubicación final del límite exterior.

A partir del pie del talud y hacia afuera, una de las fórmulas posibles para determinar el límite permite establecerlo siguiendo la forma de ese pie pero alejado de éste por una distancia horizontal de sesenta millas marinas. Este es el caso de los países que no tienen en sus márgenes continentales un espesor de sedimentos que les permita ir más allá aplicando la segunda fórmula.

Esa segunda fórmula permite al Estado ribereño extenderse más afuera de las sesenta millas aplicadas en la anterior basándose en la demostración de que existe un importante espesor de sedimento, y consiste sintéticamente en calcular una distancia entre el pie del talud y el límite que se va a construir en base a un porcentaje: El espesor del sedimento en un punto del límite no debe ser menor que el 1 % de la distancia entre ese punto y el pie del talud.

El trabajo para determinar un límite exterior, presentarlo ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) y defenderlo, no es una tarea sencilla para ningún país. La comisión ha elaborado directrices, para cada determinación,



que obligan a serios y costosos estudios que consumen tiempo y esfuerzo.

### El pie del talud

Una vez que se ha ubicado la base del talud en la región superior de la emersión y en la inferior del talud, debe establecerse cual es el pie de ese talud, o sea el punto en que la velocidad de variación de la pendiente es máxima. De acuerdo con la Convención, la ubicación del pie del talud debe hacerse en forma matemática pero con apoyo geológico. Matemática porque se define al pie del talud como el lugar en que existe un cambio máximo de pendiente a lo largo de una línea batimétrica perpendicular a las isobatas, y geológico porque el pie debe estar ubicado en la zona de transición entre la corteza continental y la oceánica.

El método matemático consiste, en realidad, en determinar la derivada segunda de la profundidad en función de la distancia a la costa, sin dejar de lado las consideraciones geológicas y morfológicas asociadas con la transición entre el continente y el fondo oceánico profundo, y buscar el máximo valor de esa derivada segunda.



En el gráfico de la página que sigue se muestra una línea de las primeras registradas por COPLA en la que, sin hacer ningún análisis desde el punto de vista geológico, se calculó la derivada segunda para “tantear” la posible ubicación del pie del talud, y se ve que presenta varios máximos. Las líneas negra y roja, casi superpuesta, muestran el perfil batimétrico, con distintos filtrados matemáticos para suavizar la forma real registrada, y la azul corresponde a la derivada segunda de la profundidad en función de la distancia a la costa.

Estudiando con algún detenimiento los máximos, se ve que algunos de ellos pueden corresponder a cambios en el gradiente provocados por rasgos del fondo que no están directamente asociados con la forma del talud, como puede ser la presencia de cañones submarinos o de procesos de erosión posteriores a su formación. Esto muestra que, para aplicar la fórmula que corresponde a la determinación del pie, resulta previamente necesario filtrar matemáticamente las líneas y buscar el apoyo geológico que refuerce la determinación. Esta línea que se muestra, a pesar de haber sido previamente filtrada, continúa ofreciendo irregularidades provenientes de rasgos ajenos a la forma general del talud.

## Batimetria

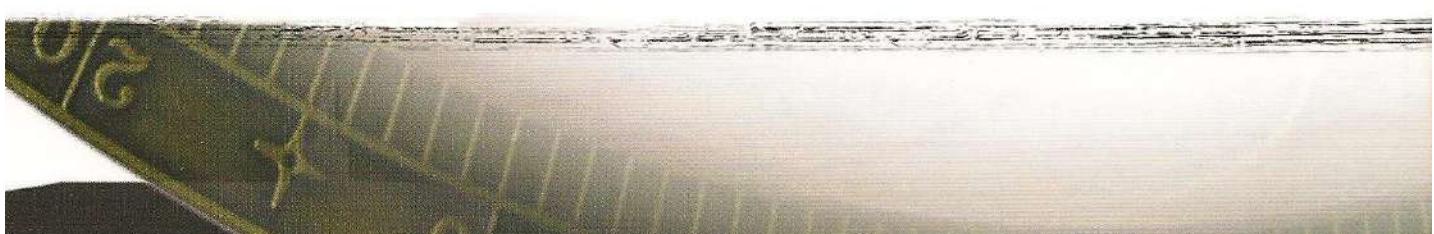
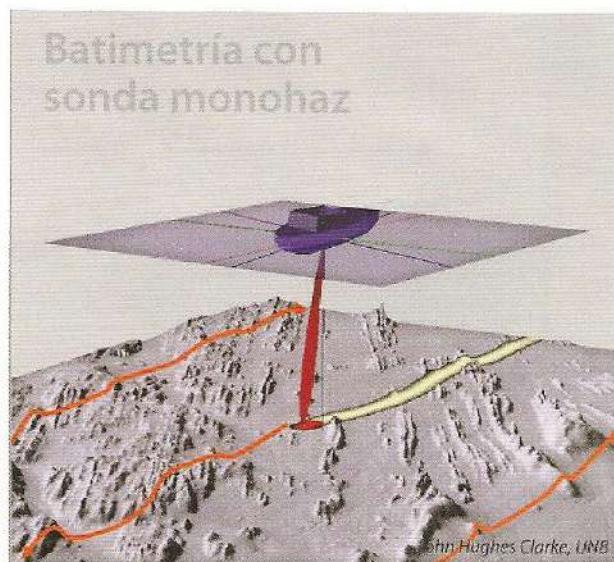
Para llegar a obtener cada línea sobre la cual se debe determinar la ubicación del pie del talud de acuerdo con lo establecido por CONVEMAR, es necesario hacer un relevamiento batimétrico. Esto se hace modernamente con buques de investigación equipados con posicionadores del sistema Global Positioning System (GPS) y con sistemas batimétricos que pueden ser monohaz o multihaz.

El gráfico muestra un buque equipado con un sistema monohaz, como es el caso del ARA “Puerto Deseado”, del Servicio de Hidrografía Naval, que es la plataforma desde la que se han efectuado una gran parte de las mediciones necesarias para la presentación argentina.

Con este sistema, el buque emite un sonido enfocado en un haz angosto, y lo recibe luego de reflejado en el fondo. Conociendo la velocidad de propagación del sonido en el agua de mar, el tiempo de recorrido de la onda sonora se convierte en distancia y se calcula la profundidad, o la distancia vertical entre el transductor de la sonda y el fondo.

Una línea obtenida con el sistema monohaz, como la que se ilustra en la figura ubicada en esta página, debe ser luego filtrada matemáticamente para minimizar los rasgos no deseados para que la curva resultante represente la forma del talud que ayude a la identificación de su base, y para que pueda ser aplicado el método de la derivada segunda para ubicar sobre ella la posición del pie del talud.

La información provista por un sistema de este tipo, si bien es aceptada por CONVEMAR, obliga a una mayor densidad de líneas relevadas en comparación con la obtenida con sistemas multihaz, porque este último sistema genera o dibuja un plano batimétrico utilizando la emisión de más de cien haces, con un ancho de barrido de más de ocho kilómetros, y ofrece por lo tanto una cobertura muy superior.



Es importante destacar que nuestro país cuenta solamente con sistemas monohaz, y que la información obtenida por este medio es más que suficiente para la elaboración de la presentación ante la Comisión. La Argentina también podrá agregar batimetría multihaz sobre la mayor parte del talud obtenida a través de acciones de cooperación llevadas a cabo con institutos de investigación extranjeros, en el marco de las prerrogativas que posee la Argentina como Estado ribereño en materia de investigación científica marina sobre sus espacios marítimos, de conformidad con la Convención sobre el Derecho del Mar y su legislación interna

### Espesor del sedimento

Una vez ubicado el pie del talud, a partir de su posición se pueden aplicar la fórmula de la distancia horizontal de sesenta millas o la del espesor sedimentario, según convenga al país ribereño. En el caso argentino, existen amplias zonas en que el espesor del sedimento permite obtener ventajas en su aplicación sobre el resultado de aplicar la otra fórmula. En el dibujo siguiente se muestra un buque sismográfico, emitiendo sonido con sus cañones de aire comprimido y recogiendo las señales por medio de una línea de hidrófonos

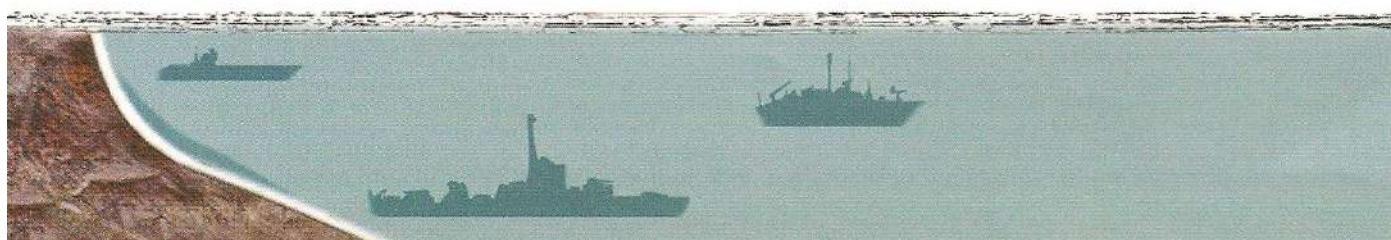
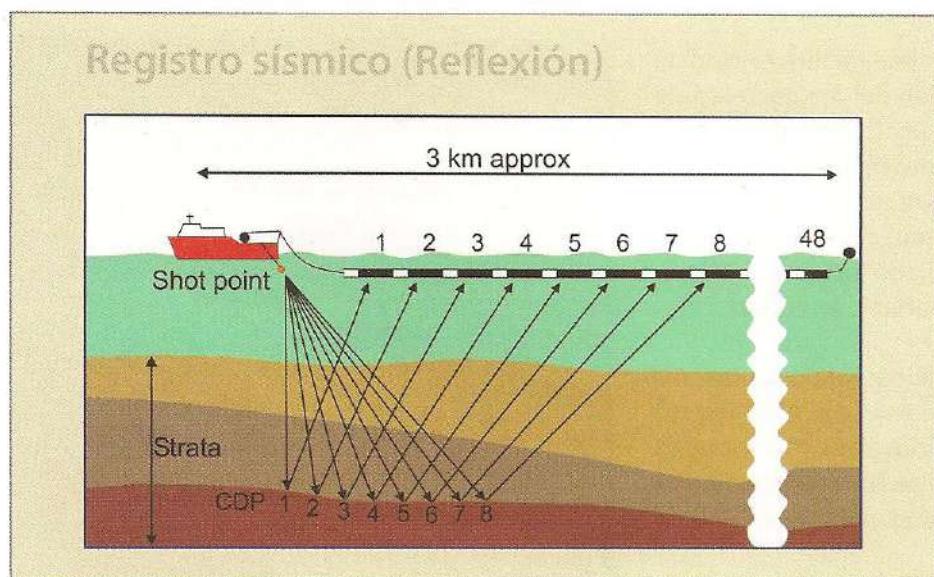
a remolque que puede tener más de 6 kilómetros de largo.

Cada posición de disparo se denomina "shot point", y el avance del buque permite que para cada uno de los puntos, numerados de uno a ocho en el fondo del mar en el dibujo, o de uno a cuarenta y ocho en el arreglo remolcado, la suma de las trazas registradas pueda utilizarse para separar lo que es señal útil de lo que es ruido mediante el adecuado procesamiento de los datos registrados.

El sonido recogido por la línea de hidrófonos, conociendo la velocidad de propagación en el agua y en los distintos estratos del subfondo y sumando las trazas registradas para cada punto, permite obtener una representación de la forma y de los espesores de las capas de sedimentos. Esto implica tareas de alto costo tanto en la registración como en el procesamiento e interpretación de los datos, pero que son necesarias para la determinación precisa del espesor, y por lo tanto del límite exterior, en las condiciones más ventajosas para el Estado.

La segunda fórmula de CONVEMAR permite determinar la ubicación del límite demostrando que el espesor del sedimento en ese punto no es

menor que el 1% de la distancia entre el punto y el pie del talud. Este espesor de sedimento, que es muy útil para la Argentina principalmente aplicada al talud de la provincia de Buenos Aires y de la región patagónica, entre el Río de la Plata y Malvinas, constituye tal vez el objetivo más costoso para el trabajo de COPLA, porque implica el uso de técnicas de registro, pro-



cesamiento e interpretación del nivel de los más sofisticados que se encuentran en uso en la explotación petrolera en el mar.

## Restricciones a la aplicación de las fórmulas

Así como CONVEMAR define las dos fórmulas que pueden ser utilizadas en la determinación del límite y deja a los estados la opción de elegir entre ellas la que mejor se aplique a sus intereses, también determina las restricciones a la aplicación de esas fórmulas. Es decir que establece hasta donde las fórmulas pueden ser aplicadas para extender la plataforma continental jurídica, dejando también en manos del país ribereño la decisión de seleccionar la que más se adecúe a sus propios intereses.

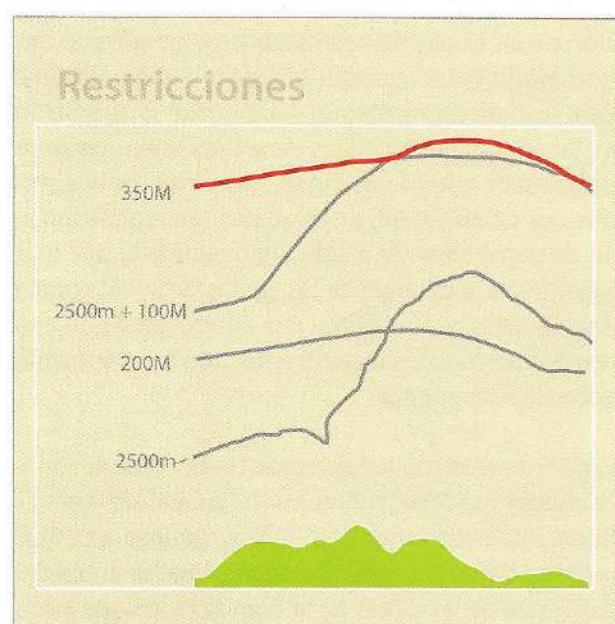
En síntesis, la Convención determina que no se puede exceder la distancia de las 350 millas medidas desde las líneas de base, a menos que una distancia de cien millas medida desde la ubicación de la profundidad de 2500 metros permita sobreponerse a esas 350 millas. En la figura de arriba se representan todas las posibilidades de aplicación de las restricciones, suponiendo

que la forma del talud y el espesor del sedimento permitieran sobreponerse.

En el caso teórico ilustrado en esta página, de izquierda a derecha y suponiendo que el espesor del sedimento es suficiente como para sobreponerse a la Zona Económica Exclusiva, el país ribereño del ejemplo toma la restricción de 350 millas hasta el punto en que la distancia de 100 millas desde la profundidad de 2500 metros le permite cambiar de restricción por resultar más ventajosa. Si el espesor del sedimento o la forma del talud no fueran suficientes para superar la distancia de 200 millas de las líneas de base, el límite quedaría determinado solamente por esa distancia.

La línea gruesa, que se muestra en la figura de abajo, sintetiza la selección de fórmulas y restricciones que mejor se acomoda a los intereses del país teórico al que se refiere el gráfico. Aquí, también de izquierda a derecha, el primer sector de límite se dibuja en base a las 200 millas de las líneas de base porque no hay un espesor de sedimento que permita superar esa distancia, y porque las 60 millas desde el pie del talud también son insuficientes. En el segundo tramo el espesor del sedimento es insuficiente, pero la forma del talud permite utilizar la fórmula de las 60 millas medidas desde su pie, y en el tercero ya el espesor pasa a ser el elemento importante y la fórmula del 1% puede ser aplicada hasta alcanzar las restricciones.

Se aplica entonces la restricción de las 350 millas, hasta que aparece la distancia de 100 millas más allá de los 2500 metros de profundidad, lo que constituye la restricción válida casi hasta el final del dibujo. En suma, para determinar acabadamente el límite exterior de la plataforma continental, es necesario determinar, sobre cada línea batimétrica considerada, la ubicación del pie del talud y de la profundidad de 2500 metros y el espesor del sedimento, además, obviamente, de las distancias de 200 y 350 millas medidas desde las líneas de base.



## Qué está haciendo la Argentina

La presentación del límite exterior de la plataforma continental argentina debe realizarse ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental durante el año 2009. El límite que fije el Estado argentino de acuerdo con las recomendaciones que formule la Comisión se transformará, entonces, en definitivo y obligatorio para los otros Estados y para la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

La Argentina debe llevar a cabo todos los estudios técnicos y científicos que permitan definir el límite exterior, y presentarlos ante la Comisión de Límites de CONVEMAR antes de mayo de 2009. Con este fin, en el año 1998 se creó por Ley 24.815 la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), una Comisión interministerial presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto e integrada por un representante del Ministerio de Economía y otro del Servicio de Hidrografía Naval del Ministerio de Defensa, que tiene por objetivo elaborar, de conformidad con lo establecido en CONVEMAR y en el artículo 6º de la Ley 23.968, una propuesta definitiva que permita a la República Argentina demarcar el límite exterior de su vasta plataforma continental.

A partir de su creación, la COPLA comenzó una ingente tarea de recopilación de datos batimétricos y geofísicos. Una vez filtrados, principalmente sobre la base de su calidad, el análisis de los datos permitió seleccionar las áreas en que era necesario encarar trabajos de campo o campañas de relevamiento geofísico y batimétrico con la finalidad de cumplir holgadamente con los requerimientos contenidos en las Directrices Científicas y Técnicas de la Comisión de Límites de CONVEMAR.

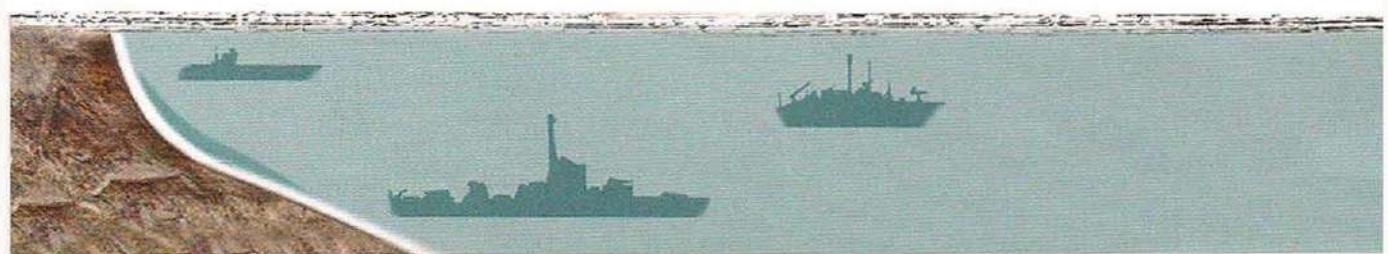
Las campañas terrestres y oceanográficas ya han sido completadas casi en su totalidad, y el trabajo encomendado por ley a la Comisión Nacional se encuentra en la etapa final de la elaboración de

la presentación, habiéndose acordado que esta se hará efectiva ante la CLPC con anterioridad al mes de mayo del año 2009.

La organización establecida desde la fecha de creación de COPLA, estableció las normas de interacción entre los tres organismos ministeriales que conforman la Comisión Nacional, pero también con los diferentes organismos y centros de investigación que desde un principio sirvieron de apoyo a sus propósitos, como la Secretaría de Minería, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales y la Comisión de la Carta Geológica. A estos organismos que inicialmente formaron parte, se han ido agregando otros con los que la Comisión ha interactuado o interactúa todavía, principalmente por tratarse de centros de investigación de nuestro país que han facilitado el desarrollo de acciones de cooperación para el logro del objetivo impuesto, como por ejemplo las Universidades de Buenos Aires, Rosario y San Juan, o el Instituto Antártico Argentino.

Es importante destacar por ejemplo la participación de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP) y de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), desde el principio de las tareas de COPLA, en el apoyo brindado para la referenciación de las líneas de base al sistema geodésico denominado World Geodetic System 1984 ó WGS84. Este trabajo es fundamental, porque la medición de las 200 y las 350 millas desde las líneas de base debe estar referida a uno de los sistemas aceptados por CONVEMAR, y obligó por tanto al desarrollo de campañas de medición geodésica, por mar y por tierra, a lo largo de las costas de la Patagonia y de las islas, y a la utilización de imágenes de alta resolución para los lugares a los que era imposible acceder físicamente.

Organismos como la Secretaría de Energía, el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) o el Instituto Antártico Argentino (IAA) aportaron a COPLA valiosos datos acumulados desde mucho antes del comienzo de las tareas de la Comisión, los que junto



con los obtenidos de institutos de investigación del país y extranjeros, muchas veces en acciones de cooperación directa, posibilitaron la tarea inicial de recopilación y análisis de datos que fue necesaria para la planificación de las posteriores tareas de campo, algunas de las cuales están en estos momentos en su etapa final de ejecución.

La Subcomisión Técnica de COPLA, que funciona en el edificio central del Servicio de Hidrografía Naval y bajo la supervisión del Jefe de ese organismo, es la responsable de las tareas de orden técnico que permitan la elaboración de la propuesta definitiva del límite exterior, y está conformada por profesionales, investigadores y técnicos del mismo Servicio y por otros contratados especialmente para este trabajo por la Comisión, y cuenta con el aporte y la cooperación de especialistas de otros organismos de investigación nacionales.

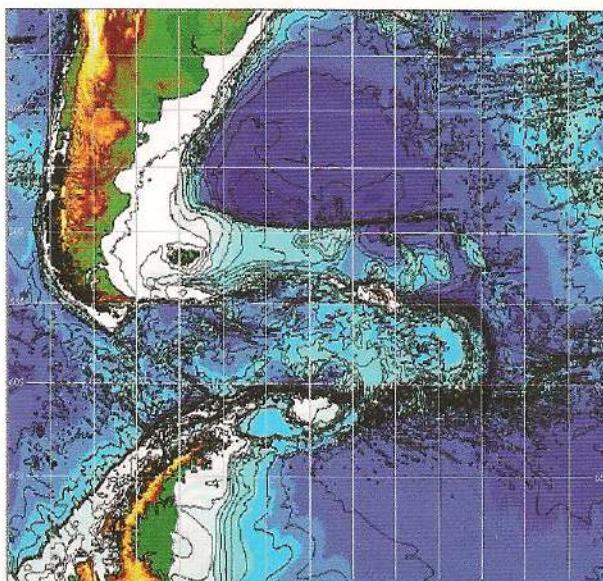
Es así como en temas relacionados con el análisis e interpretación de datos magnéticos y gravimétricos, que serán utilizados en apoyo de la presentación, se trabaja fundamentalmente en cooperación con el Instituto Antártico Argentino (IAA) y con las universidades nacionales de Rosario, San Juan y Buenos Aires, y hasta se ha avanzado, como tema de investigación, con el Instituto de Geodesia de la Facultad de Ingeniería de la UBA en la aplicación del análisis de fractales al estudio de la forma de los perfiles para definir la ubicación de la base y del pie del talud.

Periódicamente, COPLA convoca a los más destacados investigadores del país relacionados con la geología, la geofísica, la geodesia o la hidrografía, para exponerles los avances logrados en el trabajo, y fomenta la discusión profesional por medio de reuniones o seminarios sobre los temas técnicos y científicos en que se apoya, como manera de asegurar que la orientación que se está dando al trabajo abarque la mayor y más calificada variedad de opiniones y aportes.

## La plataforma continental argentina

En el siguiente mapa, en el que el color azul representa las profundidades abisales y en el que se han dibujado las isobatas, puede apreciarse la enorme extensión de espacios marítimos sobre los que la República Argentina ejerce su jurisdicción.

Esta gran extensión submarina que conforma la plataforma continental, por estar cubierta en su mayor parte por sedimentos, constituye una enorme fuente potencial de recursos, entre los cuales se destacan los hidrocarburos y una variedad de recursos minerales. En su mayor parte, se trata de zonas de profundidades que van desde los 1000 hasta los 5000 metros, que deben ser todavía ex-



ploradas y que esperan los desarrollos tecnológico que permitan la explotación en el futuro de sus posibilidades, pero desde el momento en que Argentina haga su presentación ante la Comisión de límites de CONVEMAR quedarán definitivamente incorporadas a su patrimonio.



Solo es posible tomar conciencia real de lo que significa la custodia, y el ejercicio de la soberanía y de la defensa de estos inmensos territorios submarinos cuando se piensa que con un buque de velocidad normal el tránsito desde la costa argentina hasta al zona de Georgias puede llevar de cuatro a seis días de navegación o que el cruce del Mar de Scotia, desde Isla de los Estados hasta sobrepasar las Sandwich aproximadamente una semana.

Estas regiones son consideradas también entre las más complicadas del mundo para navegar, por la profundidad, la distancia al continente y la presencia permanente del viento que genera olas extraordinarias y que impone la utilización de buques de porte oceánico y de gran autonomía.

### El ARA Puerto Deseado

Un párrafo final merece la participación que tuvo el buque oceanográfico del Servicio de Hidrografía Naval A.R.A "Puerto Deseado", que puede observarse en la imagen de abajo y que participó en una campaña oceanográfica que permitió completar la totalidad de los datos batimétricos necesarios para la elaboración final de la presentación argentina.

Este buque fue construido en la Argentina por Astilleros Argentinos Río de la Plata S.A. (ASTARSA), es propiedad del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y es operado por la Armada Argentina desde el año 1978 en apoyo de todos los institutos de investigación que participan en el país en la exploración del mar en todos sus aspectos.

Para cumplir la difícil tarea que se le encomendó a esta unidad en apoyo de la presentación argentina de su límite exterior, a instancias de la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental fue equipado recientemente con un moderno sistema de adquisición de datos, basado en posicionadores GPS con correcciones diferenciales y en las más modernas versiones de sondas acústicas de gran profundidad. Con la incorporación de este equipamiento, el buque ha sido modernizado y adaptado a los requerimientos fijados por las normas internacionales establecidas para relevamientos batimétricos, lo que asegura la terminación de las tareas de campo pendientes a tiempo, y con el mejor nivel de calidad.



**\* Contralmirante Andrés Roque Di Vincenzo**

*El Contralmirante (R) Andrés Roque Di Vincenzo actualmente se desempeña como Jefe del Servicio de Hidrografía Naval dependiente de la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica del Ministerio de Defensa.*

*Licenciado en Hidrografía (Instituto Tecnológico Bs. As.)*

*Profesor y Asesor en la Escuela Naval Militar y en la Misión Naval Argentina en Paraguay, prestando servicios en diversas Unidades operativas de la Flota de Mar y de la Agrupación Naval Hidrográfica.*

*Entre los últimos cargos que ocupó se encuentra el del Jefe del Servicio de Comunicaciones Navales, Comandante de Tránsito Marítimo, Director de la Escuela de Guerra Naval, Comandante del Área Naval Atlántica, Jefe de la Base Naval Mar del Plata, Subsecretario de Intereses Marítimos y Jefe del Servicio de Hidrografía Naval.*





# *Los alcances del esfuerzo legislativo en la administración de Justicia Militar en la Argentina*



En los tiempos que corren existen, en condiciones de vigencia, sistemas de administración de justicia militar que, salvo en escasísimos aspectos, mantienen su carácter inquisitivo – con las consecuencias que ello irroga – y, por otro lado, sistemas que, habiendo efectuado profundas, vehementes y, por ello, plausibles modificaciones, en opinión del suscripto aún no han alcanzado los mínimos exigibles.

**Coronel Manuel Omar Lozano\***

## Introducción

Lo concerniente a la administración de justicia penal militar - "jurisdicción militar" - se ha convertido, en poco tiempo, en un tema de ligado tratamiento, sea porque los medios de difusión pública han evidenciado y evidencian sus severos desajustes, al propalar el acaecimiento de eventos que guardan vinculación con ella, sea porque, cada vez con mayor recurrencia, eventualmente como consecuencia de lo antes consignado, los Estados van reaccionando de su exasperante letargo y comienzan a adaptar sus legislaciones a los estándares internacionales.

Sucede que ya no resulta disimulable, y mucho menos excusable, la falta de diligencia frente al incontrovertible deber de resguardar los Derechos Humanos.

La circunstancia aludida en el primer párrafo - el insistente tratamiento contemporáneo -, ha permitido conocer más en detalle las peculiaridades de los sistemas de administración de justicia militar vigentes y, consecuentemente, ha viabilizado la emisión de profusa autorizada opinión.

Así, entre otros aspectos, ha facilitado incursionar, aunque en forma tenue, en la historia de los Ejércitos, y conocer que, de antiguo, la mayoría de los sistemas al perseguir asegurar el orden y la disciplina en los ámbitos castrenses, se caracterizaron por su naturaleza inquisitiva y que, progresivamente, muchos de ellos, han experimentado disímiles desarrollos hasta alcanzar diversos estadios.

En lo que respecta a las actuales prácticas nacionales, se ha evidenciado que a partir de lo señalado en el párrafo que antecede, en algunos casos solo se realizaron gráciles reformas susceptibles de ser llamadas "meras cosméticas" (vgr: Argentina), en otros se produjeron sustanciales cambios - se mantuvo la jurisdicción militar, pero otorgando mayor juridicidad a sus regímenes (vgr: España) - y, finalmente, en otros casos se llegó a la lisa y



llana supresión de la jurisdicción (vgr: Francia, Alemania, etc.).

Así las cosas, en los tiempos que corren existen, en condiciones de vigencia, sistemas de administración de justicia militar que, salvo en escasísimos aspectos, mantienen su carácter inquisitivo – con las consecuencias que ello irroga – y, por otro lado, sistemas que, habiendo efectuado profundas, vehementes y, por ello, plausibles modificaciones, en opinión del suscripto aún no han alcanzado los mínimos exigibles.

Es de hacer notar que si se quisiera concluir en orden a cuáles son las tendencias actuales sobre el particular, se podría afirmar, sin hesitación, que es comprobable una propensión a dejar de lado todo sistema que posea características inquisitivas. Ninguna duda cabe que, en su gran mayoría, los países que han excitado esfuerzos legislativos respecto del "sub exámine", pese a las relevantes obstinaciones en contrario existentes, lo han hecho en esa dirección.

Hasta aquí, lo relacionado con la "iuris dictio" penal militar.

En otro orden de ideas y a efectos de coadyuvar con un "in totum" tratamiento, es imprescindible señalar que los sistemas de administración de justicia militar, de antiguo, también se caracterizaron por un sincrónico tratamiento de las materias penal y disciplinaria. En otras palabras, los plexos

normativos pertinentes comprendían lo inherente al ámbito penal y, contemporáneamente, lo relacionado con la materia disciplinaria. Hasta es posible encontrar en la comunidad internacional, en los tiempos que corren, Estados que poseen sistemas en los que, órganos jurisdiccionales castrenses (tribunales militares), mediante sus decisarios definitivos, imponen correctivos disciplinarios (la República Argentina, por ejemplo).

Consecuentemente, es menester no omitir al repasar la evolución antes anunciada que, en lo que a ello respecta - relación entre lo disciplinario y lo penal -, la tendencia actual también evidencia un interés en separar ambas materias, en algunos casos, estableciendo su mera inconexión, en otros, llevando lo que posee naturaleza penal, al ámbito jurisdiccional pertinente - Poder Judicial -, y depositando lo que reviste naturaleza disciplinaria - administrativa -, en manos de los diferentes escalones de la estructura castrense.

He consignado en otras oportunidades, con evidente aceptación en heterogéneos ámbitos, una frase que resume en puridad lo antes dicho y que, por lo demás, fija posición: "la función jurisdiccional penal del Estado debe ser asumida, con exclusividad, por el Poder Judicial, y debe otorgarse a las autoridades que se posicionan en los diferentes escalones de la estructura jerárquica militar, una herramienta disciplinaria que permita asegurar acabadamente su régimen funcional".

### Agravios que han despertado y despiertan los sistemas de administración de justicia militar

Ahora bien, a efectos de estimular el tratamiento de la cuestión cabe preguntar ¿cuáles son los principales cuestionamientos que debieron soportar los sistemas de administración de justicia militar?

Los principales cuestionamientos, no todos, efectuados respecto de la "jurisdicción penal militar" tienen ya larga vida y, en general, conforme se lo

ha presentado reiteradamente, se refieren a tres asuntos sustanciales. Uno de ellos, el alcance de la competencia de los tribunales castrenses, otro, el desinterés evidenciado respecto del ineludible debido proceso y, finalmente, guardando puntual relación con éste último, la también irrefutable falta de independencia e imparcialidad de sus magistrados e integrantes de tribunales.

Respecto de la primera de las observaciones - alcance de la competencia de los tribunales militares-, es procedente señalar que, en los tiempos que corren, se ha consolidado el posicionamiento doctrinario que propicia que la jurisdicción castrense debe circunscribirse a los delitos propiamente militares - también llamados delitos de función o delitos esencialmente militares - cometidos por militares, y que excluye toda posibilidad de juzgamiento y eventual reproche penal de civiles, cualquiera sea la naturaleza del hecho atribuido.

Sin embargo, una rápida estimación de los sistemas vigentes nos muestra, lúcidamente, que ello aún no fue acabadamente instrumentado por inúmeros Estados de la comunidad internacional, sea porque la aludida delimitación es imprecisa, sea porque, en algunos casos, los sistemas siguen alcanzando a civiles.

El segundo cuestionamiento guarda puntual vinculación con la indolencia evidenciada por los sistemas de administración de justicia militar de muchos Estados, respecto del debido proceso. La aún tangencial lectura de las normas relacionadas con el "sub exámine", hoy vigentes en, lamentablemente, no pocos países - Argentina entre ellos -, así lo confirma.

Finalmente, el tercer cuestionamiento existente, tal como viéramos, encuentra fundamento en la circunstancia de que, tanto los jueces como los integrantes de los tribunales militares, carecen de independencia e imparcialidad por estar entroncados en un poder ajeno al judicial y, además, por ser parte de una estructura jerarquizada. Tal como



se anunciara respecto de los aspectos abordados precedentemente, también podemos encontrar ese capital desajuste en las legislaciones vigentes, y práctica consecuente, de muchos países - Argentina, por ejemplo -.

Así las cosas, ya a nadie escapa que, en virtud de lo antes expuesto, en los últimos tiempos soplaron vientos de cambio en diversos Estados de la comunidad internacional.

## ¿Cuál es la situación en la República Argentina?

### El marco legal pertinente

El Código de justicia militar - Ley 14.029<sup>1</sup>, modificada por la Ley 22.971 y por la Ley 23.049<sup>2</sup> -, habitualmente señalado como "autosuficiente", toda vez que de él emerge lo relacionado con la organización y competencia de los magistrados y tribunales llamados a ejercer la función jurisdiccional - Tratado Primero -, el procedimiento que resulta de aplicación - Tratado Segundo - y las infracciones y penalidad consecuente (los delitos de naturaleza castrense) - Tratado Tercero -, como asimismo, el régimen disciplinario inherente a las Fuerzas Armadas, es la norma que otorga marco legal a la Administración de justicia militar en la República Argentina.

Dicho plexo normativo no solo prevé lo antes anunciado - lo inherente a la materia penal y procesal penal - y lo concerniente a las potestades disciplinarias y a su pertinente imposición<sup>3</sup>, aún haciéndolo en forma concordante y armónica - para dar un ejemplo, los Consejos de Guerra se encuentran en aptitud de imponer tanto reproches de naturaleza penal (penas), como correctivos de menor entidad (sanciones disciplinarias)<sup>4</sup>, para épocas de normalidad (Tiempo de Paz), sino que también contempla, iguales aspectos, mas vinculados a épocas de excepción (Tiempo de Guerra), circunstancia que acude a ratificar la antes mencionada autosuficiencia.

Existe otra norma (decreto), de naturaleza reglamentaria, para cada una de las Fuerzas Armadas. La Reglamentación de justicia militar, en el caso del Ejército Argentino, seguramente sorprenderá, fue emitida en el transcurso del año 1928, por lo que, fácil es advertirlo, reglamentó un Código de justicia militar pre térito (derogado en la década del 50 del siglo pasado). Pese a ello y a los inconvenientes que su clara y a veces vehemente desactualización ocasiona, se sigue utilizando.

### Antecedentes históricos del sistema de Administración de justicia militar vigente en la República Argentina

El digesto en análisis - Código de justicia militar - reconoce a las Ordenanzas Militares de España<sup>5</sup>, expedidas por Carlos III el 22 de octubre de 1768, como antecedente mediato.

Dicha normativa, no resulta ocioso aclararlo, se mantuvo vigente durante más de ochenta y cinco años de institucionalidad argentina (hasta el año 1895).

Con posterioridad, sin perjuicio de otros esfuerzos de reforma que no alcanzaron mayor significación, se sancionaron dos normas que constituyeron los instrumentos llamados a precisar la estructura y organización con responsabilidad de administración de justicia, el procedimiento y la nómina de delitos sujetos a la "iuris dictio" castrense - Código de 1898<sup>6</sup> y Código de 1951<sup>7</sup>.





Ulteriormente, se sancionó la Ley 22971 - modificatoria de la precedente -, entrando en vigencia el 15 de diciembre de 1983 y, dos meses después, exactamente el 15 de febrero de 1984, se produjo la entrada en vigencia de la Ley 23.049 modificatoria de las anteriores<sup>8</sup>.

### **El sustento constitucional de la "iuris dictio" castrense**

A nadie vinculado a la materia escapa que, durante muchos años (más de treinta y cinco), pocas discusiones existieron en orden a la eventual inconstitucionalidad del sistema instaurado por la Ley 14.029. Por lo demás, tampoco es desconocido que, diferentes instancias del poder Judicial de la Nación, en no pocas ocasiones, se expedieron en orden a su constitucionalidad, remitiendo a una puntual prescripción de la ley suprema<sup>9</sup>.

No obstante, durante las dos últimas décadas del siglo pasado - para precisar, quizás con mayor reiteración y vehemencia, a partir de los comienzos del año 1984 -, comenzó a evidenciarse un nuevo posicionamiento al respecto. Ese posicionamiento, adoptado por un cada vez más concurrido sector doctrinario - también político, académico, etc. -, sostuvo que la función jurisdiccional del Estado, en sede militar, determinada por la Ley 14.029, y no alterada por lo residual de la Ley 22971, como tampoco por la Ley 23.049, carecía de soporte constitucional.

Quienes adhirieron a dicha postura teorizante refirieron, exactamente, que no existía prescripción constitucional alguna que justificara la existencia de la jurisdicción. Es más, advirtieron que lo es-

tablecido por el artículo 1º del Código de justicia militar<sup>10</sup> respecto de la jurisdicción castrense, no guardaba correspondencia con la prescripción constitucional a la que remitía - artículo 29 de la Constitución Nacional<sup>11</sup> -, agregando, en ese orden, que la incongruencia encontraba motivo en la circunstancia de que el código halló fundamentos, otrora, en el texto de una Constitución Nacional pretérita<sup>12</sup>.

Ello, efectivamente, coincidía con la realidad.

Por lo demás, sostuvieron que la previsión constitucional recurrentemente invocada por algunos juristas con estado militar, por algunos constitucionalistas civiles e incluso por la máxima instancia jurisdiccional de la República Argentina - Corte Suprema de Justicia de la Nación -, para justificar la existencia de la "iuris dictio" castrense - el hoy artículo 75, inciso 27<sup>13</sup> -, en defecto de la considerada en los párrafos que anteceden, resultaba, a todas luces, impotente a esos efectos.

Asimismo, acentuaron y acentúan que, dicho precepto constitucional - el hoy artículo 75, inciso 27<sup>14</sup> -, al asignar al Congreso la función de fijar las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y guerra y dictar las normas para su organización y gobierno, no autorizaba ni autoriza, obviamente, a hacerlo transgrediendo otros artículos del mismo texto<sup>15</sup>.

En mi opinión, el sistema, por lo expuesto y pese a los reiterados pasados argumentos esgrimidos - por juristas militares, constitucionalistas civiles, por la máxima instancia jurisdiccional, etc. -, a los que siempre, sin vacilaciones, he considerado hartos forzados, no gozó, ni goza, de sustento constitucional. Ello así, desde que fuera abrogada la Constitución Nacional del año 1949.

Por lo demás, procede no omitirlo, el tema se saneó jurisdiccionalmente en ocasión en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación - 6 de marzo de 2007 -, concluyó que el sistema de administración de justicia militar vigente en la República Argenti-





na, colisionaba abiertamente con la Constitución Nacional y con diferentes tratados internacionales - con jerarquía constitucional - suscriptos por el Estado Nacional<sup>16</sup>.

La falta de independencia de quienes tienen la misión de instruir, conocer y juzgar eventos penalmente disvaliosos cometidos en sede militar - Jueces de Instrucción Militar e integrantes de los Consejos de Guerra -, al depender ellos de diversas instancias castrenses y, éstas, del Presidente de la Nación, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, como asimismo, la manifiesta inviabilidad de ejercicio del derecho de defensa, dieron pábulo al fallo aludido.

**Breves precisiones en orden a los llamados a administrar justicia en ámbito militar, de conformidad a la normativa en análisis - Ley 14.029, modificada por la Ley Nº 22.971 y por la Ley 23.049**

La ley, ante la comisión de un injusto, faculta, a determinadas autoridades - máximas instancias jerárquicas de las Fuerzas Armadas o autoridades designadas por ellas, en la ciudad de Buenos Aires, jefes con mando superior independiente y directo-

res de establecimientos, cuando tengan adscriptos jueces de instrucción, en el interior del país y el Presidente de la Nación en los casos de oficiales generales y funcionarios letrados de la administración de justicia<sup>17</sup> -, a ordenar la sustanciación de un sumario, responsabilidad que debe ser ejercida por un Juez de Instrucción Militar (JIM). El Código de justicia militar asigna la actividad de contralor del proceso y sujeción a la normativa

vigente, hasta la finalización del sumario, a oficiales abogados - Auditores, conforme su terminología -, quienes dependen de las mismas instancias jerárquicas a las que se encuentran adscriptos los Jueces de Instrucción Militar<sup>18</sup>.

La ulterior etapa del proceso - la etapa de plenario, o de juicio -, se encuentra a cargo de los tribunales militares (conforme la terminología de la ley, Consejos de Guerra)<sup>19</sup>.

Los Consejos de Guerra, conforme la normativa en análisis, son de tres tipos.

Uno de ellos, el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, depende del Ministerio de Defensa, es el responsable de intervenir en casos de oficiales superiores o de funcionarios de la justicia militar, y está integrado por seis miembros del cuerpo comando, con la jerarquía de General o equivalente, y tres miembros de los servicios de Justicia de las Fuerzas Armadas, de igual jerarquía<sup>20</sup>.

Otro, también con intervención acorde a la jerarquía de los causantes, es el Consejo de Guerra para Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas. Depende, también, del Ministerio de Defensa y, en

este caso, la integración es totalmente lega; la única presencia letrada, es la del Oficial Auditor adscrito<sup>21</sup>.

El último de los Consejos de Guerra existente es el denominado Consejo de Guerra para Personal Subalterno; existe uno por cada Fuerza. Cada Fuerza tiene un tribunal de este tipo, y el componente es totalmente lego, no hay personal letrado, salvo si, el oficial auditor adscrito<sup>22</sup>.

Resulta propio no soslayar - pese aemerger de lo antes dicho -, que la normativa en consideración, no conmina a que, quienes se desempeñan como Jueces de Instrucción Militar, como asimismo, quienes asumen la responsabilidad de conocer y juzgar - integrantes de los tribunales militares -, sean abogados y, también, que la estructura antes diagramada se encuentra entroncada en ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, circunstancias que viabilizaron numerosas y vehementes críticas al sistema, por entenderse que no se salvaguardaban puntuales principios inherentes a la administración de justicia - idoneidad, independencia e imparcialidad -.

Completando la estructura llamada a conocer y juzgar encontramos - esto desde la sanción de la Ley 23.049 (15 de febrero de 1984) y su posterior concordancia con la Ley 24.050 -, a la Cámara Nacional de Casación Penal, obrando como instancia obligada de contralor de todo lo actuado en sede militar y, eventualmente, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>23</sup>.

f.- Breves precisiones en orden al procedimiento aplicable, de conformidad a la normativa en análisis - Ley 14.029, modificada por la Ley N° 22.971 y por la Ley 23.049 -.

Superado lo concerniente a la inexistencia de sustento constitucional y lo relacionado con las observaciones efectuadas respecto de quienes poseen la responsabilidad de conocer y juzgar eventos disvaliosos cometidos en ámbito castren-

se - antes apuntado -, es posible reafirmar, sin hesitación, que el sistema, al consentir una estructura jurisdiccional dependiente de instancias jerárquicas militares y, además y contemporáneamente, al no exigir la inexcusable formación en derecho de quienes la conforman, despierta críticas atento a entenderse que no salvaguarda la vigencia de los principios de independencia, imparcialidad e idoneidad propios de todo sistema de administración de justicia.

La imposibilidad de asistencia (defensa), tanto material como técnica, en la etapa de sumario<sup>24</sup>, y su palmaria limitación en la etapa de plenario o de juicio<sup>25</sup>, también levantaron y levantan protestas que dieron y dan cuenta de una vehemente afrenta al derecho de defensa.

Circunstancias tales como que la ley no exija que se le imponga al imputado el hecho por el que se lo convoca, que tampoco conmine a informarle las pruebas que obran en su contra, como asimismo, que faculte a que se lo pueda exhortar a que se pronuncie con verdad, en ocasión de rendir declaración indagatoria<sup>26</sup> - diligencia que, por imperativo legal, implica procesamiento<sup>27</sup> -, han mostrado, también en opinión de muchos, un relevante agravio al referido derecho de defensa.

La circunstancia de que las situaciones cautelares solo encuentren motivación en el eventual reproche penal a imponer<sup>28</sup>, soslayándose la ponderación del eventual riesgo de fuga del causante, o el eventual entorpecimiento de la labor de la justicia, entendida ella como una afrenta al principio de inocencia, también fue y es esgrimido.

La inexistencia de herramientas procedimentales a lo largo del proceso (recursos), que permitan el pertinente debido contralor de lo actuado por las partes, concurría y concurre en igual sentido al consignado en los párrafos que anteceden.

Por lo demás, la carencia de un régimen de nulidades, la imprecisa delimitación de la competencia de los tribunales militares, y muchas otras circunstancias de sobrante consideración ahora, en opi-

nión de muchos, mostraron y muestran la entidad y relevancia de la cuestión.

A modo de resumen se presenta útil consignar que, tal como se ha dicho, como consecuencia de los alcances de la Ley 14.029, modificada por la Ley 22.971 y por la Ley 23.049, quien posee estado militar se encuentra en una situación palmaria-mente irregular, obviamente desventajosa, toda vez que no cuenta con los derechos que sí tienen quienes no revisten tal "status" (los restantes habitan tes del país).

Asimismo, tal como también se ha escuchado por allí, con palmaria propiedad, "... el soldado argentino, habida cuenta de la vigencia de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y los Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977, cuenta con menos derechos, al momento de administrarse justicia, que un eventual prisionero de guerra".

### **Consecuencias de las peculiaridades del sistema.**

Lo antes expuesto (esencialmente los principales cuestionamientos aludidos: el alcance de la competencia de los tribunales castrenses; el desinterés evidenciado respecto del ineludible debido proceso; la falta de independencia e imparcialidad de sus magistrados e integrantes de tribunales), fue generando, progresivamente, recurrentes presentaciones en el ámbito de la administración de justicia castrense, motivando que diversos órganos jurisdiccionales, propios, o pertenecientes al Poder Judicial de la Nación, se expedieran demostrando las irregularidades y disfunciones del sistema.

Por lo demás, la función jurisdiccional estatal en sede castrense, comenzó a mostrarse ineficaz. La escasísima cantidad de causas en trámite - no más de cuarenta causas penales militares<sup>29</sup> anuales, teniendo en cuenta las tres Fuerzas Armadas y Gendarmería Nacional<sup>30</sup> -, como asimismo, la casi

inexistente, o en algunos lapsos nula, población carcelaria emergente, así lo evidencian.

Ello ya había sido adelantado. La documental elaborada como consecuencia de la realización de un seminario, en ámbito del Senado de la Nación, durante los meses de agosto y septiembre del año 1991<sup>31</sup>, en el que se trattaron diversos temas vinculados a la materia<sup>32</sup>, resultó harto elocuente en orden a la incontrovertible necesidad de "meter mano" en la legislación inherente a la administración de justicia en ámbito de las Fuerzas Armadas.

Allí se consignó textualmente: "en el inicio del proceso de transición a la democracia llevado a cabo a partir de 1983, el tema de la justicia militar tuvo una trascendencia significativa que llevó al Congreso de la Nación a dictar la Ley 23.049. Nadie puede negar que dicha reforma se vio impulsada, fundamentalmente, por los hechos sucedidos durante el período 76/83. En cambio, los aspectos técnicos vinculados con la adecuación de esa normativa a las necesidades actuales de las instituciones que aplican el Código de justicia militar y su coherencia con los desarrollos doctrinarios prevalecientes en el mundo no pudieron por la premura ser debidamente analizados".

Se amplió: "conscientes de esta falencia los legisladores se plantearon la necesidad de retomar el tema una vez transcurrido un tiempo de consolidación del sistema que preaseguraba la posibilidad de un diálogo cívico militar inteligente y maduro".

Al momento de concluir, en el marco de dicho evento académico, se coincidió en la necesidad de la reforma del sistema de Administración de justicia militar, señalándose como pauta rectora, tal como se consignara antes, "la coherencia con los desarrollos doctrinarios prevalecientes en el mundo"<sup>33</sup>.



### **Lo acontecido ulteriormente.**

No obstante lo precedentemente expuesto, transcurrieron muchos años desde la celebración del aludido evento en el Congreso de la Nación, sin que, en dicho ámbito, se lograra materializar reforma alguna.

Sin embargo, la Auditoría General de las Fuerzas Armadas, máxima instancia de contralor de legalidad y asesoramiento del espacio militar de la República Argentina<sup>34</sup>, mediante la pluma de su titular, el Contralmirante Auditor JOSÉ AGUSTÍN REILLY, no trepidó, en una amplia diversidad de casos y durante extenso lapso, en evidenciar las disfunciones del sistema, en proveer a su inmediato consecuente saneamiento y, aún, en excitar la incontrovertible e ineludible actividad legislativa.

### **Una importante resolución de una muy relevante entidad**

En ocasión de celebrarse la XXXI Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados (Interamerican Bar Association) - 12 al 17 de noviembre de 1995, en la ciudad de Quito, República del Ecuador - en el marco de las actividades programadas y llevadas a cabo por el Comité VII – Derecho Militar, me referí, puntualmente, al sistema de administración de justicia vigente en la República Argentina y en otros países de América, propiciando la emisión de una resolución por parte de la entidad mencionada, temperamento que encontró favorable acogida.

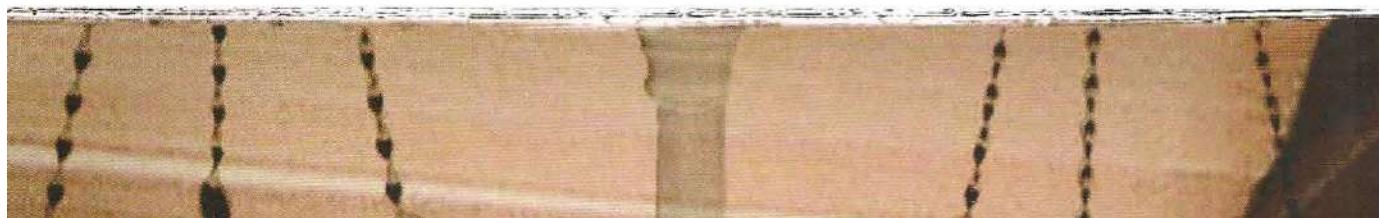
En la oportunidad aludida, la Federación Interamericana de Abogados se pronunció en los



siguientes términos “Recomendar a las autoridades gubernamentales de los Estados Americanos, se promueva la pertinente actividad legislativa a fin de otorgar mayor juridicidad a los sistemas de administración de justicia en materia penal militar, asegurando, instrucción a cargo de abogados, defensa a cargo de abogados, tribunales llamados a conocer y juzgar integrados por abogados, existencia de herramientas procedimentales que, a disposición de las partes, permitan el contralor del proceso, con la finalidad de viabilizar el resguardo de los derechos asignados a los habitantes por las respectivas constituciones nacionales y coadyuvar a una correcta y eficaz administración de la misma”<sup>35</sup>.

### **Los primeros años del presente siglo**

En los comienzos del presente siglo ocurrieron algunos hechos merecedores de mención. La situación pormenorizadamente consignada precedentemente, instó a que personal militar que se había visto afectado por la aplicación de la legislación de marras en tiempos pasados, acudiera a las posibilidades que otorgaba el sistema interamericano de protección de Derechos Humanos<sup>36</sup>. En ese marco y como derivación de las diversas



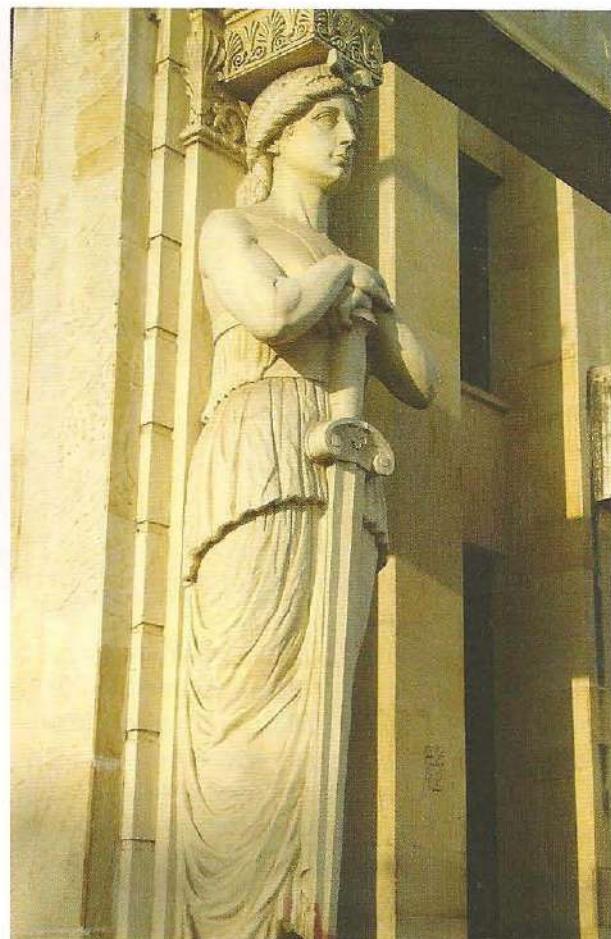
falencias emergentes de la aplicación de la normativa inherente a la administración de justicia militar, durante el transcurso del año 2005, el Estado Nacional se comprometió, como parte de los procesos de solución amistosa que se habían conformado por ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a impulsar la reforma integral del sistema, a fin de adecuarlo a los estándares internacionales de Derechos Humanos aplicables a la materia.

### **Los comienzos y el devenir del esfuerzo legislativo hoy en marcha**

Como consecuencia de lo precedentemente enunciado, se excitó en ámbito del Ministerio de Defensa<sup>37</sup>, la conformación de un equipo de juristas de diversa extracción<sup>38</sup> que, a partir del 6 de marzo de 2006 y en un lapso prudencial - seis meses -, tuviera la misión de consolidar un ante proyecto de ley que abordara lo inherente a las materias disciplinaria y penal de las Fuerzas Armadas, como asimismo, otras cuestiones no menos importantes - Procedimiento de Administración de Justicia Penal para Tiempo de Guerra y/u otros Conflictos Armados, Instrucciones a la Población Civil en épocas de excepción, Servicio Jurídico Conjunto de las Fuerzas Armadas, Modificaciones a los Códigos Penal y Procesal Penal de la Nación.

El cometido iniciado el 06 de marzo de 2006, fue íntegramente cumplido promediando dicho año, sucediéndose, con posterioridad, diferentes consultas - entre ellas a las Fuerzas Armadas, a otras agencias estatales y a entidades no gubernamentales -, procediéndose, luego, a la cotización de las observaciones efectuadas, y a la inserción en el proyecto, y/o corrección del mismo, de conformidad a algunas de las propuestas formuladas.

Durante los últimos meses del año 2006, se procedió a la redacción final del proyecto y, aprobada ella, a la pertinente elevación al Poder Ejecutivo Nacional.



### **Un fallo que hizo historia**

El 07 de marzo de 2007, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tal como se adelantara, en el marco de un proceso que arribó a su consideración habida cuenta de la interposición del recurso previsto por el artículo 445 bis del Código de justicia militar, su denegatoria y posterior articulación del recurso de queja pertinente, por parte de un condenado en sede militar, hubo de fijar posición respecto del sistema de administración de justicia militar, a la sazón vigente.

Ese fallo se hizo presente avalando la imperiosa necesidad de derogación del Código de justicia militar - por ende, justificando el esfuerzo de redacción de un proyecto en ese orden, por esos

tiempos elevado al Poder Ejecutivo Nacional -y, en lo esencial, precisando los que, según creo, constituyan y, aún constituyen, los vicios cardinales - no los únicos - del sistema: la falta de independencia de los magistrados e integrantes de los tribunales castrenses y la flagrante violación al incontrovertible derecho de defensa.

En un intercambio de opiniones llevado a cabo con la participación de varios camaradas abogados, luego del análisis inicial del decisorio, se coincidió en que el más alto tribunal de la República Argentina había sido "harto indulgente" con el código castrense y, por los demás, alguien concluyó, prosaicamente, que el fallo entrañaba, para la administración de justicia militar argentina, "el tiro del final", apreciaciones que, por cierto, parecen no constituir yerros.

Por lo demás, no hay que olvidar que el Estado Nacional, por intermedio de sus representantes por ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se había comprometido a impulsar la labor parlamentaria pertinente, a fin de concordar la normativa inherente a la función jurisdiccional en ámbito castrense, con los estándares internacionales existentes en la materia.

Así, tanto el Poder Ejecutivo - conforme lo expuesto en el párrafo que antecede -, como el Poder Judicial - mediante el fallo "supra" individualizado -, es decir, dos de los tres poderes del Estado, habían fijado clara posición respecto de la materia, y lo habían hecho en forma concordante y categórica.

#### Otras circunstancias a no omitir

Por lo demás, es procedente no soslayar, también, que el sistema de administración de justicia militar establecido por la Ley 14.029, modificada por la Ley 22971 y por la Ley 23049, además de confrontar con la Constitución Nacional y con los Tratados Internacionales con igual jerarquía<sup>39</sup>, según se ha advertido, tampoco observa los mínimos determinados por los principios sostenidos

en ámbito de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre Administración de Justicia por parte de los Tribunales Militares<sup>40</sup>.

Y, en este orden de ideas, es procedente acrecer que, en los últimos años del siglo pasado, diversos Estados de la comunidad internacional, han optado por la supresión de la "iuris dictio" castrense<sup>41</sup> conformando inaugurales estándares internacionales.

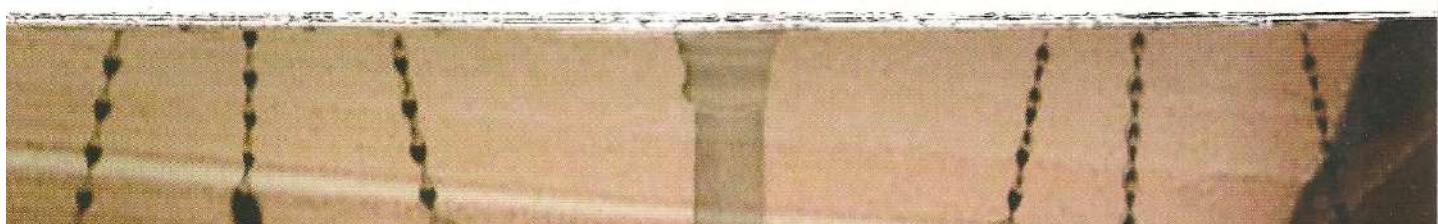
#### El progreso del proyecto en ámbito legislativo

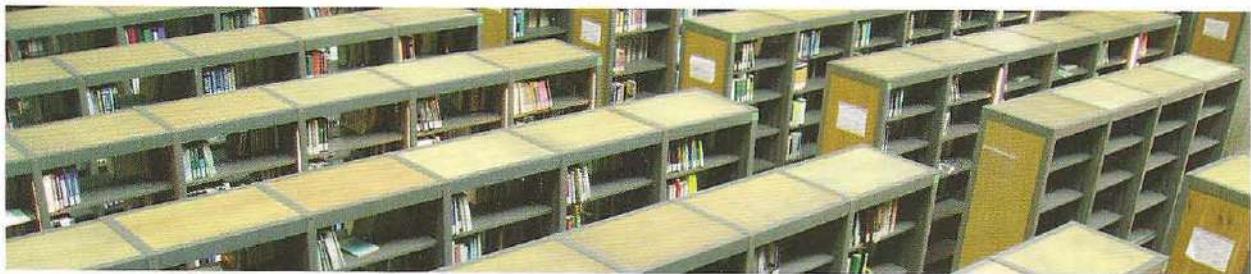
Durante el transcurso del mes de abril del año 2007, el Poder Ejecutivo Nacional envío el proyecto para su consideración por parte del Poder Legislativo Nacional - Honorable Cámara de Diputados de la Nación -.

Arribado el proyecto al ámbito legislativo, con fecha 6 de junio de 2007, la señora Ministra de Defensa de la Nación, Doctora Nilda Garré, el señor Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Doctor Eugenio Zaffaroni, el señor representante del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Doctor Alberto Binder y el autor del presente, en el contexto de una sesión conjunta de las Comisiones de Legislación Penal y Defensa Nacional, de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y frente a un colmado auditorio integrado, además, por delegados de las Fuerzas Armadas, integrantes de organizaciones no gubernamentales y representantes de medios de prensa, asumimos la tarea de presentar el proyecto, pormenorizando en orden a su motivación, características y alcance<sup>42</sup>.

Ulteriormente - meses de julio, agosto y primeros días de septiembre de 2007 - el proyecto fue estudiado en ámbito de las Comisiones de Defensa y Legislación Penal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación y, el 07 de noviembre de 2007, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el proyecto obtuvo su aprobación.

Finalmente, el 19 de noviembre de 2007, habida





cuenta de la conminada continuidad del trámite, el texto aprobado por la Cámara Baja registró su entrada en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, efectuándose la presentación del proyecto de ley, por ante esa instancia, por parte de la señora Ministra de Defensa Doctora Nilda Garré, algunos integrantes de la comisión redactora, y otros juristas, legisladores y personalidades, con fecha 17 de abril de 2008<sup>43</sup> y 22 del mismo mes y año<sup>44</sup>.

## Consideraciones generales

Como se viera pormenorizadamente, aunque no "in totum" atento a las lógicas limitaciones impuestas al presente artículo, la función jurisdiccional del Estado en sede castrense, lejos estuvo y está de cumplir con los recaudos mínimos exigibles a todo sistema de administración de justicia.

Los principales cuestionamientos señalados - el impreciso alcance de la competencia de los tribunales castrenses / el desinterés evidenciado respecto del ineludible debido proceso / la falta de independencia e imparcialidad de sus magistrados e integrantes de tribunales -, como asimismo otros de no menor relevancia, así lo ratifican.

En sentido amplio ha quedado claro que el sistema colisiona con la Constitución Nacional, se opone al marco convencional suscripto por el Estado Argentino, poseedor, a partir de la reforma constitucional llevada a cabo durante el año 1994, de igual jerarquía, no respeta los principios esbozados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), respecto de la administración de justicia por parte de tribunales militares, y se aparta ostensiblemente de los estándares interna-

cionales.

Por lo demás, el compromiso asumido por el Estado Nacional en orden a excitar el pertinente esfuerzo legislativo tendiente a sanear las disfunciones del sistema y a asegurar su adaptación a estándares internacionales, como asimismo, el claro y terminante decisorio jurisdiccional emitido por la máxima instancia jurisdiccional de la República - Corte Suprema de Justicia de la Nación -, concurrieron indicando la incontrovertible necesidad de la reforma.

## Planteo y resolución de una cuestión sustancial

Ahora bien, es palmario que se presenta una manifiesta unanimidad al momento de acompañar la decisión de reforma de la normativa inherente a la administración de justicia penal en ámbito de las Fuerzas Armadas, mas, también es notorio, que no ocurre lo mismo respecto del alcance que debe tener la actividad reformadora.

Así, algunos, reconociendo la existencia de recurrentes disfunciones y aceptando que ellas no deben ni pueden ser toleradas, recomiendan la realización de la reforma, pero no consienten, para nada, la necesidad de supresión de la "iuris dictio" castrense.

En otras palabras, no aceptan la abrogación de la "iuris dictio", toda vez que no la consideran imprescindible.

He allí la cuestión que considero sustancial y de ineludible consideración, a fin de cotizar objetiva y

acabadamente el "sub examine", pese a que, como ya debe haber sido advertido, no le asigno al presente artículo altos objetivos académicos.

A nadie escapa que, algunas de las disfunciones observables en el sistema - por ejemplo, las vinculadas al alcance de la competencia o al procedimiento aplicable, como tantas otras -, pueden ser saneadas mediante la mera sanción de una norma equivalente, en cuanto a su entidad, a la llamada a ser modificada - en el caso una ley - , no requiriendo, para nada, la abrogación de la "iuris dictio".

Es más, muchas de las irregularidades que se advierten - por ejemplo la falta de exigencia, por parte de la normativa vigente, de que tanto los Jueces como los integrantes de los tribunales, sean profesionales del Derecho (abogados) -, ni siquiera conminan a la adopción de aquél temperamento - la sanción de una ley -. Ello así, toda vez que, si bien el Código de justicia militar no reclama la presencia de abogados a fin de desempeñarse como Jueces y/o a fin de integrar tribunales, tampoco lo inviabiliza - no lo prohíbe -, por lo que bastaría una precisa decisión de la máxima instancia de cada Fuerza Armada para sanear ello - de hecho, en el Ejército Argentino, como consecuencia de una decisión emitida promediando la década del 90, todos los jueces son abogados -. Consecuentemente, en el caso, como es perceptible, tampoco se presenta forzosa la eliminación de la jurisdicción.

Entonces ¿Cuál es el motivo por el que se propicia la abrogación de la jurisdicción militar?

La palmaria claridad que conlleva, impone transcribir un párrafo del decisorio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación antes individualizado: "7º) Que si el derecho penal militar es, como parece claro, un derecho penal especial, cabe exigir que la criminalización sea decidida por jueces independientes, que podrán o no ser especializados, cuestión que no tiene relevancia en la medida en que no se trate de comisiones especiales y, por ende, constitucionalmente prohibidos. Práctica-

mente en todos los países europeos y en muchos latinoamericanos existe una jurisdicción especializada. Un tribunal, sea ordinario o especializado, no necesariamente debe integrarse con jueces técnicos (la propia Constitución establece el juicio por jurados), pero inevitablemente debe conformarse con jueces independientes, lo que significa que no pueden integrarlos funcionarios sometidos al poder disciplinario del poder ejecutivo. Un juez no puede estar sometido a ningún poder disciplinario que no sea el de responsabilidad política, ni a otra coacción que la que por sus actos incumbe a cualquier ciudadano o habitante. Estos principios rigen respecto de toda la jurisdicción y los impone la Constitución (inc. 1º del art. 8 Convención Americana sobre los Derechos Humanos; art. 14 Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en función del inc. 22 del art. 75 de la Constitución). Por consiguiente, los actuales tribunales militares no pueden considerarse jurisdicción en sentido constitucional ni internacional, sino que constituyen tribunales administrativos incompetentes para aplicar penas".

También se presenta revelador el siguiente párrafo de igual resolución: "no hay argumento alguno que permita que funcionarios dependientes del poder ejecutivo y sometidos a sus órdenes, apliquen leyes penales; solo pueden actuar en estado de necesidad y en los estrictos límites que para ésta marca el propio código penal. Si la competencia de estos tribunales emerge de la condición de Comandante en Jefe del Presidente de la República (art. 99, inc. 12, Constitución Nacional) se trata de competencia administrativa y, siendo tal, no tiene jurisdicción penal, pues expresamente carece de ella el presidente de la República (arts. 23, 29 y 109 constitucionales): si carece de ella el titular del poder ejecutivo, no pueden tenerla sus subordinados".

Finalmente, resulta igualmente esclarecedor lo consignado seguidamente en el mismo fallo: "8º) Que el inc. 27 del art. 75 constitucional, al asignar al Congreso la función de fijar las Fuerzas Arma-





das en tiempo de paz y guerra y dictar las normas para su organización y gobierno, no lo autoriza a hacerlo en forma violatoria de los arts. 23, 29, 109 y 75 inc. 22 del mismo texto: no puede desconocer que los delitos deben ser juzgados por jueces (principio de judicialidad) y que el juez requiere independencia y no puede estar sometido jerárquicamente al poder ejecutivo. Luego, los tribunales administrativos no pueden juzgar delitos y la competencia militar, tal como se halla establecida, es inconstitucional por violatoria de la Convención Americana, del Pacto Internacional y de la Declaración Universal".

Como se advierte claramente, atento a los claros e ineludibles límites impuestos por la Constitución Nacional, ninguna posibilidad existe respecto de la eventual preservación de la "iuris dictio" penal castrense.

Esa fue la convicción de quienes, oportunamente, fuimos convocados a fin de integrar la Comisión Redactora del proyecto, esa fue la cuestión pormenorizadamente sopesada el día 06 de marzo de 2006 - oportunidad en que se llevó a cabo la

reunión inaugural de la misma -, y esa fue la pauta rectora del esfuerzo realizado con posterioridad. El decisorio de la máxima instancia jurisdiccional de la República - Corte Suprema de Justicia de la Nación -, recurrentemente abordado, acudió ulteriormente a ratificar la concordancia constitucional de tal posicionamiento.

## Consideración final

He allí algunas de las razones - no todas - que impulsaron la reforma y las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que caracterizaron el devenir del esfuerzo consecuente, y he allí, también - en las ilaciones logradas por la máxima instancia jurisdiccional de la República -, el motivo de la inexorable abrogación de la jurisdicción militar.

\* **Coronel Manuel Omar Lozano**

*Coronel Auditor – Asesor Jurídico de la Dirección de Planeamiento del Estado Mayor General del Ejército, en comisión en la Auditoría General de las Fuerzas Armadas – Integrante de la Comisión Redactora del proyecto de Ley tendiente a instaurar un nuevo sistema de administración de justicia para el ámbito castrense - Vicepresidente del Comité VII – Derecho Militar, , Consejero y Secretario de la Federación Interamericana de Abogados (Interamerican Bar Association).- Profesor (titular de cátedra) de Derecho Político en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Morón -*

1. 16 de julio de 1951.-

2. 15 de febrero de 1984.-

3. Artículo 120 del Código de justicia militar – Competencia Ejecutiva.-

4. Artículo 582 del Código de justicia militar.-

5. "Ordenanzas de Su Majestad para el Gobierno, Disciplina, Subordinación y Servicio del Ejército".-

6. Llamado "Código Bustillo", en referencia a su redactor.-

7. Ley 14.029 - Llamado "Código Sacheri", en referencia a su redactor.-

8. Si se quiere conocer, pormenorizadamente, el devenir legislativo relacionado con la administración de justicia militar en la República Argentina, propicio la lectura de la siguiente obra: "El Derecho Penal Militar en la Historia Argentina" Ezequiel Abásolo – Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba – 2002. Por el contrario, si se quiere lograr un acercamiento a igual tema, pero en forma acotada, aconsejo tomar contacto con el "Manual de Legislación Militar – González Ramírez – Fernández – Editorial De Palma – 1986 – página 253.-

9. El hoy artículo 75, inciso 27, de la Constitución Nacional.-

10. "La jurisdicción militar, establecida por el artículo 29 de la Constitución Nacional, se ejerce por los tribunales y autoridades militares que este código determina".-

11. "El Congreso no puede conceder al Ejecutivo Nacional, ni a las Legislaturas provinciales, a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones

*o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria".*

12. Constitución Nacional de 1949.-

13. Artículo 75: "Corresponde al Congreso: ... inciso 27: Fijar las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno".-

14. Artículo 75: "Corresponde al Congreso: ... inciso 27: Fijar las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno".-

15. Artículos 23, 29, 109 y, esencialmente, 75, inciso 22, de la Constitución Nacional.-

16. Corte Suprema de Justicia de la Nación - L. 358. XXXVIII. – Recurso de Hecho – "López, Ramón Ángel s/ recurso del art. 445 bis del Código de justicia militar" - Causa N° 2845 C.-

17. Artículos 177, 178, 179 y concordantes del Código de justicia militar.-

18. Artículo 329, siguientes y concordantes, del Código de justicia militar.-

19. Artículo 343, siguientes y concordantes, del Código de justicia militar.-

20. Artículo 10, siguientes y concordantes, del Código de justicia militar.-

21. Artículo 18, siguientes y concordantes, del Código de justicia militar.-

22. Artículo 18, siguientes y concordantes, del Código de justicia militar.-

23. Ver artículo 23 del Código procesal Penal de la Nación – Ley 23.984 –

24. "El sumario es secreto y no se admiten en él debates ni defensas" reza el artículo 184 del Código de justicia militar.-

25. "Ante los Consejos de Guerra no se admitirá escrito alguno que no sea de los expresamente permitidos por este código, y el presidente del tribunal ordenará la inmediata devolución de toda presentación escrita que no se ajuste a lo indicado" prevé el artículo 346 del Código de justicia militar.-

27. Artículo 237 del Código de justicia militar.-

28. Artículo 235 del Código de justicia militar.-

29. Artículo 314, siguientes y concordantes del Código de justicia militar.-

30. Artículo 108 del Código de justicia militar.-

31. Conforme datos emitidos por la Auditoría General de las Fuerzas Armadas.-

32. "La justicia militar en el marco de la modernización de las Fuerzas Armadas y de Seguridad".-

33. "Bases constitucionales", "Naturaleza de la justicia militar", "Jurisdicción y competencia", "Tratamiento de los delitos comunes", "Organización de la justicia militar", "Control judicial", "Rol del particular damnificado", "La obediencia debida", "De la asistencia letrada en el proceso penal militar", "Sistema acusatorio oral", "Leyes de guerra", etc.

34. Seminario "La justicia militar en el Marco de la Modernización de las Fuerzas Armadas y de Seguridad" - agosto - septiembre 1991 - Secretaría Parlamentaria - Dirección de Publicaciones - Buenos Aires - 1992.-

35. Artículo 57, siguientes y concordantes, del Código de justicia militar.-

36. www.iaba.org (Ver Resoluciones aprobadas durante la celebración de la XXXII Conferencia celebrada en Quito, Ecuador - Año 1995).-

37. Caso N° 11.758 — caratulado "Rodolfo Correa Belisle vs. Argentina" — y caso N° 12.167 — caratulado "Argüelles y otros vs. Argentina" — del registro de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS

#### HUMANOS.

38. Resolución Nro. 154 de fecha 10 de febrero de 2006.-

39. La Comisión fue integrada por las siguientes personas: Eugenio Raúl Zaffaroni, en representación del Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Alberto Binder, en representación del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Rodolfo Mattarolo, en representación de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Gabriel Valladares, del Comité Internacional de la Cruz Roja que participó en calidad de observador, Alejandro Slokar, en su carácter del Secretario de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos, Gastón Chillier, en representación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Coronel Manuel Omar Lozano, Asesor Jurídico de la Dirección de Planeamiento, del Estado Mayor General del Ejército, Contralmirante José Agustín Reilly, en su carácter de Auditor General de las FUERZAS ARMADAS, Mirta López González, en representación de la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina y Diego Freedman en representación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.-

40. Artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional.-

41. Documento ONU E/CN.4/Sub.2/2005/9.-

42. Francia, Alemania, etc.

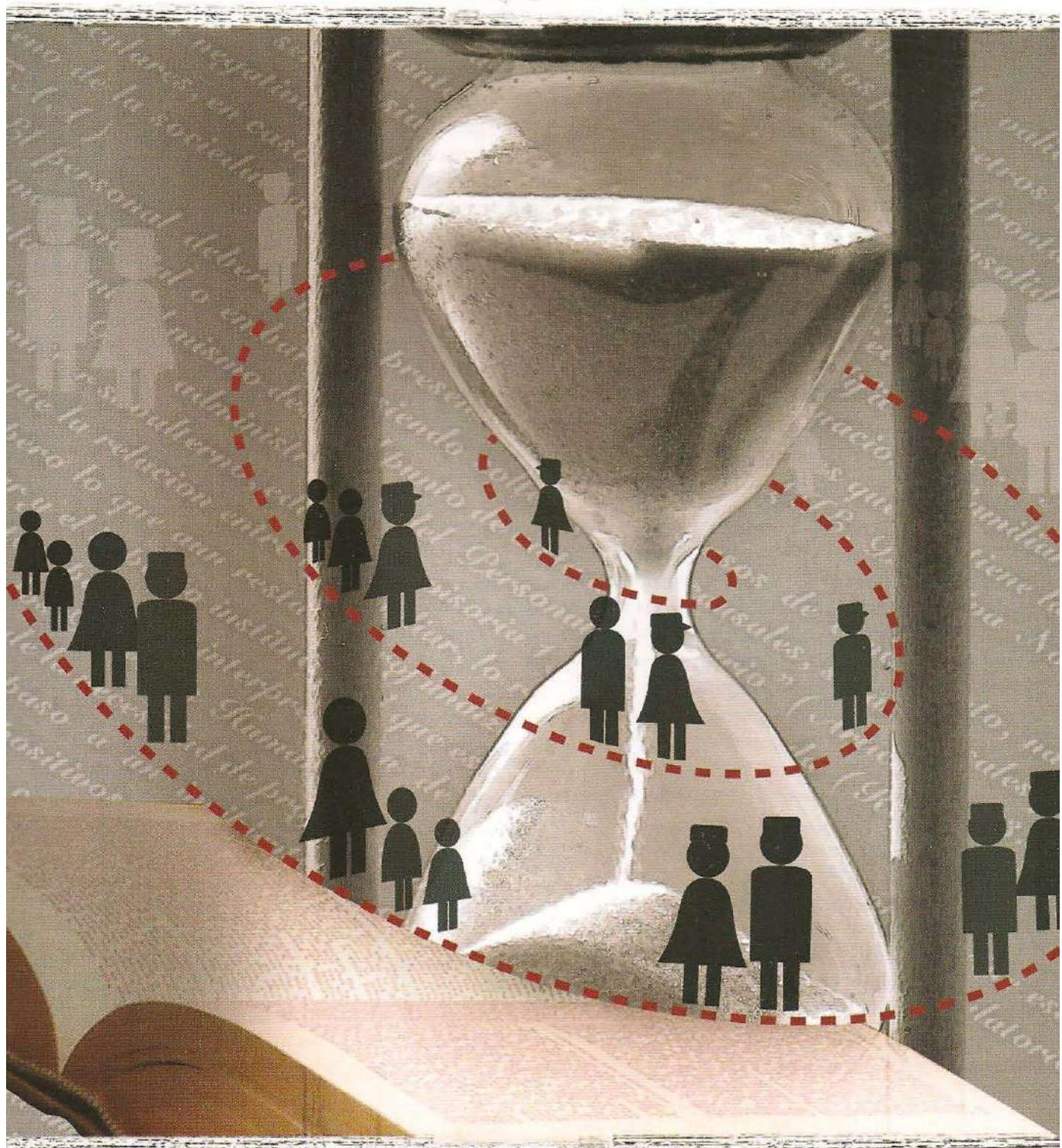
43. www1.hcdn.gov.ar/actualidad/45\_Legislacion\_Penal\_6-06-07.-

44. Senadora MARÍA CRISTINA PERCEVAL, Coronel MANUEL OMAR LOZANO, Doctora ANDREA POCHAT y Doctor ROSENDO FRAGA.-

45. Doctor RUBÉN MARÍN, Senadora MARÍA CRISTINA PERCEVAL, Doctor EUGENIO ZAFFARONI, Contralmirante Auditor JOSÉ AGUSTÍN REILLY, Doctor ALBERTO BINDER, Senador RUBÉN GIUSTINIANI y Doctor ANDRÉS FONTANA.-



# *Lo público y lo privado en el ámbito militar: el caso de las regulaciones sobre la familia y la religión*



El proceso de fortalecimiento institucional democrático – en términos de verdadera política de Estado- se asienta angularmente en la necesidad de profesionalizar al personal militar, reforzando el reconocimiento de sus derechos en tanto atributos ciudadanos básicos.

Dra. Ileana Arduino\*

## Introducción

La inclusión de una perspectiva de Derechos Humanos como parte central del proceso de modernización y fortalecimiento institucional de las Fuerzas Armadas ha dejado al descubierto la existencia de regulaciones y prácticas institucionales que - aunque construidos como elementos constitutivos de un determinado ethos o espíritu militar -, se refieren a aspectos propios de la esfera privada y de decisión autónoma de las personas.

No se trata de negar estas imposiciones en otros ámbitos<sup>2</sup> pero sí hay dos particularidades: a) se generan reglamentaciones de derechos que restringen su goce y ejercicio aún cuando el propio Estado ha fijado normas con menor injerencia sobre la libertad de las personas<sup>3</sup> y b) la incidencia directa de aspectos privados o sensibles de la vida de las personas en sus trayectorias profesionales sin que quede claro a qué necesidad funcional responde esta característica<sup>4</sup>.

Aunque lo veremos más adelante, un ejemplo contundente es el efecto que tenía bajo la vigencia de la Directiva del Jefe del Estado Mayor General del Ejército Nº 862/05 el hecho de quedar encuadrado en lo que esa misma norma consideraba una situación irregular de familia. Esa Directiva en su artículo 7 establecía que "Se le fijará por escrito al causante un plazo de un año para que regularice su situación, cumplido el cual y no habiendo regularizado la misma será propuesto para su eliminación, salvo que se comprobare que existen demoras en los trámites judiciales iniciados. Durante el lapso que demore el término dado, según su jerarquía, tendrá las siguientes limitaciones: 1) Personal Superior a) Ascenso: si fuera considerado para ascender y estuviera dentro de las vacantes asignadas, permanecerá en suspenso hasta que regularice su situación. B) cargos y destinos: limitados a comandos y organismos en guarniciones con asientos en localidades importantes, excluidos los institutos de formación, a fin de facilitar la solución de su situación. C) Comisiones en el exterior: No serán asignados".

En realidad estas regulaciones encuentran también explicación en la tradición institucional dominante que se ha expresado en diversos momentos bajo lemas totalizantes y de superioridad de las Fuerzas Armadas<sup>5</sup>, circunstancia que tiene su correlato en las pautas de comportamiento institucional. Este último aspecto casi no ha sido objeto de consideración por observadores externos.

Lo que profusamente ha sido analizado en relación con el impacto de esta dimensión en la relación Fuerzas Armadas – Sociedad Civil<sup>6</sup>, obviamente tenía su correlato en la organización y desarrollo puertas adentro. Al respecto, es importante decir que desde siempre las Fuerzas Armadas se reservaron para sí la función de agentes reguladores de la vida familiar y religiosa de las personas que las integran, y como dijimos antes, incluso por fuera de los límites que el Estado ha fijado de manera universal<sup>7</sup>.

Históricamente entonces se han ligado determinados estilos de vida como compatibles con la condición militar o más aún como características esenciales de ésta. En este sentido, el trabajo desarrollado por Máximo Badaró<sup>8</sup> quien se dedicó a la observación de estas cuestiones en el ámbito del Colegio Militar de la Nación (CMN) resulta esclarecedor cuando al referirse al peso determinante del familismo<sup>9</sup> en la socialización de los cadetes sostiene que se " (...) aspira no solo a transmitir un conjunto de conocimientos específicos de un campo profesional, sino, principalmente, a formar un actor social capaz de representar al ejército como una comunidad moral cualitativamente diferente del común de la gente" y agrega luego: "la profesión militar supone una identidad total que abarca todos los aspectos de la vida en general de una persona".

Estas circunstancias y el proceso que las ha consolidado, solo livianamente consideradas pueden atribuirse a un desfasaje institucional, político y/o cultural que por lo tanto resulte fácilmente aggiornable. Se trata de un ámbito poco explo-



rado y no existe en el ámbito militar doctrina desarrollada que explique su relación con la especificidad profesional, aunque en rigor de verdad, las regulaciones que las contienen hablan por sí solas. Veamos algunos ejemplos:

"La necesidad de respetar ciertos parámetros de validez moral para la sociedad en su conjunto

(...) El respeto y cumplimiento de estos parámetros es imprescindible en una profesión como la militar, en la que el personal se prepara para afrontar situaciones límites. Esto exige una sólida formación espiritual, formación que se consolida con el apego a las normas (Directiva No. 862/05 del EMGE).

"Las situaciones familiares son problemas que corresponden al ámbito de la vida privada de los hombres. No obstante, por afectar al individuo, afecta también a la institución, razón por la cual deben ser consideradas por las juntas de calificaciones. No puede descartarse la incidencia negativa que podrían llegar a tener las situaciones familiares consideradas como particulares, en caso de ser consideradas en las relaciones que mantiene la Fuerza Aérea en el seno de la sociedad argentina" (Anexo Charlie, Directiva No. 10 del año 2003, FAA)

"El personal deberá tener presente que en los casos de concubinato, nacimiento de hijo extramatrimonial o embarazo siendo soltera, serán causales, serán causales para considerar particularmente el mismo desde el punto de vista disciplinario" (Artículo 4.03.06, inciso 9 del Reglamento para administración del personal del a Armada (RAPA), Volumen II personal militar balterno, edición provisoria, 1997)<sup>10</sup>.



Es claro que la relación entre lo familiar, lo religioso y lo militar históricamente establecida explica esto pero lo que aún resta es profundizar el análisis de los efectos regulatorios en el personal militar y el impacto institucional que éstos tienen.

#### **Algunas pautas para la interpretación de lo público y lo privado desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

Ahora, más allá de la necesidad de profundizar el análisis, la gestión actual del Ministerio de Defensa ha dado paso a un incipiente proceso de trabajo institucional que conjuga la implementación de dispositivos para el desarrollo de elementos que favorezcan una comprensión aprehensiva de toda la complejidad que entraman estas temáticas<sup>11</sup>, sin demorar por ello el impulso de la reforma de un conjunto de reformas normativas que en sí mismas y con independencia de su vigencia real, debían ser derogadas.

En lo que sigue entonces, este trabajo tiene como objetivo poner de resalto algunos ejemplos concretos, difundir las políticas adoptadas para su reversión y dejar sentados algunos criterios de interpretación que provee el discurso de los Derechos Humanos (nota del derecho como configuración discursiva) para la interpretación y el



ejercicio cotidiano de la regulación de conductas y la imposición de criterios en el ámbito militar.

El derecho internacional de los Derechos humanos y las interpretaciones que de él hagan los organismos responsables de su aplicación obligan al Estado argentino a garantizar su aplicación en esos términos en el ámbito interno.<sup>12</sup>

De este modo es que debe entenderse la expresión contenida en el Artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional cuando establece que los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos rigen en las condiciones de su vigencia.

Esto se relaciona directamente con la obligación de respetar, garantizar, adoptar medidas para su protección, todo ello bajo la vigencia estricta de la garantía de no discriminación en el goce de derechos y garantías para ninguna persona.<sup>13</sup> Y en el

ámbito que nos ocupa es importante señalar que "Al derecho internacional le es indiferente que esa obligación se cumpla por vía administrativa, judicial o del poder legislativo, de la misma manera que la división de poderes sería inoponible a la comunidad solamente como causal de una obligación solemnemente contraída ante ella"<sup>14</sup>

Para ello existen un conjunto de reglas y principios que deben guiar la regulación y consideración de los Derechos Humanos en el ámbito interno. Entre ellos, ocupa un lugar central en el análisis de las políticas y medidas desde una perspectiva de Derechos Humanos el principio *pro homine*. Se trata de una norma hermenéutica que concurre para regular la vigencia de los derechos y también para desentrañar una situación frente al análisis de casos concretos.<sup>15</sup>

Dicho de una manera muy simple, es un criterio que indica que cuando se trata de reconocer de-



rechos se debe recurrir a la interpretación a favor de la vigencia más amplia del derecho y, por el contrario, cuando se trata de establecer restricciones se impone siempre optar por las regulaciones menos restrictivas de los derechos<sup>16</sup>.

Dada la condición de relatividad que acompaña a la noción de derechos, su reconocimiento es siempre en los términos de las leyes que reglamentan su ejercicio<sup>17</sup>. Nótese que la legitimidad de la actividad reglamentadora está siempre sujeta a su razonabilidad, circunstancia que no se da cuando so pretexto de regular una conducta se termina por suprimir la vigencia del derecho mismo.

Si bien la legitimidad es un concepto cambiante y dinámico el principio Pro homine brinda herramientas para su demarcación puesto que en ningún caso será razonable una reglamentación del derecho o la decisión sobre un caso concreto si habiendo podido elegirse una regulación menos restrictiva del derecho se optó por una forma que lo restringe innecesariamente.

Aparece aquí una nueva cuestión por resolver: la necesidad de la necesidad o no de la restricción. Al respecto es importante lo desarrollado por la interpretación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al establecer como condición de legitimidad en la reglamentación y/o restricción del goce de los derechos, el criterio de estricta necesidad en una sociedad democrática<sup>18</sup>.

En mi opinión esto significa que en ningún caso son legítimas desde la perspectiva del derecho internacional de los Derechos Humanos aquellas regulaciones que se dirijan a la imposición de determinados modos de vida o concepciones éticas o morales toda vez que el reconocimiento de la pluralidad y de la autonomía personal como objeto de especial protección son notas típicas de la organización democrática.

También ocupa acá un lugar primordial la invocación del orden público como objeto de preserva-

ción. En este caso también se trata de una categoría altamente valorativa. En opinión de la Corte Interamericana se identifica con las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones, teniendo especialmente en cuenta al momento de su invocación la naturaleza del derecho que se pretende reglamentar o restringir<sup>19</sup>.

Lo mismo ocurre con la categoría de bien común que no puede, siempre según la Corte Interamericana, estar desvinculada del objetivo de asegurar las mejores condiciones de desarrollo personal y el aseguramiento de los valores democráticos<sup>20</sup>.

Finalmente el más problemático de los criterios ha sido el de la moral. Al respecto dice Mónica Pinto que "La moral es, sin dudas, uno de los conceptos de más difícil definición y, por ello mismo, uno de los dotados de mayor imprecisión (...). Dado que este criterio varía con el paso del tiempo y de una cultura a otra, se asume que el Estado goza de cierto margen de apreciación cuando la invoca como pauta legítima para restringir determinados derechos. En todo caso, este margen de apreciación no se aplica respecto del principio de no discriminación"<sup>21</sup>.

De allí que aún cuando se pretenda establecer una moralidad democrática cuya preservación le sea imponible a las personas por vía de la reglamentación de sus derechos, ella nunca podrá avanzar violentando los criterios de no discrimi-



nación y el principio *Pro homine* tal como fue definido más arriba.

En este sentido, "La elección por parte de nuestra sociedad de una forma republicana de organización política implica, en consecuencia, el desarrollo de una moral también republicana, cuyo más alto nivel de expresión está plasmado en la Constitución Nacional, en particular en su Preámbulo y disposiciones sobre Derechos y Garantías"<sup>22</sup>.

Por otra parte, nuestra Constitución Nacional agrega una norma más a este conjunto, inédita en otras regulaciones constitucionales contemporáneas. Se trata del Artículo 19 que establece: "Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe".

Cierta y afortunadamente, las interpretaciones y alcances de este artículo han variado desde 1853 a la fecha y no ha sido ajena a su alcance el hecho de atravesar períodos democráticos o períodos autoritarios o dictatoriales. Al respecto, es contundente lo establecido oportunamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente "Ponzetti de Balbin c/ Ed. Atlántida" se sostuvo que "el artículo 19 en relación directa con la libertad individual protege jurídicamente un ámbito de autonomía individual constituida por los sentimientos, hábitos y costumbres, las relaciones familiares, la situación económica, las creencias religiosas, la salud mental y física y, en suma, las acciones, hechos o datos que, teniendo en cuenta las formas de vida aceptadas por la comunidad, están reservadas al propio individuo"<sup>23</sup>.

Como corolario, en esta relación entre democracia y protección de la libertad y la autonomía personal en relación con la selección de lo que consideramos bueno o no para nuestras vidas, sin perjudi-

car a terceros, bien vale la pena recordar la obra de Arturo Sampay cuando afirma que "(...) Cuando el artículo 19 de nuestra Constitución afirma la existencia de una moralidad intrínseca de las acciones libres de los hombres (...) descarta de plano la concepción totalitaria del Estado, definida mejor que nadie por Hobbes en el siguiente párrafo: "la regla del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto, de lo honesto y deshonesto, son las leyes civiles y por tanto debe estimarse como bueno aquello que el legislador ha ordenado." O sea, el Estado totalitario que radicalmente disiente con nuestro precepto constitucional, es la organización política que somete a todo el ser humano al arbitrio absoluto del Estado"<sup>24</sup>.

### Las reformas en marcha

En línea con lo expuesto hasta aquí se han dictado un conjunto de resoluciones ministeriales dirigidas a eliminar aquellas regulaciones institucionales que no se ajustaran a los criterios descriptos más arriba. Entre ellas, se encuentran las siguientes<sup>25</sup>:

a) **Derogación de normativa interna que exigía al personal militar brindar información sobre su religión**, mediante la Resolución Ministerial Nro. 857/07. Estas regulaciones además de implicar un avasallamiento a la esfera íntima de las personas, se encontraba en abierta contradicción con los términos de la legislación nacional. En efecto, la Ley 25.326 conocida como la Ley de Protección de Datos Personales establece que en ningún caso puede obligarse a una persona a proveer datos sensibles<sup>26</sup>.

Debe quedar claro que lo prohibido en sí mismo es la consulta, el acopio del dato sensible con independencia del uso que se le pretenda dar luego<sup>27</sup>. Y esta prohibición es así de tajante precisamente porque los llamados datos sensibles forman parte de la esfera íntima de la vida de las personas y se asume normativamente, como regla, que la publicidad o no de los mismos depende de la decisión entera y exclusiva de sus titulares<sup>28</sup>.





**b) Derogación de las regulaciones internas de la Fuerza Aérea y del Ejército dirigidas a constatar la regularidad o irregularidad de la “situación de familia” del personal militar**, mediante Resolución Ministerial Nº 74/08. Se trata de las normas establecidas en la Directiva del Jefe del Estado Mayor General del Ejército Nº 862/05 (Aspectos relacionados con el Personal Militar en Situación Especial de Familia) y la Directiva Nº 10 del 12 de agosto de 2003 del Subjefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea. Estas regulaciones, expresado muy sintéticamente, clasificaban criterios de información que el personal estaba obligado a proveer periódicamente en virtud de la cual quedaban encuadrados en las llamadas “situaciones ordinarias de familia” o “situaciones regulares de familia” y “situaciones irregulares de familia” o “situación particular de familia”, según la terminología específica de cada una. Esto tenía como consecuencia limitaciones en la consideración para ascensos así como también en las consideraciones para cubrir vacantes o representaciones en el exterior.

Dicho de otro modo, cuestiones de estricto carácter personal (Vg. convivir con una persona de distinto sexo sin casarse<sup>29</sup>) tenían impacto en la consideración profesional del personal militar con indicación de los efectos que el encuadre en una u otra categoría tendría para la carrera profesional.

Así por ejemplo, la regulación del Ejército estable-

cía en su artículo 2 que “los criterios de valoración que deberán ser conocidos por todos los integrantes de la Fuerza, respecto de las situaciones especiales en las que se pueda encontrar el personal militar vinculadas con su ámbito familiar, que servirán como pautas de evaluación por parte de las respectivas juntas de calificación para su ascenso o eliminación y por la superioridad para la asignación de destinos y nombramientos”.

**c) Derogación de la regulación que obligaba al personal militar a solicitar venia para contraer matrimonio y la limitación para hacerlo con personas de distinto escalafón o perteneciente a fuerzas de seguridad<sup>30</sup>**, mediante la Resolución Ministerial Nº 200/08 y la Resolución Ministerial Nº 1352/07, respectivamente. En el primer caso, a diferencia de lo que ocurre con cualquier otra persona<sup>31</sup>, pesaba sobre el personal militar la obligación de pedir autorización para contraer matrimonio así como también la prohibición de matrimonio entre personas de distinto escalafón o perteneciente a fuerzas de seguridad.

Las normas cuya derogación le fue ordenada por la Ministra al Jefe de la Fuerza Aérea fue el Reglamento del Régimen del Servicio (RAG 11) de la Fuerza Aérea establecía en su párrafo Nº 596 que “no se autorizarán matrimonios entre Personal Militar de distinta categoría, cualquiera sea la Fuerza Armada o de Seguridad a que pertenezca

el contrayente, tanto en actividad como en situación de retiro. En los casos en que alguno de los contrayentes hubiese sido dado de baja, las solicitudes se considerarán especialmente. Asimismo los cónyuges de matrimonios entre Personal Militar Subalterno no podrán cambiar de categoría". Continuaba el párrafo 597 "La superioridad debe expedirse en forma favorable o no sobre el futuro enlace matrimonial del causante, dado que no se puede ir más allá de la voluntad de los individuos y solo puede ser aconsejado o advertido, tomando la contestación el concepto de conveniencia de formalizar ese matrimonio"<sup>32</sup>.

En el caso de la Armada se trataba del Reglamento para la Administración del Personal de la Armada, Título I, en el Artículo 1.07.08, que específicamente en los incisos Nº 11, 12 y 13, establecía: 11.1 "la política de la concesión de venías para casamientos con personal militar de distinta categoría de la misma fuerza o distinta fuerza, de seguridad o policiales, en actividad o retirado". 11.2 "para el caso en que se insista en el casamiento entre el personal de distinta categoría en la Armada, el criterio que se seguirá será que el Personal Militar Superior deberá pedir su baja, para dar curso al pedido de su venia".

En su inciso Nº 12 establecía "en los casos en que igualmente se desee contraer enlace pese a la negativa de la venia, el /la causante deberá solicitar de inmediato su retiro y/o baja de la institución, a fin de no quedar incursa en el Artículo 681 del Código de justicia militar" y por último en su inciso Nº 13 establece "Si el/ la causante no cumpliera las condiciones determinadas en los incisos 11y 12 precedentes, se lo considerará encuadrado e Artículo 681 del Código de justicia militar".

A su vez, ese artículo del Código de Justicia militar, aún vigente, dice: "El militar que contrajere matrimonio contrariando las leyes orgánicas o los reglamentos, será reprimido con destitución o suspensión de empleo no menor de seis meses si es oficial y con destitución o remoción de clase si

es suboficial o clase"<sup>33</sup>.

Las reglas del Ejército contenidas en el Reglamento de Servicio Interno del Ejército así como la norma citada previamente de Fuerza Aérea, a diferencia de la regulación vigente hasta hace muy poco tiempo en la Armada, no establecen sanción en caso de que la Fuerza considere que "no es conveniente" el matrimonio que se pretende consumar.

No obstante ello, el avasallamiento a las acciones privadas en los términos establecidos en el Artículo 19 de la Constitución Nacional se produce por el solo hecho de suponer que el Estado, a través de las Fuerzas Armadas en este caso, puede ser partícipe de una decisión de estas características a través de la imposición del mecanismo de la venia.

Por último debemos mencionar aquí que una nota común de todas estas regulaciones era que se arrogaban facultades que la Constitución Nacional reconoce exclusiva y excluyentemente al Congreso Nacional, tales como la regulación del Derecho de Familia (Artículo 75 Inciso 12 CN). De allí que las únicas regulaciones razonables en la materia son las que establece el Congreso Nacional a través de una ley<sup>34</sup>.

Lo que excede esas regulaciones en el sentido de imponer más restricciones que las que allí configuran el orden público familiar, no corresponden y vulneran la división de poderes por cuanto las Fuerzas Armadas no pueden legislar por sobre los límites establecidos taxativamente por el legislador nacional<sup>35</sup>.

## Conclusión

Además de lo expuesto precedentemente, lo que marca una diferencia en relación con las reflexiones que demanda el presente, es la existencia de un proceso de fortalecimiento institucional democrático – en términos de verdadera política de Estado- que se asienta angularmente en la necesi-



dad de profesionalizar al personal militar reforzando y el reconocimiento de sus derechos en tanto atributos ciudadanos básicos, resultando ambas cuestiones notas indispensables de las Fuerzas Armadas del Estado Democrático de Derecho.

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí la adecuación de las pautas institucionales a los estándares vigentes en materia de Derechos Humanos debe asumirse como un paso inexorable. Se trata de romper la falsa antinomia entre Derechos Humanos y vida militar.

Bajo estas consideraciones es que todo aquello que expresa una identidad total entre esfera pública y esfera privada debe ser atentamente reexaminado bajo el paradigma de los Derechos Humanos en el contexto democrático debido a que "en el Estado democrático de derecho, los militares son considerados ante todo como ciudadano/as y luego nosotros entendemos que deben considerarse como servidores públicos especializados en Defensa Nacional. O sea que son y deben ser reconocidos plenamente como parte de la sociedad civil y no como algo diferente a ella"<sup>36</sup>.

Concretamente, se debe considerar atentamente el estado actual para que la invocación de supuestas necesidades institucionales no oculten la imposición de estilos de vida o formas de comportamiento que nada tienen que ver con las exigencias profesionales, generando para el personal militar un status jurídico en sus condiciones ciudadanas de manera injustificada. En tal caso, cuando se advierta ya sea en las prácticas o en las regulaciones,

su ilegitimidad deberá ser evidenciada y la transformación deberá ponerse en marcha.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos provee un conjunto de herramientas que co-



operan en el análisis de las distintas situaciones que puedan presentarse en el ámbito militar. Por lo demás, una elaboración participada, debatida y activa de los cambios en las reglas de la vida institucional proveerán la posibilidad de identificar con criterios realistas la necesidad de determinadas regulaciones.

\*Dra. Ileana Arduino

Abogada - Directora Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa.

Investigadora principal para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el marco del proyecto Survey on trafficking. 09/2005. Consultora del Centro de Estudios de Justicias de las Américas (CEJA - OEA).

Profesora adjunta (R) de derecho procesal penal en el ciclo de Licenciatura en Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional de Lanús.

Integrante del equipo docente de la carrera de especialización "Nuevas infancias, nuevas juventudes", Universidad de General Sarmiento / CEM. Capacitadora de operadores judiciales para la oralización de la etapa preparatoria de la justicia contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Profesora adjunta (R) de

**derecho penal, derecho procesal penal y seguridad ciudadana en el ciclo de Licenciatura en Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional de Lanús.**

**Capacitadora para el entrenamiento de operadores judiciales en el manejo de audiencias orales para casos de flagrancia en el sistema de justicia penal de la provincia de Buenos Aires , convenio CEJA, INECIP, Procuración General de la Provincia, Ministerio de Justicia de la Provincia y Suprema Corte de Justicia provincial.**

**Capacitadora de operadores judiciales en el manejo de audiencias orales, técnicas de litigio y preparación de casos, Escuela del Poder Judicial de Costa Rica y CEJA.**

1. La discusión en este punto excede el objeto de este trabajo pero solo para referenciar sus términos básicos resulta muy clara la siguiente crónica periodística del año 1977 donde se daba cuenta del encuentro que tuvo lugar en España a fin de establecer si existe o no una ética específicamente militar. Se decía allí: "Cuando un general helvético expuso la actitud del pueblo suizo sobre la defensa (neutralidad, paz secular, ejército de milicias ciudadanas, regulación de la vida militar por referéndum democrático, y no inculcación de un «ethos» castrense) se produjeron las más vivas reacciones intelectuales entre los que sostienen la doctrina de que es posible el cultivo expreso de las virtudes militares, y que la seguridad e independencia de la patria no puede estar sujeta a la voluntad popular, porque ésta puede un día decidir no defenderte. El mejor sistema de seguridad de un país, sostuvo un coronel español, se basa en la tetrilogía familia, escuela, parroquia y regimiento", tomado de Vivo debate sobre si existe o no una ética específicamente militar, publicado el 17 de julio 1977, disponible en [http://www.elpais.com/articulo/espana/Vivo/debate/existe/etica/especificamente/militar/elpepiesp/19770717elpepinac\\_25/Tes?print=1](http://www.elpais.com/articulo/espana/Vivo/debate/existe/etica/especificamente/militar/elpepiesp/19770717elpepinac_25/Tes?print=1)

2. Piénsese sino en el peso determinante que aún tiene en la legislación de familia la figura del "Buen Padre de Familia" o la imposición de valores propios de particulares posiciones desde la religión que encarna el propio Estado cuando se instala en el debate público la temática del aborto o la salud sexual reproductiva

3. Un ejemplo concreto lo brinda el propio comportamiento institucional que, en el caso del Ejército, condujo a que la otrora "Situación Irregular de Familia" diera lugar a la "situación Especial de Familia" adecuando a las consultas contenidas en el formulario a la reforma del código civil que introdujo el reconocimiento del divorcio pero que mantuvo intacto el objetivo básico: contar con elementos que permitan identificar el modo en que se regula la vida familiar. Volveremos sobre este punto más adelante.

4. Además de esta indefinición las propias regulaciones que se ocupaban hasta hace pocos meses de la situación de familia ni siquiera eran tajantes o igualitarias. Un ejemplo de ello es la normativa que regía en Fuerza Aérea donde el Anexo CHARLIE previamente citado decía que el hecho de no cumplimentar con los requisitos de la regularidad, "Según la particularidad en cuestión y la Jerarquía del causante, puede abarcar una gama que va desde no provocar ningún inconveniente hasta signifcar el retiro obligatorio y la inhibición para prestar servicios como retirado (Artículo 62 de la Ley 19.101). Esta amplia gama de posibilidades debe ser regulada por las distintas Juntas de Calificaciones, ajustándola a cada caso".

5. Se ha dicho que "El Ethos militar no debe fundamentar sentimientos de superioridad sobre el conjunto social ni albergar razonamientos que los establezcan como una pretendida reserva moral de la Nación (...) y tampoco debe constituir un sistema de valores autónomo, distinto del vigente a nivel general de la sociedad (...)", del discurso pronunciado por la Ministra de Defensa de la Nación, Dra. Nilda Garré, en ocasión de las "Segundas Jornadas para compartir reflexiones sobre principios y valores de la profesión militar", 5 de julio de 2007, publicado en Hacia una

política de Estado para la Defensa. Discursos de la Ministra Nilda Garré (2006-2007), publicación del Ministerio de Defensa de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 2007, P. 253.

6. En realidad esta autorreferencia está siempre acompañada por la identificación valórica con los sectores dominantes y con la Iglesia Católica. Puede verse al respecto el trabajo de Filc Judith, Entre el parentesco y la política. Familia y dictadura 1976-1983, Editorial Biblos, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 1997. Ver especialmente, página 46 y siguientes nota 12, donde tomando conceptos de Guillermo O'Donnell muestra el recorrido y la identificación valórica entre burguesía ascendiente u oligarquía y las Fuerzas Armadas.

7. Otro punto de vista para estas reflexiones, también pendientes está relacionado con la relación entre lo familiar y lo militar. Aspectos tales como el desarrollo de dispositivos institucionales para la convivencia entre ambos espacios considerando especialmente las particularidades de la profesión militar en relación con la transitoriedad de los destinos, las distancias temporales que implican algunas misiones respecto del grupo familiar, la imposición de regulaciones sobre la interacción y el contacto entre uno y otro ámbito, entre muchos otros aspectos. Esa no es la perspectiva de este trabajo pero un análisis muy interesante puede verse en Bowen Gary, Satisfaction with family life in the Military, publicado en Armed Forces & Society Vol. 15 No. 4, Summer 1989, © by the Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Pág. 571-592.

8. Badaró Máximo, Identidad individual y valores morales en la socialización de los futuros oficiales del ejército argentino, Avá (POSADAS), online. Agosto 2006, No. 9, páginas 60 - 76, disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttex&pid=S1851-16942006000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S1851-16942006000100005&lng=en&nrm=iso)

9. Badaró, Op. Cit. P. 3. en el apartado Socialización moral de las emociones: la centralidad del facilismo.

10. Derogado por Resolución Ministerial No. 1796/07.

11. El trabajo desarrollado en la investigación exploratoria que el Ministerio de Defensa encargó a la Universidad Nacional de Quilmes durante 2007 y la puesta en funciones desde el año 2008 del Observatorio socio cultural de la Defensa, son algunas iniciativas auspiciosas en este sentido.

12. Esto se afirma considerando especialmente los precedentes "Eckmedjian" y "Giroldi" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Al respecto se ha establecido que "La ratificación de los tratados no significa únicamente el reconocimiento de nuevos derechos o un mayor alcance de su protección, sino que también significa la incorporación de aquellos principios que (...) dispone el DIDDH", Bidart Campos, Germán, El artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional y los tratados de Derechos Humanos, publicado en AAVV La Aplicación de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos por los Tribunales Locales, Editores Del Puerto, Ciudad de Buenos Aires, Argentina 1997, P. 79.

13. Dice el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH): "Los Estados parte de esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

14. Méndez, Juan citado por Abregú, Martín en La Aplicación de los Tratados Internacionales... Op. Cit. P. 10.

15. Cf. Pinto, Mónica, El principio Pro homine. Criterios de Hermenéutica y pautas para la regulación de los Derechos Humanos, publicado en AAVV, La aplicación de los tratados internacionales... Op. Cit. P. 163 y sgts. También se lo ha definido como (...) Un principio interpretativo ordenador, pues los Derechos Humanos reconocen fuentes muy diversas, que a veces regulan y convergen en una misma materia", Moncayo Guillermo, Reforma Constitucional, Derechos Humanos y jurisprudencia



de la Corte Suprema, publicado en AAVV, *La aplicación de los tratados...* Op. Cit. P. 95.

16. Cf. Artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

17. Tal es la función que cumple el Artículo 28 de la Constitución Nacional que forma parte del Capítulo de Derechos y Garantías.

18. Cf. Corte IDH Oc- -6/86, del 9 de mayo de 1986, Serie A n° 6.

19. Cf. Corte IDH – Oc . 5/85, del 13 de noviembre de 1985, Serie A n° 5, párrafo 64 citada por Pinto M. Op. Cit. P. 168.

20. Cf. Pinto, M. Op. Cit. P. 169.

21. Cf. Pinto, M. Op. Cit. P. 169.

22. Discurso pronunciado por la Ministra de Defensa de la Nación, Dra. Nilda Garré, en ocasión de las "Segundas Jornadas para compartir reflexiones sobre principios y valores de la profesión militar", Op. Cit. P. 252.

23. Del voto del Dr. Enri que Petracchi.

24. Sampay, Arturo, *La filosofía jurídica del Artículo 19 de la Constitución Nacional, cooperadora de derecho y ciencias sociales*, Buenos Aires, 1975, P. 28. *La negrita me pertenece.*

25. Idénticas consideraciones de carácter general han motivado las siguientes resoluciones ministeriales: Resolución No. 206/08 para la eliminación de toda distinción entre hijos biológicos, adoptivos, matrimoniales y extramatrimoniales; Resolución No. 179&07 que eliminó la posibilidad de considerar desde el punto de vista disciplinario a los hijos extramatrimoniales, el concubinato o el embarazo de mujeres solteras; Resolución 1435/04 que derogó las reglas que impedían a los alumnos varones asumir su paternidad durante todo el período de formación.

26. La propia ley, en su artículo 7, define a éstos como aquellas que revelan origen racial y étnico, opiniones políticas., convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual.

27. Idem anterior

28. En algunos casos la regla cede por regulaciones acerca del alcance de la restricción y las necesidades en determinados contextos. Un caso sumamente polémico es el de la revisiones médicas y las declaraciones juradas al respecto tanto frente al Estado como a otros particulares.

29. No está incluido en el formulario una pregunta para detallar si se vive o no con una persona del mismo sexo. Atento lo establecido en el Artículo del CJM (Artículo 765) la ausencia es coherente pues no se van a establecer preguntas sobre conductas que en caso de comprobarse constituyan delitos o faltas disciplinarias conforme las normas inferiores a la Constitución que aún se encuentran vigentes y que no obstante ello, debidamente sopesadas bajo el prisma de derechos y garantías, debieran ser dejadas de lado por inconstitucionales. Lo que muestran estas regulaciones de la vida familiar operada a través de estos cuestionarios es que la no adecuación a los parámetros morales que fija la Fuerza también conlleva efectos sancionatorios que implicaban directamente cortar la carrera del personal que quedara en lo que las FFAA consideraban irregular. Es dable suponer que ello ocurría aún cuando el desempeño militar y profesional fuera inobjetable.

30. Es importante señalar que el Ejército ya había eliminado esa restricción al momento del dictado de la resolución ministerial en relación con la prohibición de casarse con personal de distintos escalafón de integrantes de Fuerzas de Seguridad.

31. Actualmente mantienen esta regulación varias Fuerzas de Seguridad y Policiales y los Diplomáticos.

32. Reglamento del Régimen del Servicio (RAG 11) de la Fuerza Aérea.

33. Al respecto, resulta elocuente el comentario que realizan dos famosos comentaristas al Código de justicia militar: "Cabe destacar que la omisión de pedir autorización es una grave falta disciplinaria cuando el sujeto activo es un oficial. La norma que comentamos tiende a preservar el elevado nivel moral que debe caracterizar a los cuadros de las Fuerzas Armadas y sus familias" (*la negrita me pertenece*). En ese mismo comen-

tario se cita una jurisprudencia militar del año 1963 en la que se aplicó este artículo a un Oficial que no pidió la venia y " (...) se casó sabiendo que su contrayente estaba moralmente desprestigiada en el medio ambiente", Igoune e Igoune (H), Código de justicia militar, Librería del Jurista, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1985, P. 251.

34. En los pronunciamientos de la Corte IDH mencionados más arriba también se considera un requisito de razonabilidad que la restricción de derechos sea impuesta por ley entendiendo por tal aquellas normas que se dictan con la intervención del poder legislativo y no cualquier norma.

35. Esto es muy claro en las regulaciones que exigen la venia por cuanto el Código Civil de la Nación en su artículo 166 establece de manera taxativa los supuestos que impiden el matrimonio.

36. Discurso de la Ministra de Defensa Dra. Nilda Garré, Op. Cit. P. 254. Se trata de un postulado fundamental e indispensable para la orientación correcta en los procesos de toma de decisiones y cambios desde la gestión. Al respecto, es muy impactante el análisis de Badaró cuando en relación con el CMN y utilizando las categorías de análisis dadas por Irving Goffman en sus investigaciones sobre las instituciones totales, dice "Desde su ingreso a la institución, la línea de acción del individuo queda expuesta en forma constante a la vigilancia y las intromisiones de otras personas (...) Antes de atravesar la "muerte civil" – y suprimir hábitos y comportamientos "cíviles- los cadetes deben aprender a identificarlos y rotularlos como tales y contraponerlos con normas y formas de comportamiento definidas como propias de la "condición militar", Op. Cit. P. 4.



# HONOR A LOS CAIDOS EN MALVINAS

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

Castillo, Carlos J.  
 Castillo, Omar J.  
 Castro, Néstor D.  
 Castro, Pedro A.  
 Castro, Mario R.  
 Castilla, Rubén A.  
 Chiguirí, Hugo D.  
 Cays, Antonio M.  
 Celes, Héctor A.  
 Chalif, José F.  
 Challe, Ona A.  
 Chaves, Alvaro E.  
 Cloost, Jorge E.  
 Chui, Muelo O.  
 Coimbra, Orlando S.  
 Colino, Mario A.  
 Colomé, Oscar A.  
 Condit, Steve C.  
 Corboza, Juan Carlos  
 Coddou, Nestor D.  
 Corone, Abel E.  
 Correa, Héctor M.  
 Corvalán, Nelson D.  
 Cruz, Mirando  
 Cuadro, Julio Gési  
 Cuevas, Carlos A.  
 Cuevas, Alejandro  
 Cuervo, José D.  
 Dabilo, Juan Carlos  
 Dachary, Alejandro  
 De Chiara, Orlando  
 De la Iglesia, Eduardo J.  
 De La Colina, Rodolfo M.  
 De Rosa, Rubén N.  
 Del Hierro, José Luis  
 Del Monte, Ernesto J.  
 Díaz, Roberto T.  
 Díaz, Sergio R.  
 Díaz, Oscar  
 Diaz, Antonio M.  
 Diaz, Luis R.  
 Diaz, Mariano A.  
 Diaz, Cecilia  
 Diaz, Luis A.  
 Diez, Germán, Héctor H.  
 Dimitra, Raúl H.  
 Dorgomibila, Fermín  
 Duarte, Matías  
 Dufreschou, Héctor A.  
 Duke, Jorge C.  
 Duró, Vladimiro  
 Echave, Horacio N.  
 Eneaga, José A.  
 Escobar, Orlando  
 Escobar Reina, Antonio  
 Enciso, Juan M.  
 Espinosa, Francisco E.  
 Estévez, Roberto N.  
 Esturri, Daniel G.  
 Faro, Vilma

Fajardo, Sixto J.;  
Falcón, Justo S.;  
Falcón, Miguel;  
Falcóner, Juan;  
Farán, Raúl A.;  
Fariñas, Jorge R.;  
Fassio, Marcos A.;  
Fatori, Gabriel G.;  
Faur, José D.;  
Fernández, Francisco V.;  
Fernández, Hugo R.;  
Fernández, Luis R.;  
Fernández, Manuel D.;  
Fernández, Remigio A.;  
Fernández, Carmelo;  
Ferrera, José R.;  
Ferreira, Adolfo O.;  
Ferreira, Diego;  
Ferroni, Gerardo R.;  
Figueras, Carlos I.;  
Fiorini, Roberto M.;  
Fleitas, Matías;  
Flores, Luis R.;  
Flórez, Mario E.;  
Flórez, Raúl O.;  
Folch, Andrés A.;  
Francisco, Nicanor L.;  
Fregote, Osvaldo U.;  
Freites, César J.;  
Frías, Carlos A.;  
Frías, Mario E.;  
Fuentes, Julio C.;  
Funes, Mano A.;  
Gabellini, Fabián M.;  
Gagliano, Marcelo C.;  
Galván, José Luis;  
Galván, José M.;  
Gallardo, Ricardo G.;  
Gallino, Hugo A.;  
Gallo, Felipe S.;  
Gallo, Luis A.;  
Galván, Juan R.;  
Galván, Osvaldo A.;  
Gámez, Francisco A.;  
García, José A.;  
García, Antonio F.;  
García Calzada, Mario A.;  
García Cárcea, Gustavo A.;  
García, José Luis;  
García, Omar L.;  
García, Guillermo U.;  
García, Jorge O.;  
García, Ramón;  
García, Sergio I.;  
García, Hugo R.;  
Gattani, Alfredo;  
Giovanni, Fausto;  
Gizal, Enrique O.;  
Gennaro, Carlos J.;  
Giacchino, Pedro E.;  
Giannotti, Luis A.;  
Giarrett, Claudio M.;  
Giménez, Miguel A.;  
Giordi, Humberto O.;  
Giraldó, Horacio L.;  
Gómez, Sergio J.;  
Godoy, Rubén O.;  
Gómez, Alberto F.;  
Gómez, Alcides R.;  
Gómez, Edgardo J.;  
Gómez, José Luis;  
Gómez, Juan Alberto;  
Gómez, Juan José;  
Gómez, Miguel A.;  
Gómez Rosa, Sergio R.;  
Gómez, Eduardo;  
Gómez, Mario;  
Gómez, Martimiano;  
Gómez, Raúl A.;  
Gómez, Rubén H.;  
Gómez, Sergio O.;  
González, Alfredo A.;  
González, Antoni R.;  
Gómez de la Rosa, Carlos A.;  
González, Iván; Soto;  
González, Ignacio E.;  
González, Juan Carlos;  
González, Juan Carlos;  
González, Mario L.;  
González, Miguel A.;  
González, Hipólito;  
González, Mario H.;  
González, Miguel A.;  
González, Nelson M.;  
González, Oscar L.;  
González, Raúl O.;  
Górriz, Héctor O.;  
Gorovitz, Héctor O.;  
Gorostiza, Nestor C.;  
Gorostiza, Óscar H.;  
Gramajo, Donato M.;  
Granado, José C.;  
Granado, Guillermo E.;  
Granic, Claudio E.;  
Griogor, Juan L.;  
Gutiérrez, Alfredo;  
Grimoldi, Claudio A.;  
Grisso, Claudio M.;  
Guascham, Luciano;  
Guinea, Patricio A.;  
Gómez, Héctor A.;  
Guinetti, Mariano;  
Guerrero, Víctor S.;  
Guizzo, Norberto D.;  
Gumieri, Ricardo M.;  
Gutiérrez, Ramón;  
Hersfeld, Hugo A.;  
Herrera, Omar J.;  
Herrera, Ricardo H.;  
Horstberger, Juan D.;  
Hornos, Carlos A.;  
Horszczak, Pedro R.;  
Hulepold, Enrique J.;  
Huguet, Gottfried O.;  
Ibañez, Benito H.;  
Ibarra, Luis A.;  
Bourque, Jorge R.;  
Ullanes, Orlando A.;  
Incháustegui, Jorge R.;  
Indiso, Ignacio M.;  
Isasmendi, Mario;  
Iturralde, Jorge A.;  
Izquierdo, Sergio J.;  
Jara, Juan F.;  
Juárez, Víctor H.;  
Juárez, Angel P.;  
Juárez, Roberto M.;  
Juárez, Daniel A.;  
Junio, Alfredo;  
Krause, Carlos E.;  
Labata, Oscar E.;  
Lacayo, Julio E.;  
Lagos, Daniel J.;  
Laguna, Teodoro;  
Lamas, Marcos A.;  
Laporte, Osman L.;  
Larraza, Pedro F.;  
Lastrilla, Julio J.;  
Latorre, Antonio H.;  
Lelesma, Juan R.;  
Lelesma, Roberto J.;  
Leguizamón, Raúl A.;  
Llena, Juan Carlos;  
Lencina, Juan Carlos;  
Leyes, Roberto;  
Lozano, Ángel E.;  
Lima, Antonio M.;  
Llamas, Jorge A.;  
Llamos, Hugo A.;  
Lobo, Roberto S.;  
Lobos, Julio Cesar;  
López, Cristóbal C.;  
López, Nicanor E.;  
Lozada, Rubén A.;  
Lozano, 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.;  
Lázaro, Rafael;  
Maciel, Enrique A.;  
Maciel, Jorge A.;  
Maciel, Martín D.;  
Maciel, Irene O.;  
Maciel, Jerónimo;  
Madrid, Omar A.;  
Maglioni, Sergio J.;  
Maldonado, José H.;  
Mamani, Justo E.;  
Maestua, Oscar E.;  
Manzotti, Daniel F.;  
Marangil, Saverio J.;  
Marchini, Gerardo M.;  
Marchi, Edmund F.;  
Marchi, Jesús A.;  
Marzá, Guido A.;  
Márquez, Marcelo G.;  
Márquez, Rubén E.;  
Martel, Rubén H.;  
Martelli, Luis C.;  
Martínez, Osvaldo F.;  
Martínez, Alberto;  
Masini, Félix T.;  
Massad, Marcelo D.;  
Mecca, Adelio E.;  
Medina, Carlos H.;  
Medina, Manu G.;  
Medina, Sergio R.;  
Molina, Hugo C.;  
Melián, Arístides N.;  
Méndez, José A.;  
Méndez, Luis José;  
Menéndez, Héctor E.;  
Menéndez, Jorge E.;  
Menéndez, Pedro A.;  
Mendoza, Juan M.;  
Mendoza, Jorge;  
Meranga, Ricardo O.;  
Mesier, Oscar J.;  
Meza, Miguel A.;  
Meza, Ivonne A.;  
Miguel, Daniel E.;  
Miguel, Edmundo E.;  
Milani, Oscar E.;  
Mina, Omar H.;  
Millo, Luis;  
Miranda, Gerardo N.;  
Mirón, Gustavo O.;  
Molina, Adelio E.;  
Molina, Ybar J.;  
Morello, Asunción H.;  
Montenegro, Oscar A.;  
Moreno, Héctor O.;  
Morozzi, Eduardo;  
Monzón, Julio César;  
Monzón, Juan Carlos;  
Morando, Nicanor A.;  
Moreno, Eduardo R.

Moreno, Waldo E.  
 Moreto, Hugo J.  
 Moschen, Alberto J.  
 Mosto, Carlos G.  
 Motta, Alfredo O.  
 Moyano, Sergio D.  
 Muñiz, Juan Carlos  
 Müller, René O.  
 Naclí, Guillermo  
 Navarro, Ibanor  
 Nava, Víctor A.  
 Nivedi, Mario V.  
 Noguéski, Sergio E.  
 Novoa, Marcelo S.  
 Núñez, Tomás A.  
 Ñáñez, Víctor R.  
 Ñáñez, Guillermo  
 Ñáñez, Pablo  
 Ócampo, Julián H.  
 Olces, Edgard N.  
 Ojeda, Antonio J.  
 Ojeda, Guillermo R.  
 Olaveca, Nicolás F.  
 Olivaria, Víctor O.  
 Olivieri, Claudio  
 Oliveira, Manuel  
 Ordóñez, Ramón E.  
 Orellana, José A.  
 Orellana, José A.  
 Orozco, Pedro A.  
 Ortega, José H.  
 Ortiz, Pablo A.  
 Ortiz, Beatriz  
 Ottaviani, Carlos O.  
 Ovaldo, Augusto O.  
 Ovelte, Héctor R.  
 Pereyra, Misaki  
 Pachotek, Bolando M.  
 Pérez, Celso  
 Palavecino, Daniel A.  
 Palavecino, Ramón O.  
 Patáver, Hugo A.  
 Pallares, Víctor O.  
 Pangaludi, Tilo N.  
 París, Jorge O.  
 Parejas, Roque A.  
 Pacuel, Miguel A.  
 Pasinato, Jorge O.  
 Patrone, Aldo O.  
 Pavón, Alberto G.  
 Paz, Miguel R.  
 Paz, Ricardo A.  
 Peña, Juan E.  
 Peguerozo, Néstor O.  
 Penilla, Joyce C.  
 Perelló, José Luis  
 Perelló, José Luis  
 Perón, Juan A.  
 Perdomo, Mirelito H.  
 Perelló, Daniel L.  
 Pérez, Enrique O.  
 Pérez, Ramón G.  
 Pérez, Ramón O.  
 Pérez, Alejandro R.  
 Pérez, Roberto E.  
 Pérez, Vicente R.  
 Petruccioli, Alberto D.  
 Piedrabuena, Eduardo J.  
 Piñeda, Ricardo L.  
 Pinto, Fabián  
 Plaza, Nelson O.  
 Pláncio, Marcelo G.  
 Politti, Jorge N.  
 Portillo, Río F.  
 Prampramo, Edgardo R.  
 Pucheta, José E.  
 Quahibueque, Isidro  
 Quintana, Roque R.  
 Quintana, Juan  
 Quintana, Ramón O.  
 Quijandría, Oscar A.  
 Quijano, Angel F.  
 Kemi, Héctor O.  
 Ramírez, José Luis  
 Ramírez, Ricardo  
 Ramírez, Ricardo A.  
 Ramírez, Roberto N.  
 Ramos, Elvira R.  
 Ramírez, Alberto R.  
 Ravá, Juan F.  
 Reentes, Ricardo A.  
 Requejo, Juan Carlos  
 Remón, Soledad  
 Reyes Lobos, José A.  
 Richter, Martin A.  
 Ros, Héctor R.  
 Ríos, Daniel R.  
 Ríos, José Luis  
 Riquelme, Segundo A.  
 Rivar, Abraham R.  
 Robledo, Sergio A.  
 Rodríguez, Esteban E.  
 Rodríguez, José B.  
 Rodríguez, Rubén G.  
 Rodríguez, Andrés D.  
 Rodríguez, José Luis  
 Rodríguez, Juan A.  
 Rodríguez, Macarena  
 Rodríguez, Mónica G.  
 Rodríguez, Victor  
 Rodríguez, Victoria  
 Rojas, Rubén H.  
 Rolla, Héctor M.  
 Rollheiser, Carlos E.  
 Romano, Alvaro R.  
 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, Ramón O.  
 Ruiz Diaz, Gabino  
 Ruiz, Jorge H.  
 Ruiz, Jorge H.  
 Rupp, Oscar A.  
 Sajama, Antonor  
 Salas Castro, Jorge L.  
 Sanabria, Saturnino  
 Sangama, Alberto A.  
 Sanchez, Juan S.  
 Sanchez, María  
 Sánchez, Ricardo  
 Sanchez, Roque E.  
 Sandoh, Roberto L.  
 Sandoval, Nestor O.  
 Samaniego, Anibal C.  
 Sherr, Matos A.  
 Scapinelli, Claudio N.  
 Segovia, Hugo M.  
 Segura, Julio Cesar  
 Seitan, Gustavo D.  
 Sendros, Jorge A.  
 Sernardos, Juan R.  
 Sevilla, Gerardo E.  
 Sevilla, Juan C.  
 Sieyra, Fernando J.  
 Silva, Edmundo T.  
 Silva, Oscar A.  
 Simchay, Sergio E.  
 Sir, Fabián P.  
 Cisterna, Jorge A.  
 Soria, Roque J.  
 Soria, Jorge O.  
 Soriano, Miguel A.  
 Sosa, Fabián E.  
 Sosa, Jorge R.  
 Sosa, José Luis  
 Sosa, Miguel A.  
 Sosa, Osvaldo F.  
 Sosa, Edmundo  
 Suárez, Soriano  
 Suárez, Arturo J.  
 Tassan, Miguel A.  
 Telio, Juventino  
 Tevez, Guillermo O.  
 Tibaldo, René A.  
 Toledo, Lorenzo G.  
 Tonello, Hélio D.  
 Tortorelli, Emilio C.  
 Torres, Jorge S.  
 Torres, Melvin A.  
 Torre, Ricardo A.  
 Torres, Rubén A.  
 Torres, Omar E.  
 Tuñiza, Claudia O.  
 Treppa, Juan Carlos  
 Tuita, José A.  
 Turnau, Juan R.  
 Ugalde, Daniel A.  
 Uzquiza, Roberto A.  
 Valdez, Carlos A.  
 Valdez, Mario A.  
 Vallejo, Eduardo  
 Vallejo, Adolfo V.  
 Vannini, Carlos H.  
 Vara, Héctor H.  
 Vargas García, Héctor A.  
 Vergara, Oscar O.  
 Vergara, Alejandro R.  
 Verdín, Américo R.  
 Verdín, Juan A.  
 Verón, Mariano  
 Villa, Carlos D.  
 Vilca Condori, Mario  
 Villalba, José O.  
 Villalba, Oscar A.  
 Villegas, José A.  
 Villondo, Mario O.  
 Vivler, Nestor E.  
 Volkovic, Pedro H.  
 Volponi, Héctor R.  
 Wainert, Juan  
 Yamane, Jorge A.  
 Zabala, Mario J.  
 Zabala, Arnoldo E.  
 Zalazar, Ramón E.  
 Zangani, Juan C.  
 Zapata, Cesar A.  
 Zarate, Sergio R.  
 Zarzoso, Fernando P.  
 Zelarzayam, Manuel A.  
 Solizramo, Ramón A.  
 Zubimendi, Carlos M.

1982 - 2008  
26 Años

*"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.*

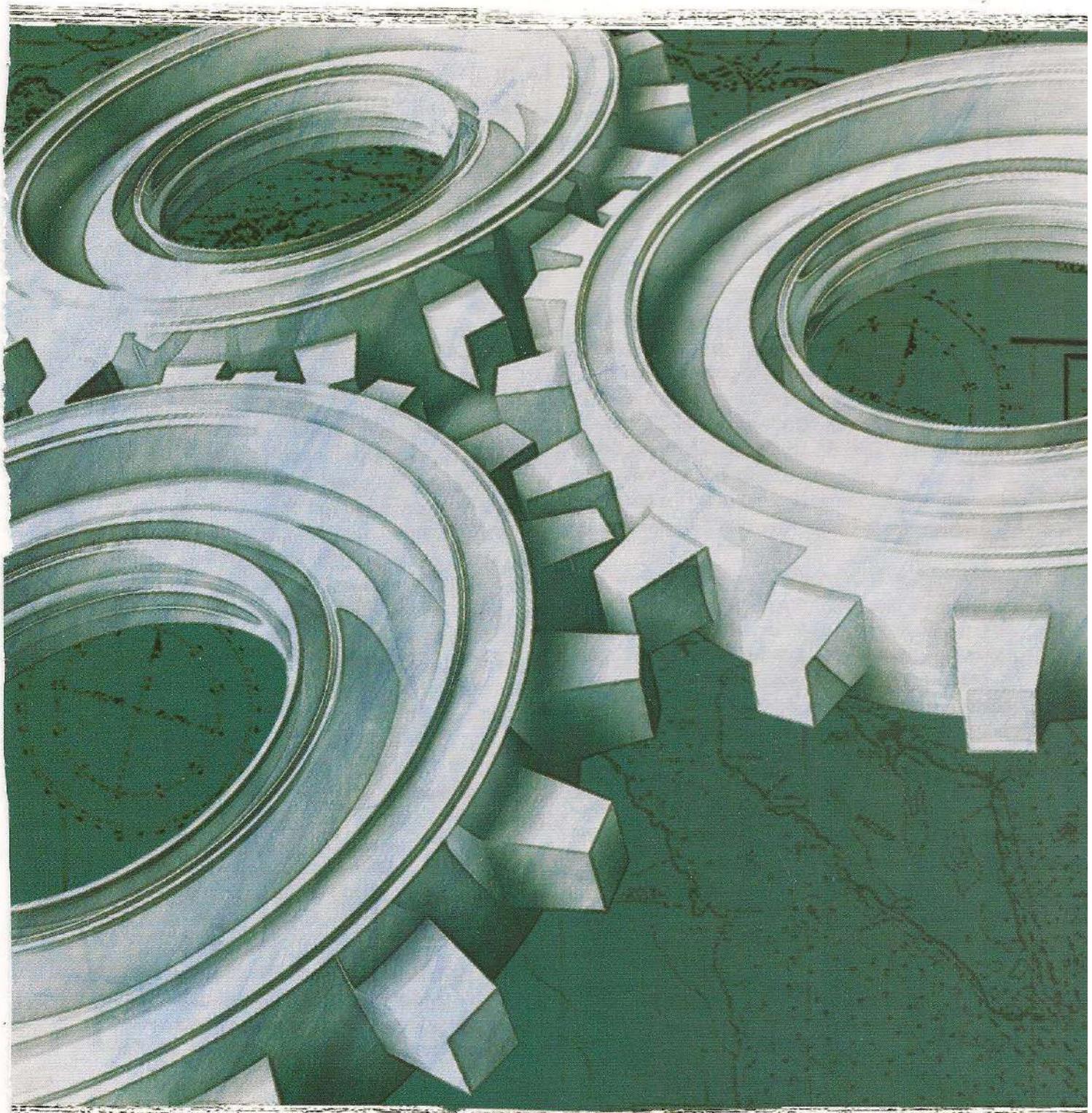
*La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino”.*

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

VIVA LA PATRIA  
CON MEMORIA Y JUSTICIA  
EN DEMOCRACIA, INDEPENDENCIA Y PAZ



# *Los profesionales militares en la Argentina actual*



Los desafíos actuales de la profesión: contexto político, condiciones socioculturales y requerimientos funcionales.

Dra. Sabina Frederic\*

## Presentación

En este trabajo nos proponemos reflexionar sobre la importancia de conocer el carácter particular que asume la profesionalización militar en la Argentina contemporánea desde el punto de vista de sus integrantes. La orientación actual de la política de defensa nacional con el conjunto de modificaciones en el nivel normativo, educativo, jurídico, de género, entre otros, requiere de una mirada reflexiva sobre la manera efectiva en que estas intervienen en la orientación profesional de las FFAA. En este punto los procesos internacionales de profesionalización militar ligados a la desaparición de la armada de masas y el fin del conflicto este-oeste, no pueden ser tomados como modelo de referencia directa, por cuanto las Fuerzas Armadas nacionales son el resultado de un proceso histórico político particular. Sin embargo, la comparación entre aquellos procesos y el nuestro -no solo en términos de equipamiento y presupuesto, sino de organización, condiciones del servicio, funcionalidad, vida militar y vida familiar-, es fundamental si se las quiere colocar en un nivel competitivo internacional o regional.

Pero aquí nos enfrentamos con un problema, la ausencia de estudios empíricos -sistemáticos de carácter científico-, que aborden las realidades del oficio militar en la Argentina de los últimos 25 años. Hoy en día se requiere conocer las condiciones particulares que imponen los procesos locales de transformación profesional como consecuencia de ciertas condiciones tales como: las transformaciones del papel del Estado-Nación, y del propio mercado de trabajo. En este sentido, argumentamos sobre la importancia -en términos de política de defensa-, de desarrollar un diagnóstico preciso, científicamente fundado sobre los ejes de la profesionalización militar actual y desde la perspectiva de los propios militares, para conocer las motivaciones y valores que fundamentan su compromiso, en el contexto social y laboral en el cual se desarrollan sus prácticas. En este marco, la creación de un Observatorio Sociocultural de

la Defensa, busca ofrecer conocimiento válido sobre las tensiones y certezas que las tendencias actuales de la vida militar imponen al cumplimiento de las funciones específicas pero también a las personas que la integran.

## La profesionalización militar en perspectiva

La profesionalización de las Fuerzas Armadas es una tendencia reconocida tanto en Europa como en Estados Unidos por estudiosos y expertos de países centrales. Las condiciones de orden general del proceso que la caracteriza son la desaparición del enfrentamiento este-oeste y del servicio militar obligatorio. De hecho el sentido que ha cobrado el concepto de profesionalización, es de subordinación de la condición militar a una relación contractual que, con el servicio militar obligatorio, existía en forma parcial. A decir verdad, la oposición entre profesionalización militar y Fuerzas Armadas de masas se convirtió en la raíz de un proceso que fue ganando alcance, en algunos países con el pasaje inicial del servicio militar al servicio civil. En un sentido abstracto, una y otra son formas de la profesionalización militar que entrañan relaciones particulares entre las FFAA, el Estado-Nación y la sociedad. Como bien han destacado autores como Morris Janowitz (1972), al analizar la declinación de las FFAA armadas de masas durante la Guerra Fría, y más recientemente Bernard Boëne (2003) al analizar las condiciones de su desaparición, asistimos a una transformación radical en la particular relación entre las FFAA profesionales, el Estado-Nación y la sociedad contemporánea.

Si consideramos como evidencia de este proceso de profesionalización la desaparición del servicio militar obligatorio, la Argentina no habría escapado a él desde que, en 1995, se implementa el servicio militar voluntario. Pero sabemos que nuestro contexto político y sociocultural impuso marcas y sentidos a la profesionalización militar, que no pueden ser traducibles "término a térm-

no" con las realidades del hemisferio norte. Por ello, la consideración y análisis de los aspectos particulares del desarrollo local de la profesión militar, es para la gestión actual del Ministerio de Defensa, imprescindible. Tanto porque de esto depende la posibilidad de establecer una comparación válida con procesos globales de los que nadie podría decir: somos ajenos, como por razones más estratégicas. Poner nuestras FFAA a la altura profesional de las FFAA de las naciones más desarrolladas del mundo, no resultará del traslado mecánico de modelos militares a contextos socioculturales y políticos que no le son propios.

Cabe destacar que, desde finales del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, las Fuerzas Armadas argentinas han atravesado un proceso que podríamos llamar de despolitización progresiva iniciado con la sanción de la Ley de Defensa de la Nación y consolidado con la reglamentación de esta ley en el 2006, durante la presidencia de Kirchner. Este es un punto de inflexión en el proceso de despolitización militar por cuanto los asuntos de la defensa dejan entonces de decidirse en la esfera militar, para hacerlo en la esfera de gobierno, según lo establece la normativa vigente. A su vez, ese proceso implicó su concentración en las funciones netamente defensivas de la seguridad externa con énfasis en el principio de disuasión y, por consiguiente, de retirada completa de las funciones que antaño tenía respecto de la seguridad interior, también llamado proceso de desmilitarización de la seguridad interior (Ernesto López y Marcelo Saín, 2001).



A su vez, ocupó un lugar importante en la orientación profesional de los hombres y mujeres militares la reflexión y revisión de los aciertos y errores en el desempeño durante la Guerra de Malvinas, que algunos sectores de las Fuerzas Armadas enfrentaron críticamente. Sin embargo, ya hace unos años algunos académicos señalaban que las Fuerzas Armadas argentinas atravesaban lo que llamaban una crisis de la profesión militar debida a la falta de direccionalidad política de la función militar (Saín 2001). Hoy día, existe una más clara orientación gubernamental de los principios que gobiernan la estrategia de la defensa nacional que progresivamente la actual gestión de la Dra. Nilda Garré ha ido introduciendo en el área normativa, educativa, presupuestaria y orgánica de las FFAA, entre otras. Pero es necesario establecer el modo en que la subcultura profesional militar acompaña estos cambios y las transformaciones sociales y culturales de la sociedad en la que se inscribe.

Dicho de otro modo, consideraremos que las transformaciones funcionales e institucionales atravesadas por las FFAA en estos 25 años; sumado a la renovación generacional de las mismas, su actual integración por hombres y mujeres socializados en la vida democrática -jefes o jefas de hogares cuyos patrones de relación son hoy más horizontales-





tales-, introdujeron nuevas tensiones y contradicciones, que requieren de un diagnóstico científico preciso.

### Aspectos sociales y culturales de la profesión militar en la Argentina

Comprometida con la eficacia de sus políticas y el bienestar personal de quienes deben acompañarlas en este caso, los integrantes de las Fuerzas Armadas, la gestión de la Dra. Nilda Garré, solicitó al Observatorio sobre la Integración de la Mujer a las FFAA en el año 2006 un pre-diagnóstico sobre las condiciones familiares, los valores religiosos y las relaciones de género entre militares. Este estudio exploratorio, basado en sesenta entrevistas a militares varones y mujeres de las tres Fuerzas Armadas de cuatro cohortes de edad definidas según etapas de la vida política y militar, arrojó resultados altamente significativos sobre el clima profesional actual de los militares, los valores sociales predominantes y la situación familiar del personal<sup>2</sup>.

76

Cabe destacar un factor para nada menor respecto de la importancia que adquieren estos estudios

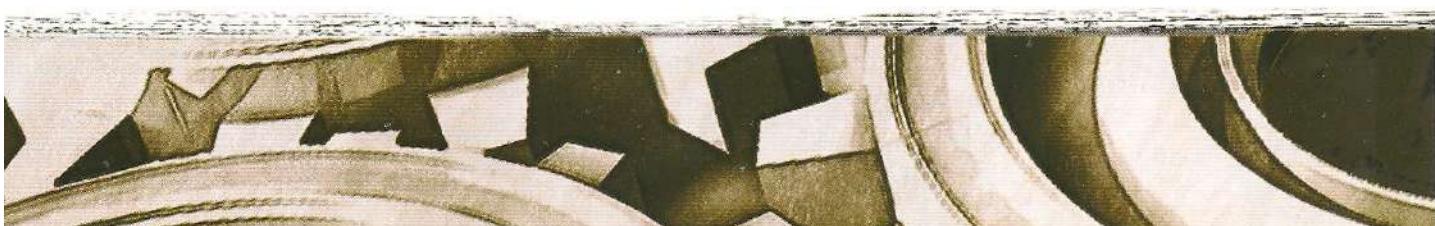
en la formulación y perfeccionamiento de las políticas hacia los militares como grupo profesional. Como señalamos, el abordaje empírico de las realidades profesionales y de vida de los militares en la Argentina no ha sido objeto de conocimiento por parte de las ciencias sociales en nuestro país en términos de si mismas y de sus relaciones con los valores sociales y culturales nacionales<sup>3</sup>. Si atendemos a la tradición de estudios académicos sobre la "cuestión militar", observaremos que estos, que han sido sin lugar a dudas inmensamente fructíferos como herramienta de políticas, se han inclinado por la reflexión de las relaciones cívico-militares desde una perspectiva de análisis político y de diseño de políticas de gobierno de la Defensa<sup>4</sup>.

Un breve panorama de los principales resultados obtenidos en el estudio exploratorio solicitado por la Ministra de Defensa, permitirá explicar la necesidad de la creación del Observatorio Socio-cultural de la Defensa, OScD. En primer término los oficiales y suboficiales expresan un alto grado de adhesión al funcionamiento democrático del Estado-Nación y al rol de las FFAA como instrumento armado para la defensa de la Nación contra un agresor externo -definido en la Ley de Defensa Nacional-, y de rechazo a la intervención militar en asuntos de la seguridad interior, tal como los define la Ley correspondiente. En segundo lugar, los militares de las tres fuerzas acuerdan que a la sociedad civil, particularmente en las grandes ciudades, los militares le son en el mejor de los casos indiferentes, lo que registran tanto en los medios y en la calle. Este problema, es resultado según su

perspectiva de dos grandes causas: a) el costo que pagan las generaciones militares jóvenes -o los que en su momento carecían de autoridad- por los delitos cometidos por quienes ya no están en la fuerza; b) el desconocimiento de la sociedad de lo que hacen y por consiguiente, del valor social de su profesión. El problema profesional que se plantea es que esto provoca apatía y pérdida de la autoestima profesional entre quienes son formados para defender y dar la vida por una patria, cuyos miembros no les deben respecto ni consideración. Respecto de la forma de integración de los militares a la sociedad mayor a la que pertenece, se observa que: a) en términos de la percepción de los militares, la diferenciación civil militar no es absoluta sino dependiente de las situaciones en las cuales las personas se encuentren; b) en términos objetivos las transformaciones sociales y culturales condicionadas sin duda por la democratización de la vida social en la Argentina, han impactado fuertemente sobre la organización familiar de los militares y consecuentemente sobre la profesión militar sin que la institución militar haya podido reorganizarse para aliviar las tensiones y contradicciones personales que esto provoca. Así, los arreglos domésticos que se realizan para que el varón pueda cumplir con las exigencias de cambios de destinos, son sobrellevados más dificultosamente en las parejas jóvenes – hasta 45 años -, por la creciente importancia que el trabajo de la mujer tiene entre ellas y por el valor que el varón como padre le da a su presencia en la crianza de los hijos. Estas dificultades -que se multiplican cuando ambos son militares-, constituyen una gran preocupación que recorre la oficialidad de las tres fuerzas. La figura del trozista un término acuñado por la Armada, que remite a los trozos de un buque, y luego por las otras dos fuerzas para denominar a quienes deben separarse de su familia para trasladarse a otro destino y crecer profesionalmente, da cuenta del modo en que esto afecta la integridad personal del militar y sus familias.

En cuarto lugar, el estudio muestra la estrecha relación entre la causa última de la profesión militar que es "dar la vida por la Patria" y la religiosidad de sus integrantes. Mientras aquello implica una preparación muy especial que pone en juego según las armas y especialidades la resistencia mental y física frente a un potencial sacrificio personal, la religiosidad contribuye a reforzar la fortaleza personal. La experiencia de la Guerra de Malvinas es una referencia de los veteranos entrevistados para explicar la relación entre religiosidad y firmeza moral en combate<sup>5</sup>. En términos prácticos la religiosidad es tramitada en forma personal, lo cual introduce de hecho "libertad de culto". Esto no significa que la religiosidad sea independiente de la profesión militar, al contrario, como señalamos se vuelve necesaria mientras conlleven algún sentido trascendental los sacrificios que el oficio implica. Así, la religiosidad probablemente permita darle un sentido trascendental a esas exigencias y hacerlas resitibles, mientras se forja el carácter<sup>6</sup>. Sin embargo, se advierte una tendencia a la secularización de la profesión militar que traslada a este ámbito lo que se puede observar en la sociedad mayor; los más modernos son más renuentes a sacrificar su vida privada y familiar.

En quinto lugar, el estudio indica que las dificultades de asimilación y resolución institucional del problema antes mencionado, resultan de la enorme importancia que tiene en la organización simbólica y sociológica de la institución militar cierta metáfora familiar. Las tensiones o contradicciones que la profesión militar actualmente impone a la vida familiar del militar, al tener su familia una dinámica independizada en cierta forma de la vida militar, desafían el contenido de esa metáfora. Éste consiste en un principio doméstico de autoridad donde el que la ejerce, el "padre", encarna además al grupo, su solidaridad y lealtad interna, y donde el individuo debe sacrificarse en nombre de esa unidad encarnada en el jefe/padre, actuando así su lealtad al grupo. Evidencia del modo en que la organización doméstica – o familiar- rige la organización militar es la ruptura que la formación mi-



litar impone sobre la familia de origen de cadetes y aspirantes – a instancias del régimen de internación. La formación militar supone principalmente la incorporación de quienes eran hasta entonces “civiles” a la “familia militar”, separándolos de sus familias y ponderando al máximo la moral familiar tradicional y el principio de autoridad interna. Pese a ello, el estudio refleja una serie de nuevas configuraciones familiares entre el personal militar, hasta hace poco consideradas “irregulares” por las FFAA, que son prácticamente consistentes con el oficio militar. De manera que, en términos socio-culturales el oficio militar tiende a independizarse de la clase particular de familia que el militar tenga. Así, la metáfora familiar prescinde en muchos casos de la familia del militar y al mismo tiempo aloja, como reconocen algunos instructores militares formas del mando no despóticas, ni arbitrarias y abusivas dentro de la “gran familia militar”, que aquellas con las que ellos se formaron.

En sexto lugar, el estudio permitió constatar un corte generacional entre los que subordinan la vida personal y familiar a la construcción de su identidad militar, y quienes diferencian las formas de abnegación personal que contribuyen a forjarla de las familiares. Este corte generacional entre los más antiguos (más de 25 años de antigüedad) y los más modernos (hasta los 20 años de antigüedad), da buena cuenta de cómo las fuerzas socio culturales afectan la profesionalización militar. Particularmente importantes son el conjunto de procesos resultantes de la transformación del mercado de trabajo y la progresiva incorporación de las mujeres en él, la alteración de los patrones de la relación varón/mujer, padres/hijos y jóvenes/mayores, entre otras. Estos atraviesan la vida personal de los integrantes de las fuerzas y consiguen reorientar las concepciones y las prácticas profesionales de algunos. Todo lo cual nos permite desafiar las visiones más conservadoras sobre el oficio militar, en lo que respecta a su aplicación a la condición militar en la Argentina. Recordemos que tal visión, impulsada por Samuel Huntington (1957) - hegémónica como ha señalado Rut Dia-

mint (2001) entre gran parte de los académicos locales-, sostiene que las exigencias funcionales imponen a la vida militar valores ajenos a la sociedad mayor, y no solo esto, también sostiene que esas exigencias operan refractando los valores socialmente compartidos. El estudio nos muestra que la realidad de la profesión militar argentina es otra, e indica que las fuerzas sociales y los valores culturales sí se introducen en la institución militar; aunque lo hagan más tardíamente que otras esferas de la sociedad (Dandeker 2001, 2003).

En séptimo lugar, la cuestión de género se presenta como un problema de competencia entre varones y mujeres, en un contexto signado por reglas y prácticas planteadas desde un punto de vista masculino, y destinadas a reforzar la masculinidad, que le asigna a la mujer funciones de apoyo. Gran parte del personal manifiesta que la incorporación de las mujeres a las FFAA fue una medida para la que no estaban lo suficientemente preparados. No haber medido las consecuencias de la incorporación creciente y ampliada de las mujeres, que hoy día compiten por casi todos los puestos de su misma antigüedad, con excepción de infantería y caballería de Ejército, significa que esto abrió no solo demandas del personal militar femenino, sino transformaciones, a veces sutiles, en el patrón de vínculos entre varones y entre estos y las mujeres. Tal vez, el desafío mayor que el proceso de incorporación creciente de mujeres y sus prácticas produce sobre un oficio tradicionalmente masculino, es el reconocimiento de muchos varones militares al compromiso y excelente desempeño que ellas consiguen.

En octavo lugar, respecto de la adhesión de valores de los militares, se observa una relativa dispersión al interior de los miembros de las fuerzas en cuanto a la existencia de diferentes formas de “ser militar”, de valoración de la vocación de servicio y de la función militar. La visión externa, socialmente estereotipada que tiene a homogeneizar la cultura militar no parece reproducirse al interior de la institución y, por consiguiente, la afirmación de

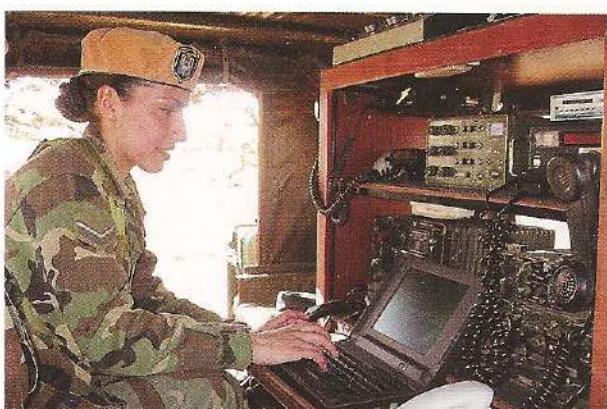
que existe una cultura profesional homogénea es discutible. Aquello que sí comparten son ejes que configuran representaciones diferenciadas de lo que significa ser militar y de lo que esto requiere. Así, por ejemplo, todos los militares se oponen a la idea de equiparar el oficio militar a un "trabajo cualquiera", y adhieren a la concepción según la cual se trata de un "estilo de vida" de un trabajo diferente a los otros cuya calidad y profesionalismo requiere de una fuerte "vocación de servicio". Esta oposición entre trabajo ordinario y trabajo especial es un eje que consigue organizar la profesión militar de manera específica, resistiendo la incorporación de normativas que la asimilen a formas de organización del trabajo como por ejemplo las que rigen la administración pública. Sin embargo, algunos también advierten la existencia de algunos parecidos entre la profesión militar y otras profesiones, como la del médico, atadas a la emergencia o al servicio de la supervivencia de otros. Tal contraste habilita al interior de las Fuerzas Armadas un conjunto de variaciones respecto de cuál es el estilo de vida propio del oficio militar, que introducen, contrariamente a lo que se supone, cierta heterogeneidad en la cultura profesional y, por consiguiente, posibilitan cambios pausados y silenciosos.

Frente a este escenario, desde el punto de vista del gobierno actual de la Defensa es una preocupación central desarrollar una política activa de profesionalización militar que encuadrada en los parámetros de la modernización, contemple la

perspectiva de quienes integran la fuerza hoy en día, y habrán de sostenerla en las décadas venideras. Para decirlo de otra manera, consideramos que las políticas sustentables dependen de políticas de Estado y de cierta legitimidad de las mayorías. Por consiguiente la adecuación efectiva de la profesión militar a los requerimientos actuales del Estado argentino requiere que éste contemple la viabilidad socio cultural de las medidas políticas en curso y venideras, y realice los ajustes correspondientes. El Consejo de Políticas de Género ha contribuido sustantivamente a dicha adecuación, recomendando reformas a las regulaciones tal vez más anacrónicas de la institución militar. Pero existen aspectos de la profesión militar que forman un sistema, cuya modificación afecta al conjunto, que ameritan estudios más profundos y extensos que nos provean una visión de mayor escala de cuestiones imprescindibles de resolver para: revalorizar la profesión militar hacia dentro y hacia fuera de la institución, y mejorar la calidad de vida y el desempeño profesional de los militares.

### **La creación del Observatorio Sociocultural de la Defensa, OScD**

La decisión de la Ministra de Defensa de crear, en la órbita de la Secretaría de Asuntos Militares, un Observatorio Sociocultural de la Defensa se inscribe en el contexto actual de reformas, impulsadas desde el Ministerio, y orientadas a modernizar institucional, organizacional y fun-



cionalmente a las FFAA. Más concretamente, obedece al interés de reorientar la profesionalización militar de manera de hacerla competente a los (a) requerimientos funcionales que le son propios, pero enfatizando igualmente su adecuación a los (b) requerimientos sociales y culturales de la sociedad mayor en la que se inscribe y a la cual, las FFAA están llamadas a defender.

Las condiciones de la profesionalización militar que rigen el mundo global en cierto sentido orientan las reformas implementadas y en curso en la medida que se busca contar con militares competentes a nivel regional e internacional, que responden a la función específica que se le ha encomendado. Para esto se requiere del desarrollo de competencias técnico-militares y el perfeccionamiento constante del personal militar. Sin embargo, aún cuando las relaciones y tensiones que se establecen entre los requerimientos funcionales y socioculturales son comunes a las organizaciones militares de las naciones occidentales, difiere el modo en que cada tendencia se expresa localmente. Así, según si la estrategia es defensiva u ofensiva, y si hubiera o no hipótesis de conflicto, no solo los requerimientos funcionales cambian, sino que estos deberán combinarse con la historia de la configuración e integración militar en cada sociedad.

Esos dos requerimientos, los funcionales y los socioculturales, operan en el ámbito militar y llaman inexorablemente a los gobiernos a encargarse de administrarlos ya sea conciliándolos, subordinando un requerimiento a otro o neutralizando alguno de los dos, de acuerdo también a valores y prácticas propios de cada Estado Nacional. Cuando esa administración no considera las condiciones laborales y de vida que el oficio militar requiere, las demandas contradictorias a veces de tales requerimientos impactan sobre los hombres y las mujeres, que ejercen la profesión militar, y sus familias. Los esfuerzos personales por atenuar las tensiones resultan insuficientes y costosos tanto personal como institucionalmente. Incluso la cuestión de género debe entenderse en este marco, para incluirla en el problema de las transformaciones en las relaciones de los varones y las mujeres militares dentro y fuera del ámbito estrictamente militar, y en la importancia de que la institución considere las realidades familiares de la vida contemporánea, que tiende a diferenciar la esfera laboral de la esfera privada. Así, el OScD sostiene la perspectiva de la transversalización de la cuestión de género y su reinserción en la reorientación de la profesión militar.

Desde el punto de vista de la política pública de la Defensa, los fundamentos de la creación de una



unidad encargada de su estudio y la elaboración de recomendaciones fundadas son: la identificación de los aspectos que dan forma y contenido a las tendencias funcionales y socio culturales, y la individualización de los elementos refractarios y permeables a la formación de unas FFAA interna y externamente más modernas en términos socio culturales, militares y organizacionales.

**El propósito del OScD en su primera etapa de implementación es determinar los fundamentos y tendencias de la valorización/desvalorización del oficio militar que caracterizan la etapa actual de profesionalización militar en la Argentina.**

En términos específicos se busca:

- I. Identificar los modelos coexistentes del oficio militar y la incidencia social del género, el grado, la generación, la clase, etc. que los promueven, atendiendo al lugar y sentidos de la vocación en ellos;
- II. Identificar las tensiones entre prácticas y costumbres cotidianas y reglamentaciones militares formalmente vigentes, y los modos de resolución concretos.
- III. Establecer las condiciones de trabajo del personal militar: tiempo de trabajo, tipo de trabajo, puesto de trabajo, régimen laboral, formación profesional, remuneración, etc.
- IV. Analizar las condiciones de vida personal y familiar del personal militar: cantidad de integrantes de la familia, actividad laboral de los integrantes -cónyuge-, actividad de otros integrantes -menores a cargo-, etc.
- V. Detectar los obstáculos que las exigencias funcionales propias de la profesión militar –traslados, régimen horario, alejamiento del grupo familiar para el cumplimiento de actividades etc.- impiden a los arreglos familiares de los militares.



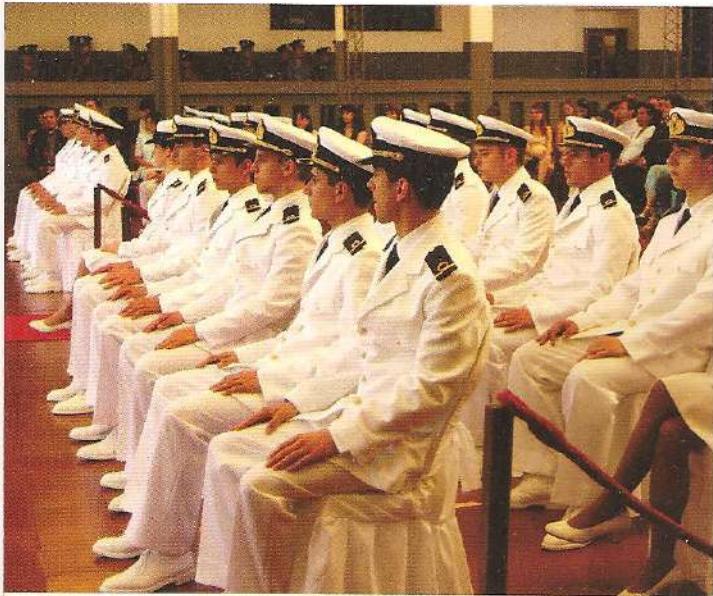
VI. Detectar las demandas laborales del mercado "civil" y su impacto en la vocación militar y en las perspectivas y horizontes profesionales.

VII. Estudiar los criterios y mecanismos de selección, inclusión/exclusión y jerarquización/subordinación de varones, mujeres y otras minorías (religiosas, sexuales, étnicas, entre otras) tanto en la instancia de reclutamiento como en las instancias posteriores.

VIII. Determinar la composición y variaciones demográficas de los efectivos durante la última década.

XIX. Comparar los resultados sustantivos obtenidos por el OScD con los datos de las Fuerzas Armadas de países centrales como Estados Unidos, Francia y España, y del MERCOSUR.

El estudio de una muestra significativa de unidades militares de las tres Fuerzas Armadas mediante análisis estadísticos, etnográficos y cualitativos, a lo largo de esta etapa de 10 meses permitirá ofrecer recomendaciones que contribuyan en términos generales a la conformación de un Instrumento Militar de la Nación eficiente en el cumplimiento de las misiones asignadas por el marco legal y constitucional vigente. Este deberá contemplar el perfeccionamiento de un modelo de carrera militar fundado en el mérito profesional y académico, con criterios renovados de calificación y promoción que balancee las exigencias propias del servicio de las armas y los requerimientos sociales y familiares hoy vigentes; contemplando márgenes regulados de autonomía del personal militar; y que contribuya a la igualdad de oportunidades entre géneros y con otras minorías.



## Reflexiones finales

Frente al conjunto de problemáticas de reclutamiento, de continuidad y de proyección profesional militar, de articulación entre la vida familiar y profesional del militar; al déficit de estudios empíricos sustantivos sobre la profesión militar en la Argentina y por consiguiente de aplicación de enfoques teóricos sobre el conjunto de dimensiones que lo determinan, el Ministerio de Defensa encaró a instancias del OScD un abordaje integral de las cuestiones profesionales. El aporte del diagnóstico del Observatorio permitirá a la Secretaría de Asuntos Militares contar con insumos para perfeccionar las políticas de desarrollo profesional con arreglo al criterio de que su sustentabilidad depende de la consideración de aspectos socioculturales, además de funcionales. Asimismo, los resultados de la investigación en curso podrán contribuir, a partir del conocimiento empírica y científicamente fundado, a tender puentes entre lo que, hasta hoy en día, se sigue pensando como.

\* **Sabina Frederic** (*desafíos actuales de la profesión militar*)  
Dra. en Antropología Social, de la Universidad de Utrecht, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires; Profesora Asociada de la Universidad Nacional de Quilmes e Investigadora de Carrera del CONICET. Actualmente se desempeña como Coordinadora del Consejo de Políticas de Género y del Observatorio Sociocultural de la Defensa unidad destinada a estudiar la profesión militar en la Argentina, mediante un convenio entre el Ministerio de Defensa y la Universidad Nacional de Quilmes.

1. El estudio se desarrolló en convenio con la Universidad Nacional de Quilmes y contó con la colaboración de las licenciadas Marina Martínez Acosta y Gabriel Capel, y el licenciado Gabriel Marrapodi.
2. Una excepción que confirma la regla es la investigación de Máximo Badaró sobre los cadetes del Colegio Militar de la Nación, su tesis de doctorado en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París.
3. Integran la corriente de estudios sobre las relaciones cívico-militares en la Argentina: Ernesto López, David Pion-Berlin y Marcelo Saín.
4. Un estudio en profundidad sobre este aspecto puede verse en el trabajo de la antropóloga Rosana Guber (2007).
5. Deberían considerarse en el futuro las ideas nacionalistas que acompañan este movimiento, que no han sido exploradas en este estudio, pero que son parte fundamental de la formación y del oficio militar (Guber 2004). Cabe considerar que actualmente el Estado sostiene oficialmente la sacralización de ciertos aspectos de la imaginación de la nación argentina imbricándolos con la doctrina católica. No obstante, los sentidos de la identidad nacional que abrevan entre los militares es un aspecto para nada despreciable del proceso de profesionalización militar y, por consiguiente, de relevancia para el análisis de sus variaciones históricas.

# *La génesis de la Agencia Logística de la Defensa*



Una reforma estructural pendiente para alcanzar la eficiencia sistémica en el sector.

Lic. Gustavo Sibilla\*

## Antecedentes de la logística conjunta en los sistemas de defensa

Hasta principios del siglo XX, todos los gobiernos del mundo componían sus dispositivos de defensa mediante organismos independientes, estructurados según un criterio muy particular de especialización militar: su dimensión espacial de operación. Especialización que desde su origen histórico había dividido físicamente el teatro de operaciones terrestre del marítimo, dirimiendo así primacía de ámbitos entre las fuerzas destinadas a la solución bélica de los conflictos, ejércitos y marineras en principio, y que recién con la aplicación militar de la ciencia aeronáutica evolucionó incorporando verticalidad al teatro y dando nacimiento a las fuerzas aéreas.<sup>1</sup>

De esta forma, la evolución histórica de la organización y funcionamiento de estos organismos especializados puede explicarse en buena parte a través de los avances científicos para el dominio espacial de cada dimensión específica del teatro de operaciones y las adaptaciones orgánico-funcionales a las nuevas tecnologías bélicas resultantes. Evoluciones siempre orientadas en forma endógena y exclusiva en cada fuerza, atendiendo la unidimensionalidad de su espacio de operación. Bajo esta lógica, el máximo objetivo institucional al que cada una de esas fuerzas podía aspirar en todo momento era el de alcanzar la autosuficiencia para librarse su propia guerra en el teatro de operaciones.

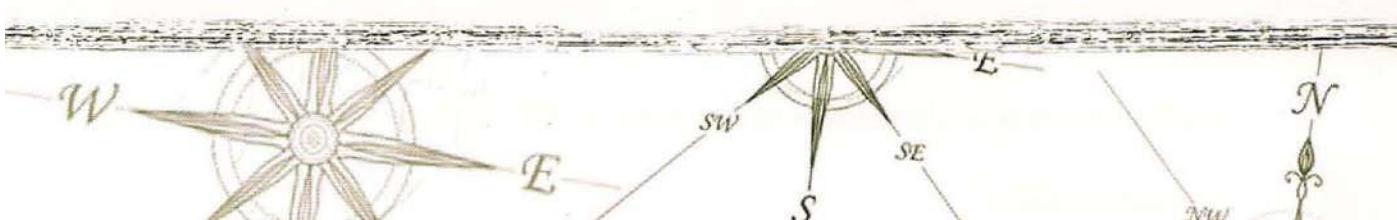
Este esquema primigenio de organización de la defensa, al que llamaremos en adelante pre-sistémico, se caracterizaba por la coexistencia de organismos de conducción diferentes, generalmente en forma de estados mayores o cuarteles mayores, que al funcionar “en” y “como” compartimientos estancos no necesitaban coordinación alguna en tiempos de paz.

Sin embargo, este esquema pre-sistémico de organización comenzó a ser cuestionado tras la Primera Guerra Mundial y se derrumbó por completo

con la Segunda. Al concluir este último conflicto y a pesar de la victoria, la dirigencia política de la principal potencia vencedora estaba íntimamente convencida de que el desarrollo de las operaciones bélicas se había visto irrazonablemente entorpecido por errores en el diseño y organización de su instrumento militar. Habían asumido como propias las expresiones de mediados de 1944 del General Dwight Eisenhower, Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa, cuando afirmó que “la guerra en que han actuado por separado la tierra, el mar y el aire se ha ido para siempre” y que si nuevamente se veían involucrados en otro conflicto, lo harían “con todos los elementos y fuerzas conjuntamente con un simple y concentrado esfuerzo”.

Con el impulso de la victoria, en 1947, el Congreso de los EE.UU. acometió un ambicioso programa de reforma gubernamental constituyendo por ley una comisión bipartidaria de alto nivel, presidida por el respetado ex mandatario Herbert Hoover, cuya misión era diagnosticar las falencias estructurales del Departamento Ejecutivo y proponer recomendaciones concretas para su mejoramiento.

El reporte correspondiente al sector defensa se nutrió de rigurosos análisis acerca del desempeño operativo de las fuerzas en el campo de batalla europeo. Dentro de la evaluación crítica de ese desempeño, la descoordinación había sido, por consenso, el rasgo más concluyente y alarmante. Tal fue en ese momento la convicción acerca de la necesidad apremiante de estructurar de manera definitiva un sistema que regulara las rivalidades interfuerza y orientara los esfuerzos parciales hacia la consecución de objetivos y planes conjuntos, que ese mismo año precipitó la creación del Pentágono como primer ministerio de defensa de la historia norteamericana. En forma simultánea, se afirmaba el Estado Mayor Conjunto, como máxima instancia militar coordinadora, con la finalidad de apoyar al flamante departamento en la gigantesca labor vertebradora que tenía por delante.





En retrospectiva, uno de los principales aportes de la Segunda Guerra Mundial a la historia de la doctrina y estrategia militar ha sido la necesidad de entender la acción bélica como un fenómeno espacialmente integrado (tridimensional) que no puede sino admitir la planificación y operación conjunta de todos los medios de defensa. Se lanzaba, desde allí, la larga (y para muchos todavía inconclusa) carrera por la conjunteez.

En el campo de la logística militar, el informe Hoover fue rotundo: se imponía la centralización y la normalización administrativa. Como reacción inmediata, en 1952 se estableció el primer centro logístico conjunto para controlar la identificación de bienes de las Fuerzas Armadas. Fundacionalmente, en ese momento, comenzaron a comprar y almacenar su material de guerra con un catálogo común. De allí al siguiente paso mediaron solo instantes, procurando economías de escala el Pentágono comenzó una trascendente tarea integradora ordenando la centralización de las compras de bienes consumibles. En un primer momento optó, sin embargo, por implementarla en forma gradual y con cautela dividiendo la gestión consolidada de ítems de bienes entre las fuerzas. De esta forma, cada fuerza se concentraba en determinado número de ellos, centralizando su compra para el resto. Esta modalidad, aplicada en los '50 generó la proliferación de cientos de "administradores de

ítems" enmarañados a lo largo de las 3 Fuerzas Armadas. En 1961, alertado por los importantes inconvenientes de una excesiva atomización, el Secretario McNamara decidió finalmente la creación de una agencia independiente que nucleaba a todos aquellos administradores de ítems. Nacía allí la Agencia de Abastecimientos de la Defensa, antecesora directa de la actual Agencia Logística de la Defensa creada en 1977.

Un proceso de lógica similar impulsó las reformas en el resto de los países que abordaron el problema de la desarticulación logística de sus instrumentos militares. Gran Bretaña, Canadá y Australia crearon, a sus tiempos, sus propias agencias logísticas. Francia, España e Italia estructuraron su centralización a través de unidades internas de sus ministerios. Pero aún con variantes, ninguno de ellos dejó de tomar nota de la inédita experiencia norteamericana capitalizada basalmente en la National Security Act de 1947. Después de todo, europeos y norteamericanos reconocían una raíz doctrinaria común, compartiendo como exponente de organización el modelo de estado mayor prusiano de segunda mitad del siglo XIX.



## La experiencia pre-sistémica argentina

Pese a su lejana neutralidad, la República Argentina también absorbió las lecciones formales de la Segunda Guerra Mundial, sancionando su primera ley orgánica de defensa en 1948 y estableciendo en ella la primera instancia militar de coordinación, el Estado Mayor Coordinador. Sin embargo, no había llegado el momento todavía para la creación de un ministerio civil de defensa y por tal razón la citada instancia militar no solo tenía facultades para impartir órdenes a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas sino también asesorar y asistir en forma directa al Presidente y su Gabinete de Guerra.<sup>2</sup>

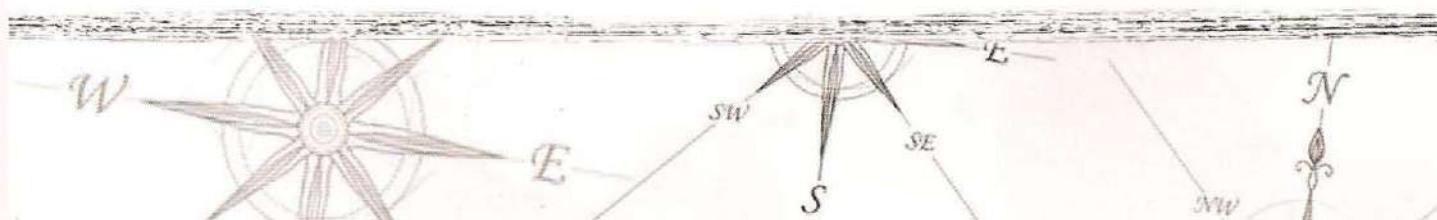
Habría de pasar una década más, hasta 1958, para la definitiva constitución del Ministerio de Defensa y aún otra más, para que el Estado Mayor Coordinador evolucionara a su configuración actual de Estado Mayor Conjunto lo que ocurrió en 1967.

Sin embargo, el accidentado sendero institucional por el que deambularía nuestro país hasta la definitiva recuperación de su régimen democrático, lejos estuvo de ser el más propicio para permitir las reformas estructurales que requería su dispositivo de defensa para superar su etapa pre-sistémica. Autoerigido en actor determinante de la vida nacional, las Fuerzas Armadas constituían una suerte de “partido militar”, que lejos de configurar una entidad homogénea, eran más bien la agregación lineal de sus divisiones internas, es decir tres organizaciones resguardando celosamente su autonomía.

En este contexto, con un Ministerio de Defensa relegado a un rol meramente protocolar y un Estado Mayor Conjunto desactivado, cada fuerza continuaba, como en sus orígenes, planificándose, organizándose, equipándose y adiestrándose para librarse su propia guerra por separado. Y llegaría el momento para comprobarlo.

En 1982, en un desesperado intento por salvar la continuidad del régimen, la cúpula militar improvisó una aventura bélica en el Atlántico Sur con Gran Bretaña. Durante el transcurso del conflicto, como no podía ser de otra manera, emergieron con crudeza las consecuencias de la falta de interoperabilidad. Quizás uno de los ejemplos más dramáticos en este sentido haya sido que nuestras fuerzas no se presentaran con un único sistema de Comando, Control, Comunicaciones e Inteligencia (C3I). Por el contrario, funcionaron cuatro estructuras de conducción en forma separada. La primera, de carácter político-militar, operó con criterios muy alejados de la realidad del escenario internacional y del teatro de guerra; el Ejército constituyó en las islas un mando centralizado pero de pobre dirección y organización y con unas comunicaciones de teatro y tácticas muy débiles, y por demás expuestas; por su parte, el componente naval no estuvo adaptado ni en tamaño ni en tecnología a las exigencias del conflicto, mientras que el que dispuso la Fuerza Aérea en el terreno contó con una cobertura de sensores y de comunicaciones insuficiente<sup>3</sup>.

Al margen de la evidente superioridad material y tecnológica del adversario, múltiples fueron las torpezas cometidas desde la conducción militar de la guerra, relativizando el poder disponible y la heroicidad de las fracciones combatientes. Mientras que, por ejemplo, la Fuerza Aérea se negaba a informar al Comandante del Teatro de sus avistajes y contactos, el Comandante de las Fuerzas del Ejército en Malvinas hacía caso omiso del Gobernador y recibía órdenes directamente del Jefe del Estado Mayor en Buenos Aires. Incluso las operaciones exitosas, como el hundimiento del Atlantic Conveyor, escondieron ilustrativos episodios de inaceptable descoordinación. En medio del conflicto, la Armada tuvo que “invadir” la central de información de combate administrada en Puerto Argentino por otra fuerza para descubrir que hasta entonces se borraba allí la derrota seguida por las aeronaves británicas luego de cada ataque aéreo. Información tal que hubiese permi-



tido desde un inicio derivar la probable posición de los buques enemigos.<sup>4</sup>

El resultado de este conflicto no solo sepultó por completo cualquier chance de continuidad del régimen militar, también sumió a las Fuerzas Armadas argentinas en una profunda crisis introspectiva. El estrepitoso fracaso de su gobierno en las dimensiones política, económica y social tenía como peor epílogo una derrota militar, justamente aquella dimensión en la que se suponía competente. Consternada todavía, la Junta Militar dispuso a fines de 1982 la constitución de una comisión de análisis y evaluación de las responsabilidades en el conflicto. La misma, de naturaleza secreta, estaba constituida por 6 oficiales de grado de general, a razón de 2 por fuerza y presidida por el respetado General Benjamín Rattenbach.

Resulta aún hoy oportuno repasar algunos tramos del documento final de esa comisión, el mismo que, no exento de alguna polémica, se daría luego a conocer como Informe Rattenbach. Sin dudas, representa la principal síntesis de lo que puede considerarse la autocrítica oficial más elocuente sobre ese capítulo de nuestra historia. En su capítulo XIV-Lecciones del conflicto, el informe desgrana contundente:

*Las deficiencias observadas en materia conjunta han resultado significativas y reclaman urgente solución. El primer accionar conjunto de las Fuerzas Armadas se produjo en esta guerra con Gran Bretaña.*

*No se registran, previamente, operaciones de adiestramiento o ejercicios conjuntos de importancia.*



*Ello ha constituido una grave responsabilidad de los conductores del presente conflicto.*

*En la guerra moderna, solo la integración a nivel conjunto de las FF.AA permite el logro de los objetivos militares propuestos. Ello requiere, por consiguiente, un desarrollo armónico, balanceado, racional y adaptado a las necesidades del combate moderno de las tres FF.AA. De nada vale que una fuerza adquiera un potencial o capacidad determinada, si no es acompañada por un desarrollo similar en las otras fuerzas.*

*Solucionar este problema, debe constituirse en una responsabilidad primordial de las autoridades de cada fuerza. Será necesario, en primer término, limar asperezas, delimitar ámbitos operacionales, desarrollar doctrinas conjuntas, efectuar ejercitaciones teóricas y prácticas, instrumentar cursos de estado mayor y de conducción conjuntos (...). Las guerras son ganadas o perdidas por las Fuerzas Armadas de una Nación, y no por tal o cual de ellas. La guerra moderna no admite la posibilidad del triunfo por parte de una fuerza, exclusivamente. En cambio, existe la seguridad de la derrota si ellos actúan en compartimientos estancos.*



*El Estado Mayor Conjunto es el organismo fundamental para operar esta transformación. Para ello será necesario prestigiarlo, potenciarlo y dotarlo de los hombres más aptos que cada fuerza pueda destinar al mismo, en función de su vocación conjunta, acreditada y oficialmente calificada. Un sistema único de planeamiento, y el curso de guerra conjunto, más la atenta y exigente observación y selección en este sentido, deben ser los primeros pasos.*

*Nuestras Fuerzas Armadas demostraron en el conflicto, las siguientes debilidades:*

- a. Deficiencias en el accionar conjunto.*
- b. Falta de desarrollo equilibrado y armónico del equipamiento de cada Fuerza, sujeto ello a las necesidades de la guerra moderna y las hipótesis de guerra existentes.*

*(...)*

*f. Ausencia de una logística organizada y conducida con criterio conjunto.*

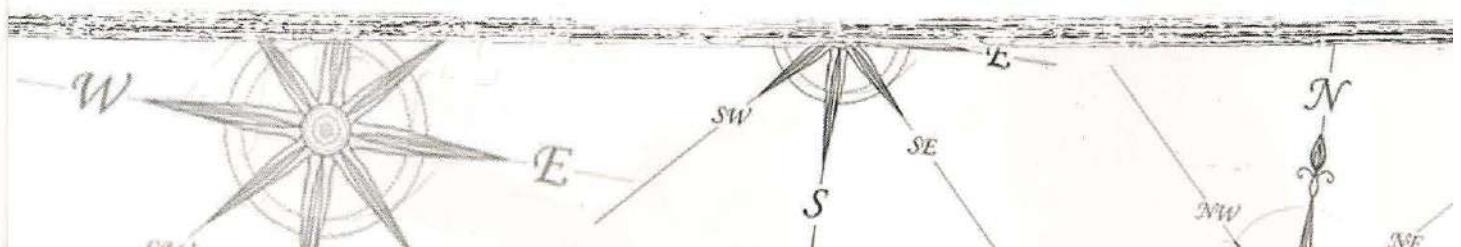
*g. Falta de fuentes diversas para la obtención de armamento y de una adecuada capacidad de autoabastecimiento, por ausencia de tecnología propia y de industrias de guerra suficientes.*

*h. Falta de adiestramiento suficiente en las FF.AA. para el aprovechamiento integral de la electrónica en todos los ámbitos de la guerra moderna (Aire, agua, tierra).*

La restauración democrática sentó las bases para el definitivo encuadramiento institucional de las Fuerzas Armadas. Inmediatamente, desde distintas bancadas parlamentarias se comenzaron a esbozar proyectos de ley para establecer un nuevo marco jurídico a la defensa. Tal consenso se demoró un par de años y fue alcanzado bajo circunstancias especiales recién en 1988, sancionándose la segunda Ley de Defensa Nacional votada bajo un gobierno constitucional.

Los fantasmas de Malvinas estuvieron presentes desde un inicio, acosando las definiciones básicas. De este modo, la Defensa Nacional fue reconocida por dicha ley como la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requirieran su empleo, disuasivo o efectivo, para enfrentar las agresiones de origen externo.

Asimismo, la Ley intentó reforzar las potestades del Ministerio de Defensa como máximo órgano de dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la Defensa y del Estado Mayor Conjunto como el organismo de asistencia y asesoramiento directo del ministerio en materia de estrategia militar y responsable de la formulación de la doctrina militar conjunta, la elaboración del planeamiento militar conjunto, la dirección del adiestramiento militar conjunto, el control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto.



El capítulo "conjuntez" era completado al establecerse que la composición, dimensión y despliegue de cada una de las Fuerzas Armadas debía ajustarse, en adelante, a las disposiciones del planeamiento militar conjunto, abandonando las históricas reconversiones autodefinidas por cada Fuerza. Además, y lo que es de particularísima importancia para la logística de la defensa, la organización y funcionamiento de cada fuerza, se decía, debía "inspirarse en criterios de organización y eficiencia conjunta, procurándose la unificación de las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no fuera específica de una sola fuerza".

En la teoría, los lineamientos explícitos de la Ley de Defensa de 1988 se mostraban suficientemente sólidos para permitir, una vez puestos en práctica, la superación del esquema pre-sistémico que había operado en Malvinas.

No obstante ello, diez años después y ante la falta de reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas se vio obligada a insistir una vez más sobre el asunto. Así, reitero que tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, equipamiento, doctrina y alistamiento se debía dar prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas.

Respecto a la organización, avanzaba sosteniendo que debían minimizarse y normalizarse las estructuras administrativas y burocráticas de las fuerzas, mientras que en relación con el equipamiento, reafirmaba las facultades del Ministerio de Defensa en la evaluación y decisión final sobre los sistemas de armas que mejor contribuyesen a las capacidades operativas necesarias para el logro de los objetivos de la Defensa Nacional. Para este último fin, el Estado Mayor Conjunto debía proveerle asesoramiento filtrando cada propuesta elevada por las Fuerzas con un test de aptitud y aceptabilidad de acuerdo con el planeamiento militar conjunto. Encomendaba también profundizar la racionalización, sistematización y normalización de los materiales de las Fuerzas.

Pese a haber podido dotarse de un consistente andamiaje legal, a dos décadas de la restauración democrática el panorama de la defensa mostraba, como signo más evidente, un avanzado deterioro estructural por abandono. Alejada desde el último alzamiento militar de la preocupación cotidiana del ciudadano, la defensa no había logrado colarse como una prioridad atendible en prácticamente ninguna agenda política. Relegó potenciado por factores tales como la distensión en la relación con los países vecinos y el fin de la guerra fría, que habían contribuido a diluir cualquier percepción social de amenazas externas.

Como señalábamos en el anterior número, las sucesivas conducciones políticas a las que cupo dirigir la defensa prefirieron, en estas apacibles aguas, un cómodo entendimiento con las cúpulas militares, trocando prorrogar la necesaria reforma pendiente a cambio de que aquellas aceptaran las reglas formales de juego y se administraran en silencio sin mayores exigencias. Un arreglo institucional en el que las Fuerzas Armadas, contrariando lo preceptuado en la Ley de Defensa, obtuvieron un guiño para continuar conservando (como en la etapa pre-sistémica) la potestad de autorregularse en los planos doctrinarios, de planeamiento estratégico, de formación y adiestramiento, logístico y presupuestario.

Por supuesto, tan amplio margen de autonomía acordado tendría, como contracara, el alto costo de la indiferencia. Actitud que no solo se reflejó en la falta de operativización del robusto marco legal de la defensa y en la ausencia de lineamientos políticos, sino también en una progresiva pérdida de visibilidad dentro de las prioridades nacionales. En los 20 años posteriores a la restauración democrática, el presupuesto del sector vio derrumbada a la mitad su participación en relación al presupuesto nacional y al PBI. Esta modalidad delegativa de gestión por parte de la conducción política disparó desordenados procesos de ajuste donde cada fuerza, sin indicaciones superiores concretas de redimensionamiento, pretendió prolongar



el sostenimiento de estructuras y capacidades históricas, proyectadas en un contexto de mayor holgura.

El resultado de este caótico ajuste no podía ser otro que un riesgoso cóctel donde terminaron combinándose varios ingredientes. Un progresivo deterioro del estado material y obsolescencia del armamento, una creciente brecha entre dotación efectiva de personal y cuadros orgánicos y una pronunciada caída de los niveles de adiestramiento operacional. Finalmente, la estrechez también naturalizó un relajamiento de los estándares logísticos, permitiendo apelar a recursos (entendidos crónicamente provisarios) como el consumo de las reservas de repuestos y municiones, extensiones inapropiadas de ciclos de mantenimiento, la canibalización y la suspensión de los programas de actualización técnica.

### Crónica de la impotencia: los anteriores intentos fallidos

Como hemos visto, el debate teórico sobre la necesidad de una reforma logística integral dentro del sector ya había quedado saldado en nuestro país desde el informe Rattenbach y sus principales líneas de acción habían sido plasmadas sucesivamente en la Ley de Defensa y de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Ahora bien, superar el plano de las intenciones mostraría ser definitivamente otra cosa.

Con rigurosidad histórica, cabe repasar algunos bienintencionados esfuerzos por avanzar en esas líneas mencionadas. Los primeros, de naturaleza orgánica, fueron la creación de la Junta Coordinadora Logística dentro del Ministerio de Defensa en 1985 y la formación de la Junta Superior Logística, diez años más tarde. Lamentablemente, en ambos casos los resultados que se pudieron consolidar fueron apenas marginales. En el primer intento sus precursores no disponían siquiera de la Ley de Defensa, mientras en el segundo, esa norma fundamental seguía inactiva optándose entonces por

relegar la Junta Superior Logística a una instancia meramente técnica sin involucramiento político.

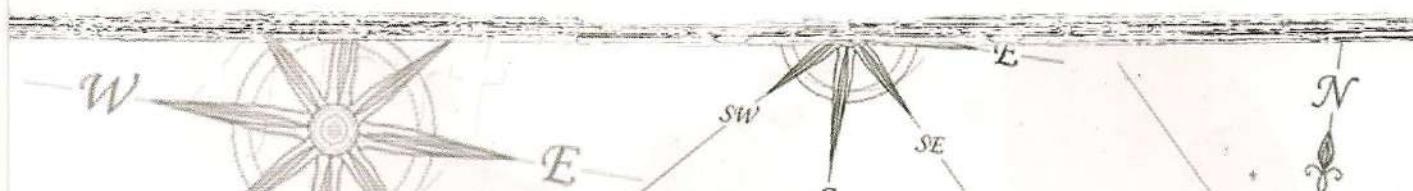
Ya en el nuevo milenio, con la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas promulgada y el Libro Blanco de la Defensa publicado, la logística militar tendría una nueva ronda de oportunidad. En efecto, dos Directivas del Ministerio de Defensa salieron a la luz imponiendo objetivos de una ambición fundacional: la primera, a fines del 2000 trazó etapas sucesivas para la modernización de todo el sistema logístico conjunto, en un proceso de reestructuración que debía estar bajo la dirección del Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto y que incluía como primer y gran tarea la puesta en marcha de un Sistema de Obtención de Medios para la Defensa<sup>6</sup>. La segunda, de mediados del 2001, continuando con el espíritu de la anterior, ahondaba en grandes proyectos, como la creación de un Sistema de Salud Militar en conjunción con los de Previsión Social y de Obras Sociales de las Fuerzas Armadas.<sup>7</sup>

Demasiado desproporcionado en su alcance este nuevo intento también vio naufragadas sus chances en medio de una crisis institucional de proporciones inéditas.

Ni siquiera tuvo resultados destacables un mucho más modesto intento logístico del Ministerio de Defensa, a mediados del 2002, de establecer obligaciones al Estado Mayor Conjunto en las adquisiciones y contrataciones de las Fuerzas Armadas, en cabeza de la recientemente creada Dirección General de Logística Conjunta<sup>8</sup>.

### La reforma logística de a pasos: la madurez sistémica gradual

Promediando la década, la planificación y ejecución de las funciones logísticas del instrumento militar argentino continuaban caracterizándose en la práctica por su fragmentación y desarticulación. En los hechos, seguían coexistiendo tres organizaciones logísticas que solo brindaban un



apoyo endógeno a su Fuerza de pertenencia. Cada una de ellas planeando y ejecutando sus programas de abastecimiento, mantenimiento, transporte e infraestructura sobre la base exclusiva de sus necesidades específicas, sin procurar complementariedades.

A esta altura, ya resultaba imposible desde cualquier análisis sensato de la defensa justificar cómo, a pesar de su larga crisis presupuestaria, este sector aún se permitía el desfalco de recursos triplicando, por ejemplo, un mismo proyecto de investigación y desarrollo o multiplicando "n" veces contrataciones para adquirir a distintos valores un mismo insumo común. En el transcurso habían llegado incluso a convalidarse programas de mantenimiento diferentes entre las Fuerzas para idénticos sistemas de armas. En otros casos, se habilitaron particularidades inadmisibles como no haber normalizado calibres de armas livianas. En definitiva, se trataba de un esquema de funcionamiento ausente de sinergias, donde no solo se lesionaba la interoperabilidad, también se desdeñaban los beneficios más básicos de la economía de escala y de un aprovechamiento integral de los medios e infraestructura con que contaba el conjunto.

**Con este escenario de base y luego de revisar críticamente el saldo de los anteriores intentos fallidos, la gestión de la Ministra Garré asumió que había llegado el momento de encarar definitivamente la reforma logística estructural pendiente en el sector.**



Para ello, fue necesario, en primera instancia, establecer una plataforma institucional específica desde donde proyectarla. De esta forma, se decidió la reformulación de la Junta Superior Logística y su evolución hacia el actual Comité de Logística Conjunta, organismo ejecutivo que pudo constituirse rápidamente en una efectiva instancia política de coordinación de los comandos logísticos de las Fuerzas, con un reglamento interno de organización y un funcionamiento agilizado con periódicas reuniones de tipo Estado Mayor. Ámbito en condiciones de establecer una participación colegiada e interdisciplinaria, mediante la intervención directa y extendida de personal civil y militar y de instituciones externas especializadas. Precisamente, respecto a estas últimas se practicó en forma deliberada y desde un inicio una abierta política de convocatoria ya que el Ministerio de Defensa todavía carecía de una adecuada estructura de asesoramiento técnico<sup>7</sup>.

El Comité de Logística Conjunta se erigió, además, en el cuerpo idóneo para practicar el control y mo-



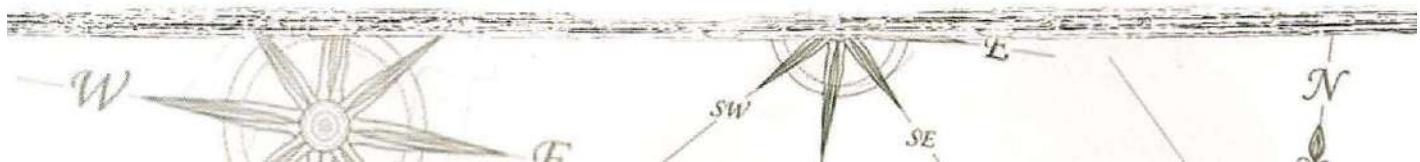
nitoreo de los principales proyectos de modernización logística en marcha<sup>10</sup>.

Entre estos últimos, que algunos han visto como una suerte de revitalización del espíritu conjunto para asumir los principales desafíos de la logística, merecen destacarse:

- **El Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC)**, que a través de normas y procedimientos permite la planificación y ejecución consolidada a nivel del Estado Mayor Conjunto de una amplia gama de contrataciones de bienes y servicios de uso permanente, intensivo y común en las Fuerzas, con la finalidad de contribuir al máximo aprovechamiento del presupuesto mediante la generación de economías de escala. Tales, a su turno, deben redundar en mejores condiciones colectivas de negociación bajo la modalidad de "cliente único".<sup>11</sup> En el 2008, en el marco del PACIC se prevé contratar conjuntamente insumos para las Fuerzas Armadas por un valor cercano a los \$ 250 millones, incluyendo combustibles, municiones, vestuario, medicamentos, artículos de librería y servicios financieros, entre otros.
- **El Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID)** que organiza el proceso de toma de decisiones en materia de inversiones, fijando responsabilidades institucionales, plazos y metodologías para la conformación, postulación, aprobación y modificación de los proyectos de inversión pública nacional (BAPIN) y militar (BIM) de toda la jurisdicción<sup>12</sup>. La creación del SIGID cumple así la exigencia de garantizar la articulación coherente del Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF) con las capacidades requeridas al instrumento militar por el Planeamiento Estratégico de la Defensa establecido en el Ciclo de Planeamiento (Decreto N° 1729/07).
- **El Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN)**, que conforma una novedosa estrategia de aplicación "por unidades" intentando enlazar, por primera vez, la infraes-

tructura de mantenimiento de las distintas Fuerzas con una metodología práctica y basada en el medio informático, de modo tal de maximizar las capacidades de mantenimiento existentes y prestar los servicios inter fuerzas en tiempos mínimos.<sup>13</sup>

- **EL Plan de Equipamiento Conjunto para Operaciones de Mantenimiento de Paz (PECOMP)** destinado a concretar un objetivo largamente perseguido por el sector, consistente en lograr por primera vez el aprovechamiento militar de los fondos provenientes de los reembolsos de la ONU, en concepto de pago de compensaciones de las diferentes misiones de paz cumplidas por el país<sup>14</sup>. Este reciente emprendimiento constituye un hito trascendente en la historia del sistema logístico conjunto, al permitir la recuperación, modernización y reemplazo de un alto porcentaje de los medios operativos de las Fuerzas Armadas disminuidos como consecuencia de los despliegues efectuados.
- **El Plan Anual de Provisión en el Exterior de Material Bélico de las Fuerzas Armadas (PAP-EMB)**, creado por una Resolución Conjunta del Ministerio de Defensa y la Administración Federal de Ingresos Público, que a mediados del 2006 permitió al sistema logístico, por primera vez, adecuarse a los estándares públicos y legales de control estatal para las importaciones de material bélico<sup>15</sup>. La recepción, análisis y control de cada uno de los ítems de importación consignados por las Fuerzas y el Estado Mayor Conjunto (mas de 53.000 en el 2006) ha comportado una gravitante exigencia para la conducción logística conjunta. Bajo este programa, otro valioso avance viene dado por la introducción del concepto de almacenamiento conjunto. El Ministerio de Defensa, por ejemplo, ha gestionado el uso de una única infraestructura para las tres Fuerzas Armadas aplicable al depósito de cualquier material ingresado por vía aérea<sup>16</sup>. En estos momentos, se encuentra en fase de implementación la propuesta para emplear también una única infraestructura para los casos de ingreso marítimo.



## El salto cualitativo: la creación de un organismo logístico centralizado

Sin embargo, los avances globales del nutrido cúmulo de programas impulsados desde el Comité de Logística Conjunta, si bien incipientes, han permitido recientemente inferir un ritmo más lento al esperado en la consolidación de la reforma promovida.

sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes<sup>17</sup>. Esta filosofía estuvo en la base del PACIC, SIGID, PECOMP y otros programas que confiaron su núcleo operativo a un Estado Mayor Conjunto que se proyectaba entonces de mayor protagonismo.

Sin embargo, con las primeras presiones importantes comenzó a ganar espacio dentro del Estado Mayor Conjunto una línea de interpretación que entendía que, con sus iniciativas, el Ministerio de Defensa estaba desnaturализando indebidamente el estricto rol de asistencia y asesoramiento que había previsto la Ley de Defensa para el Estado Mayor Conjunto<sup>18</sup>.

Esta tensión tuvo su epicentro en la Dirección General de Logística Conjunta, único elemento logístico del Estado Mayor Conjunto<sup>19</sup>, que evidenciaba una cristalina contradicción entre la faz administrativa blanda de su misión original: "asesorar y asistir sobre la marcha del

Sistema de Apoyo Logístico y su modernización" y la faz ejecutiva dura impuesta por las nuevas resoluciones del Ministerio<sup>20</sup>.

Con apenas algunas experiencias aisladas de compras consolidadas, la Dirección General de Logística Conjunta no se encontraba organizada ni dotada para receptar, por ejemplo, las mayores responsabilidades emergentes del PACIC. Estas fueron asumidas en un marco de sobreexigencia y no faltaron retrasos y errores en su primer año de implementación. Finalmente a requerimiento del



El rastreo de los causales de esta desaceleración condujo a reparar, por ejemplo, en los efectos de una creciente tensión generada hacia dentro del Estado Mayor Conjunto desde la reglamentación de la Ley de Defensa. En efecto, en su manifiesta voluntad de fortalecerlo, el Decreto 727/06 había asignado a este organismo inéditas responsabilidades ejecutivas. En materia logística, por ejemplo, le imponía ahora promover la máxima integración y estandarización relativa al uso o empleo de medios en tiempo de paz, para lo cual adicionalmente le otorgaba el control funcional

Ministerio de Defensa, la Dirección General admitía en forma oficial que le resultaba imposible garantizar eficacia sino mediaba una duplicación de sus recursos humanos.

Atorada en esta suerte de cuello de botella y tras repasar la experiencia comparada de los países que transitaron exitosamente esta vía, la conducción política del Ministerio convino con el Estado Mayor Conjunto, que debía darse otro paso, o más bien un salto, en la reforma logística propiciada.

El gran desafío de este salto puede resumirse en concebir el elemento orgánico apto y emplazado a la cabeza del sistema logístico de la defensa que ejecute con eficiencia aquellas funciones cuya centralización resulte conveniente y coordine aquellas cuya ejecución sea aconsejable mantener descentralizadas en las fuerzas.

Por ello, a comienzos del 2008, la Ministra de Defensa decidió impulsar para esta materia un giro mayor en su gestión, uno que partiendo de un acabado estudio de la situación general de la logística de defensa concibiera, entre los aspectos más importantes, un elemento central como el definido, para completar la organización estructural de la logística.

La formalización de este proceso de reforma se plasmó con la creación de la Comisión de Asesoramiento Técnico para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa, cuya misión asignada consiste en elaborar un exhaustivo informe contenido:

(a) Un diagnóstico sobre la organización y funcionamiento actual del sistema logístico de la defensa nacional.

(b) Un relevamiento de las experiencias internacionales de modernización reciente en la materia.

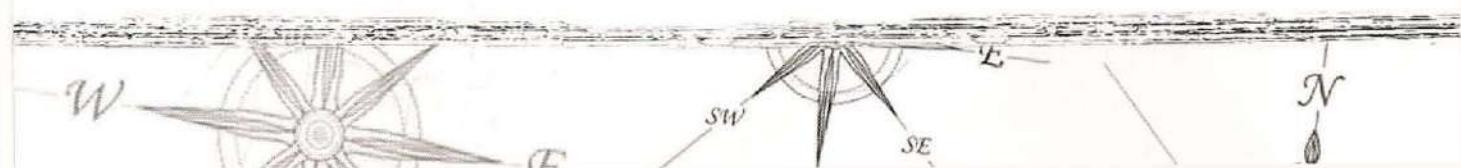


- (c) Recomendaciones que prescribieran un plan de acción para optimizar el sistema logístico de la defensa y  
(d) Un programa de implementación del plan de acción recomendado.<sup>21</sup>

Tamaño desafío institucional fue reconocido en la resolución que creó la comisión citada, poniendo a disposición efectiva de sus miembros titulares (Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa del Ministerio de Defensa y Dirección General de Logística Conjunta del Estado Mayor Conjunto) todo aquel personal militar que se considerase necesario. Con esta habilitación, la Comisión consensuó la convocatoria de un equipo nominado de 30 oficiales y suboficiales (10 por fuerza), seleccionado por criterio de formación o experiencia específica. La dinámica acordada fue que este equipo técnico fuese apartado de sus responsabilidades de cargo en pautados y breves plazos informados para dedicarse exclusivamente al análisis crítico de los capítulos propuestos por los miembros titulares de la Comisión.

Al momento de escribir estas líneas, la Comisión y su equipo técnico de revisión han consolidado el capítulo de diagnóstico y se encuentran abocados al diseño del plan de acción para cumplir con el cronograma aprobado por la Ministra de Defensa, que prevé la entrega del informe final en julio de 2008.

No obstante, dado el progreso del debate se puede anticipar la creación de un ente logístico mayor y de características sistémicas, ubicado en el Ministerio de Defensa, con responsabilidades superiores y precisas facultades ejecutivas. Un ente, que por su inherente complejidad deberá contemplar la masiva incorporación de personal militar (tanto en actividad como retirado) interactuando en armónica sinergia con personal civil,



como saludablemente sucede en los ministerios de defensa de los países más avanzados. Un ente que atento las tensiones descriptas en el Estado Mayor Conjunto absorberá para conformar su núcleo inicial la mayor parte de la actual orgánica y funciones de la Dirección General de Logística Conjunta. Un ente al que titulamos Agencia solo en sentido prospectivo porque lo avizoramos de una flexibilidad funcional homologable a la de aquellas.

Somos conscientes de que la profundidad de la reforma requiere prudencia porque implica un antes y un después en la historia de nuestra logística militar. Sabemos que los riesgos que esperan en la transición son pesados, y asoman desde el desabastecimiento de medicamentos hasta la parálisis de la actividad de adiestramiento. Anticipamos desconfianza porque eso generó este proceso en los países que exitosamente pudieron superarlo. Comprendemos que las fuerzas puedan temer perder discrecionalidad en la obtención de los recursos materiales que necesitan. ¿Con qué garantías cuentan de que esta Agencia podrá satisfacer sus necesidades con eficacia y eficiencia? ¿Estarán los bienes precisos en el momento justo a un costo aceptable? Conocemos que estas preguntas sobrevuelan el vasto campamento de la resistencia bienintencionada pero no ignoramos que hay otra más pequeña que entiende que el poder de licitar debe ser defendido a ultranza como un fin en sí mismo. Asumimos el compromiso de trabajar con los primeros para dar conjuntamente una respuesta satisfactoria a todas las preguntas. Sabemos que las hay.

No resulta pretencioso afirmar que estamos frente al quiebre de un paradigma, de una reforma estructural que permitirá dejar definitivamente atrás la etapa "pre-sistémica" de nuestra organización logística. Concluyendo, una reforma retrasada por décadas que como nación debimos acelerar tras el doloroso episodio de Malvinas y que en incidental capricho de la historia pareciera llegar un cuarto de siglo después para fortalecer al Minis-

terio de Defensa justamente en el cincuentenario de su creación.

\* Lic. Gustavo Sibilla

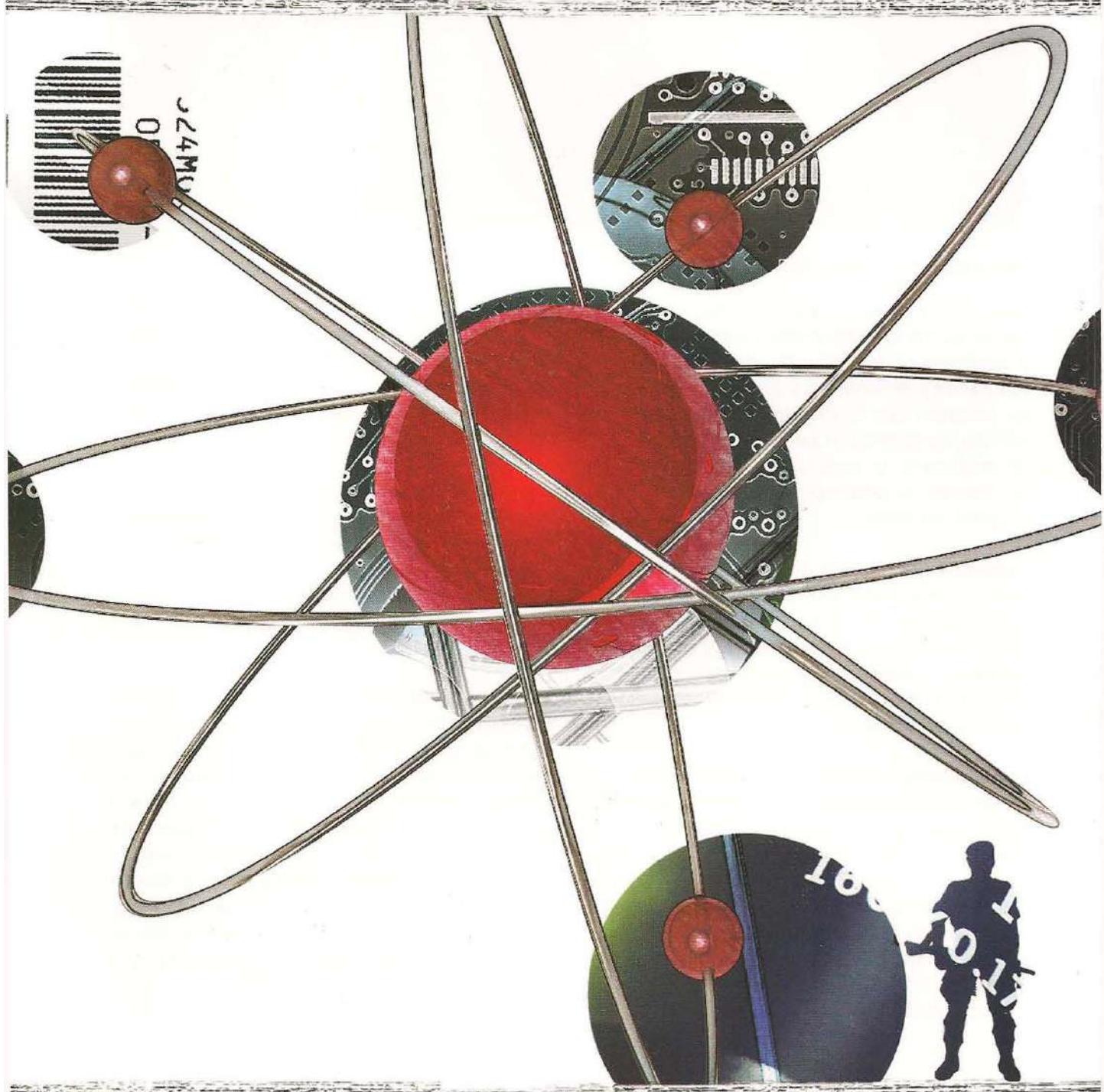
Licenciado en Finanzas (*Cum Laude*) de la UADE, realizó el Postgrado en Administración Financiera Gubernamental de la UBA-ASAP. Magíster en Defensa Nacional en la Escuela de Defensa Nacional y Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales en FLASO/Universidad de San Andrés/Universidad de Barcelona. Graduado del Defense Resources Management Institute de la Naval Postgraduate School (Monterey, California, EEUU), del Center for Hemispheric Defense Studies de la National Defense University (Washington D.C., EEUU) del Center for Civil-Military Relations (Monterey, California, EEUU) y del JFK School of Government (Harvard University, Boston, EEUU).

1. En rigor, podría aducirse que la verticalidad (hacia abajo) es introducida con la aparición del sumergible durante la Primera Guerra Mundial.
2. Ley 13.324, Art. 11 y 13.
3. SANCHEZ MENDEZ JOSE (1994), *La contribución de la Guerra de las Malvinas a la doctrina aérea moderna*, Aerospace Power Journal - Español, Primavera 1994, Maxwell AFB, Montgomery, Estados Unidos.
4. TRAIN HARRY (1987), *Malvinas: un caso de estudio*, Boletín del Centro Naval N° 748, Volumen 105, Buenos Aires, Argentina.
5. INFORME RATENBACH, disponible en [www.cescem.org.ar/informe\\_rattenbach/home.html](http://www.cescem.org.ar/informe_rattenbach/home.html)
6. Directiva MD N° 08/00.
7. Directiva MD N° 515/01.
8. Resolución MD 522/02.
9. De esta forma, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de La Plata, la Universidad Tecnológica Nacional, entre otras y los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, de Ingeniería Aeronáutica y de Ingeniería Naval estuvieron presentes en la diagramación de algunas de las iniciativas elaboradas.
10. Resolución MD N° 371/07.
11. Resolución MD N° 940/07.
12. Resolución MD N° 626/07.
13. Resolución MD 1587/07.
14. Resolución MD N° 498/06
15. Resolución Conjunta MD N° 663/06 y del AFIP y N° 2092/06.
16. Convenio suscripto con EDCADASSA
17. Decreto N° 727/06, Arts. 18 y 19.
18. Ley 23.554, Art. 17.
19. La Jefatura IV había sido disuelta a fines de 2002
20. Publicación Conjunta RC 24 – 07 Proyecto 2004 Art. 2.01.





# *Una, dos, muchas modernidades*



En el espacio de la Defensa, entender las nociones de colonialidad y autonomía es central para un desarrollo científico - tecnológico integral.

Dr. Andrés Carrasco\*



## Un poco de historia

La ciencia y su acompañante, la tecnología, son un producto del desarrollo humano destinado a satisfacer la natural curiosidad de explorar la naturaleza y de servir a la sociedad en el marco de un progreso que ha dejado de tener un destino teleológico, para tener uno, más bien impredecible, contradictorio y particularmente obediente a las fuerzas del poder económico político de las grandes potencias.

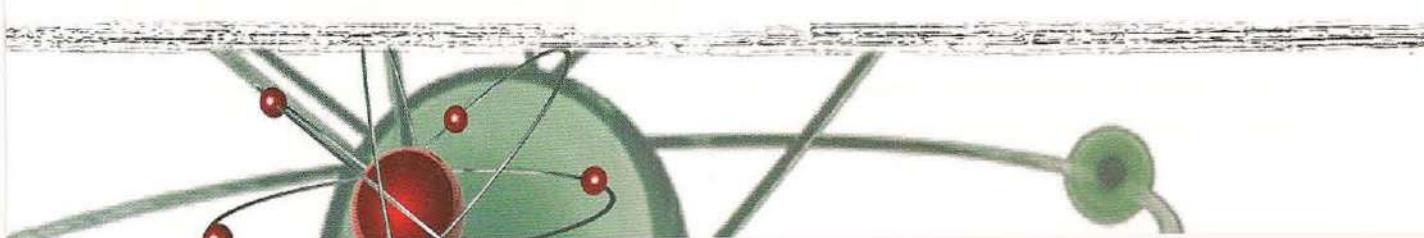
Junto con la aparición del Discurso del Método de Descartes en el S. XVII, Sir Francis Bacon instala por primera vez, en el Novum Organum (1620), la idea de ciencia útil al hombre, destinada a la vida individual a través del dominio de la naturaleza. El conocimiento es poder según Bacon. Inglaterra estaba preparando su Imperio.

Este enunciado se asocia con Galileo (1616) y la fundación de la ciencia empírica del Renacimiento, antecedente en la creación de la Royal Society de Londres en 1662, durante la reforma de Oliver Cromwell. La Royal Society es el primer intento de institucionalizar la ciencia como actividad social manteniendo sus poderosos lazos con la filosofía, con Bacon como su nuevo mesías. Así, la ciencia fundada por Galileo era enunciada por Bacon e institucionalizada por la Royal Society.

Más de cien años tardó la burguesía en consolidar su poder político-económico y el estado moderno, adoptando a la ciencia como núcleo instrumental en la construcción de la sociedad moderna industrial-mecánica, que constituyó la base de la acumulación del capital.

Durante este período se desarrolla el concepto de propiedad del producto técnico, se profesionaliza la invención y se forma la ciencia moderna. Al tiempo que eclosiona el poder de la burguesía en la Revolución Francesa, madurado en las grandes ciudades renanas, y emerge la fe en la razón cartesiana.

Es la Escuela Politécnica, fundada en 1796 por la Revolución Francesa, donde aparece la ciencia, por primera vez como un sistema controlado por un Estado que fija políticas en beneficio de toda la sociedad. En el convencimiento de que el futuro de la sociedad dependía íntegramente del desarrollo científico, ese pensamiento secular inauguraba la solución definitiva del bienestar de la humanidad. En ese acto se adueñaba del sentido de la historia y el conocimiento se desarrollaba obedeciendo a necesidades que tenían centralidad en el valor social.



La Revolución Francesa aleja del ideal baconiano de la ciencia útil con mirada en el individuo desde una élite dominante, a otra, predominantemente social. La Escuela Politécnica fue una creación del Estado, no el producto de una élite curiosa, como la que fundó la Royal Society londinense.

Era diferente estudiar desde un mandato de conocimiento asociado al poder individual, que hacerlo enmarcado por su aplicación y la necesidad social determinada por el Estado-Nación.

Expresaba una politización que unía el entusiasmo científico técnico, la certeza de la construcción de la historia y la pasión política. Además, incluía en la misma concepción del mundo los problemas de la ciencia, del Estado, del conocimiento y de la libertad humana, como un proceso social integral e incluyente.

**El Estado promovía y planteaba estrategias para la actividad científica con científicos que eran políticos decididos a influir y ser sujetos de la historia. La ideología nacía, así, de la confianza en el hombre en cuanto sujeto de transformación social y, al mismo tiempo, de la ciencia como su instrumento.**

Con la consolidación del capital burgués, hay un viraje fundamental durante el régimen napoleónico. La necesidad del control técnico de la naturaleza se separa del pensamiento intelectual y sensible. Esta separación entre lo técnico y lo intelectual aleja lo útil (el técnico) de lo peligroso (el intelectual), como forma de control por parte de un Estado Imperial que era expresión totalizadora de la burguesía del momento. La ciencia y la técnica que eran artesanales, comenzaron a sufrir procesos de sistematización y de ordenamiento disciplinario. Definen sus territorios dando comienzo a la "civilización de la máquina"; hoy llamada "tecnociencia".

El segundo imperio napoleónico en 1830, consolida sus fundamentos. Hegel, Marx, Darwin

y Freud: de distintas maneras y con distintos ángulos y reservas -positivismo y evolucionismo mediante- consolidan la idea de si mismo que tiene el burgués.

El evolucionismo instala la selección del más fuerte, idea funcional a la consolidación de Capital. El malthusianismo, la regulación poblacional. Junto con la incipiente biología moderna, dan párvalo a la aparición de los inicios y tentaciones de control social, consolidación de la idea de raza, clasificación biométrica, etc.

La ley natural se constituye en la ley del burgués y el dominio y apropiación de la naturaleza, su meta. Darwin y Freud, entre otros, no crean esta situación legítimamente de la modernidad, solo la representan y sirven a los propósitos de las iniciativas imperiales.

Deben llegar las Guerras Mundiales del S. XX para que el optimismo ciego se desmorone. Así lo expresan los movimientos artísticos vanguardistas de principios de siglo. Freud, en "El malestar de la cultura", advierte sobre el fracaso civilizatorio de la modernidad. Benjamin elabora su pesimismo en su metáfora sobre el ángel de Paul Klee mirando las ruinas de la historia. La aparición de la escuela de Frankfurt enuncia la limitación del progreso moderno, denunciando a la razón por instrumental, donde la tecnociencia, impudicamente, se hace cómplice de la banalidad del mal en los genocidios del siglo XX, incluyendo el argentino.

En este estadio, el progreso resultante traiciona a Bacon, a Galileo, a la Royal Society y, especialmente, al relato fundante cartesiano que ilusionó a la Ilustración, a su Revolución Francesa y a la Politécnica de París. Se subordina, obedeciendo a los dictados de las grandes corporaciones, la ciencia a la técnica, y es la razón instrumental de mil caras que rige -en un camino todavía no recorrido- hacia la barbarie.



Al desprenderse la ciencia de los valores de su fundación, el progreso científico se vincula cada vez más a un científico tecnocrático, fragmentario, programable, dócil y útil, que está lejos del pensador intelectual que pretende conocer la naturaleza respetándola y que, haciéndose cargo de su conciencia crítica, genera conocimientos para el bienestar de la humanidad. Aquel no asume responsablemente los riesgos del conocimiento con, si fuera necesario, su propia moratoria cuando ese conocimiento se dirige a lugares peligrosos para el género humano.

La historia primero se expresa como tragedia. Pero cada tanto, cuando puede, se repite como comedia. De aquella alborada de modernidad ilustrada, hoy solo quedan restos bizarros. El reflujo del Estado, la burocratización, la separación entre ciencia y filosofía, entre ciencia y política, ha vaciado de toda humanidad la época actual. Preñada de individualismo y entregada a la maquinaria neoliberal, la ciencia avanza con científicos que son más técnicos que verdaderos intelectuales con pensamiento crítico y político. Mientras el mercado decide el cómo, el por qué y él para qué del conocimiento.

Ya lejos de Bacon, con su búsqueda de felicidad a través del poder individual y también de los ideales de la Revolución Francesa, hoy la tecno-ciencia ha quedado a merced de las góndolas del consumo capitalista.

## Ciencia y colonialidad

En la idea de América Latina, Walter Mignolo nos alerta "no habrá propiamente descolonización si no comprendemos y ejecutamos procesos de descolonialidad, como un mecanismo epistémico/político que devele los velos imperiales y sus implicancias en la formación de sujetos y subjetividades modernos tanto imperiales como coloniales". La descolonialidad es, entonces, no solo un proyecto historiográfico, sino, un proceso epistémico-político y, al mismo tiempo,

étnico. La diferencia entre "descolonización" y "descolonialidad" es que esta última no solo apunta al cambio de contenidos, sino a un cambio de terreno y de los términos tanto de la conversación como de las reglas de juego.

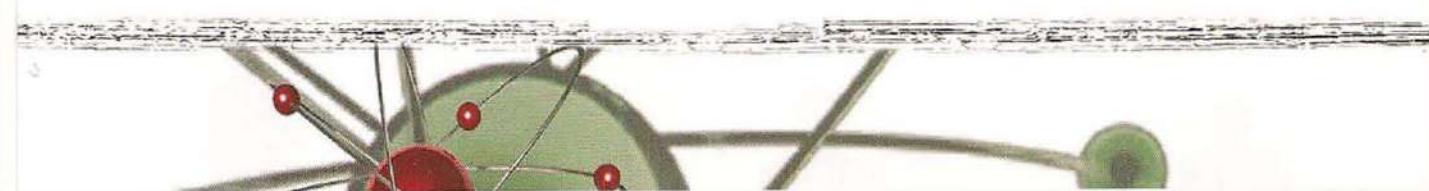


La colonialidad es parte constitutiva de la modernidad y no hay modernidad sin colonialidad. Esta definición es parte de un desarrollo teórico, pero también de una extensa práctica política, que no se ha expresado abiertamente en la actual discusión, por pegar en el centro del concepto de modernidad.

Más allá de la ideología esgrimida, las experiencias políticas con linaje en la modernidad, fueron construcciones que contuvieron prácticas preñadas de colonialidad. De aquí la necesidad, según W. Mignolo, "de analizar la constitución de la modernidad actual (mercado libre y democracia) con un análisis que no se respalde en las ciencias sociales, en el marxismo o en la teoría de la liberación, sino en desarrollar un sentido epistémico de cómo descolonizar el saber, lo político, la autoridad, el Estado y la economía".

Las independencias de América, Asia y África del S. XIX no cuestionaron el conocimiento o las premisas epistémicas sobre las que se basaba la autoridad política, la organización económica o la concepción del sujeto colonial. Reemplazaron los gobiernos por otros con el mismo sentido epistémico eurocentrónico y concibieron las nuevas naciones como émulos periféricos libres en lo geográfico, pero subordinados al conocimiento europeo.

Es el complejo modernidad/colonialidad que sostiene el concepto imperial de la razón cartesiana y se constituye en razón imperial. Para la



"descolonialidad" ya no es suficiente la revolución armada sino la revolución en las premisas del pensar".

### **Desarrollo alternativo. Una, dos, muchas modernidades:**

¿Es posible más de una modernidad? Como está planteado hoy día ha sido eficaz convencer al mundo de que aquel modelo europeo nacido en S. XVII es el único camino disponible. Que si queremos estar adentro del mundo hay que emularlo. Que hay que revisitar sus estadios, tener sus objetivos, concebirlo a su manera, seguir sus formas organizativas y, sobre todo, despreciar todo a aquello que lo desafíe.

En la historia podemos detectar otras formas de progreso y modernidades, ya que otras sociedades usaron el conocimiento en marcos epistémicos diferentes. ¿Quién puede decir que este progreso es mejor que otros? ¿Quién puede decir que es el mejor para la época actual?

¿Quién puede decir que es el que más conviene a los pueblos que no lo eligieron? Parecería que hubiera que romper el grillete epistémico para empezar a creer que hay modelos y formas de organización y dirección disciplinaria de los conocimientos, que son alternativos a los de la globalidad totalizadora.

El riesgo de admitir que hay un solo conocimiento posible, que no existen distintas alternativas que construyan el conocimiento de la naturaleza en otros registros, que hay una sola manera de explorar la naturaleza y que, por lo tanto, el desarrollo de

las disciplinas científicas es unidimensional y unidireccional, lleva a un error frecuente: aceptar el discurso que dice que la tecnociencia actual es por sí misma liberadora.

Como producto humano de esta particular etapa civilizatoria, la tecnociencia es instrumento del poder que la concibe. Las globalizaciones en la historia humana nunca fueron buenas o malas por sí mismas, siempre fueron tendencias hegemónizantes. La actual, en el paroxismo histórico, pretende impulsar peligrosamente el reemplazo de la política por la técnica y promueve usar el conocimiento, aunque lleve a la devastación



de la naturaleza y consolide la exclusión social, en pos de un supremo poder de la razón de la renta del mercado.

### **El juego de la ciencia y el mercado**

En la actualidad, la subordinación de la ciencia a la tecnología cierra la idea de que el conocimiento solo se legitima cuando alimentan propuestas e iniciativas que incrementan la rentabilidad del mercado. Por lo tanto ontologiza el saber útil transmutando la metáfora prometeica de la Ilustración de comprender la naturaleza y



relacionarse con ella de una manera armónica, en la metáfora fáustica que promueve su apropiación y dominio aún a costa de su destrucción. Así, este capitalismo tardío requiere de la tecno ciencia centrada en la dominación de los recursos de la humanidad como el principal instrumento de la neocolonialidad celebrando soluciones tecnocráticas totalizadoras para los problemas humanos.

En esta modalidad, y sin entrar en la discusión sobre la fragilidad actual del modelo epistemológico de la tecno ciencia ni en la dificultad de su debate, se verifica que el mercado no necesita solidez científica y verificación del conocimiento, sino resultados veloces y competitivos para surtir las góndolas comerciales. Hecho que conlleva un riesgo en la percepción y legitimidad de la ciencia por parte de la sociedad.

Es por, lo tanto, parte de la colonialidad que toda ciencia debe ser útil, para lo cual se transforma en una simple mediación entre conocimiento y mercado.

## 102 La ciencia en Iberoamérica

La política de ciencia y tecnología en los países dominados y frágiles en sus decisiones, es estratégica para un verdadero proceso de liberación y un instrumento para el desafío epistémico de la descolonialidad. Para ello, es imprescindible ser consciente de la paradoja que implica tener sistemas científicos que funcionan como parte dominada de un capitalismo dominante.

Un capitalismo, supremo en lo técnico, pero de moral social incierta. Ser conscientes de que mientras nos venden modernidades, se apropián de los recursos, destruyen la biodiversidad, alienan el bienestar; compramos llave en mano modelos para formar elites funcionales a las grandes corporaciones nacionales o extranjeras.

En este escenario, instalar un relato alternativo desde la política, es oponerse a las tendencias de los intereses dominantes y su noción de progreso, promoviendo una ontología liberadora desde la periferia que disponga de un conocimiento sin sacrificio de lo humano destinado a la equidad social.

La autonomía científica en la Argentina, y en cualquier otro lugar de la región, será ilusoria mientras el país no desafíe su condición de colonialidad, mientras las grandes mayorías estén excluidas y el patrimonio nacional sea devastado en aras de un progreso deseable para otros.

El reflujo actual del pensamiento crítico y la imposibilidad del progresismo de vincular lo político con lo social, adeudan el imprescindible debate por el sentido de la idea de desarrollo en



nuestros países, que incluye necesariamente el devenir de la ciencia. La inclusión social plena requiere de la expropiación del sentido del desarrollo científico para transformarlo en un medio proveedor de felicidad y bienestar social y que no sea solo un instrumento remediativo de los efectos no deseables del progreso actual. Tal como sucede, por ejemplo, con los recursos energéticos no renovables. Revisar la lógica capitalista de la industria automotriz es pensar una alternativa crítica sobre la crisis energética. Sustituir el petróleo por biodiesel extraído de alimentos para suplir la demanda, es una remediación que llevará a problemas más graves y destructivos.

Para esta discusión son necesarios hombres y mujeres de ciencia comprometidos con el pensamiento crítico necesario para luchar contra la dependencia de sus pueblos. Al apropiarnos del verbo y su razón fundante seremos capaces de hablar desde nosotros evitando ser hablados desde otros lugares, por otros intereses. Ese es el principio del proceso de descolonialidad y el comienzo de la verdadera emancipación.

## Ciencia y tecnología en la Defensa

En el espacio de la Defensa como parte de la problemática planteada, entender las nociones de colonialidad y autonomía es central para un desarrollo científico integral.

Algunas estrategias que anteceden al conflicto arriba expuesto implican:

1. La organización y consolidación de un único sistema científico-tecnológico autónomo con una clara idea de cómo desarrollar nuevas vertientes disciplinarias y desprenderse del desarrollo impuesto por los hegemones culturales.

2. Construir alternativas en la definición del cómo, del por qué y del para qué. Las respuestas a estos desafíos implican cambiar nuestra noción de modernidad, partir de nosotros mismos para

destinarla a nuestra sociedad. No es imposible generar conocimiento rompiendo las bases conceptuales que lo envuelven si las preguntas que surgen están basadas, no en lo que quiere el otro o como lo hace el otro, sino en que necesitamos de ese conocimiento. El desarrollo de hipótesis y orientaciones disciplinarias alternativas, desafían la unidimensionalidad del mandato que promueve la subordinación de los países centrales.

3. Revisar la noción de que en la cooperación internacional, las asimetrías son enriquecedoras. No siempre, casi nunca, la reciprocidad es simétrica y las ventajas terminan, en los hechos, beneficiando al más fuerte.

4. La ciencia produce fragmentos de conocimientos. Solo aquellos que acceden a todos los pedazos en función de una hipótesis, podrán encajar todas las piezas. Una definición soberana de las necesidades sociales y económicas, necesita la capacidad de totalizar una clara política de organizar hipótesis propias que generen el desarrollo requerido por una Nación. Esto en la práctica significa que la definición reside en organización de proyectos integrados a escala nacional.



103



5. Una concepción frecuente es dibujar estrategias cuyas base se basa en leyes productivistas, enfocando la política más como un plan de negocios que como una estrategia política centrada en desarrollos autónomos. Es común escuchar que una política de Estado es un plan de negocios, o sea, simplemente planificar el mercado. Pero la distribución del bienestar no siempre está asegurada por la venta de bienes que en su mayoría la sociedad no controla, sino por políticas públicas que aseguren en la administración del Estado, una forma delegada de distribución de la riqueza. Entonces en un sistema científico tecnológico el conocimiento es realmente útil, en tanto sirve para asegurar la estrategia de la política pública.

6. En Defensa es particularmente interesante ver como la definición política debe anteceder a cualquier definición de desarrollo. La hipótesis de conflicto debe ser definida; la estrategia defensiva, ofensiva o mixta también; y recién entonces qué conocimientos se requieren. Una vez más, una política de desarrollo científico tecnológico, no se define desde las necesidades del mercado, sino desde los requerimientos públicos.

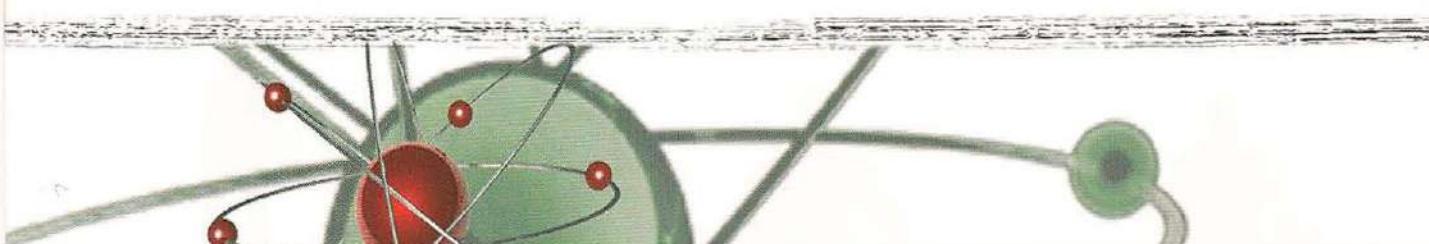
7. El marco internacional actual debe ser el punto de partida para el cambio que posibilite una alteridad en beneficio de las sociedades periféricas. Que haya un mundo, no significa que solo exista una mirada de ese mundo y tampoco una comprensión unidimensional de la realidad. Las fuerzas globalizantes están en una fase de reorganización y desarrollando nuevas tácticas ante los desafíos del futuro: alimentos, energía, medio ambiente, control regional, control tecnológico y cultural, etc. Pero su debilidad es su monocromatismo, no conciben desafíos por fuera de su lógica y se desorientan con la policromía. Por eso, con el solo cambio del tablero, se puede tener espacio suficiente para desarrollar algo diferente. Diferencia que se hace soberana en su concepción, no en su exterioridad. La adecuación de las técnicas que usan pueden resolver naturales

diversidades para ajustar el cambio y adelantarse a ellos. Pero allí, una vez más, aparece la fragilidad, porque esa predicción es gobernada por su lógica. El secreto es lograr la impredecibilidad necesaria frente a un adversario que, por supuesto, es más fuerte. Prever sus próximos pasos es una tarea de la política. Construir alternativas en el desarrollo del conocimiento es comenzar a dibujar un camino propio que debe ser acometido a partir de la construcción de un pensamiento propio.

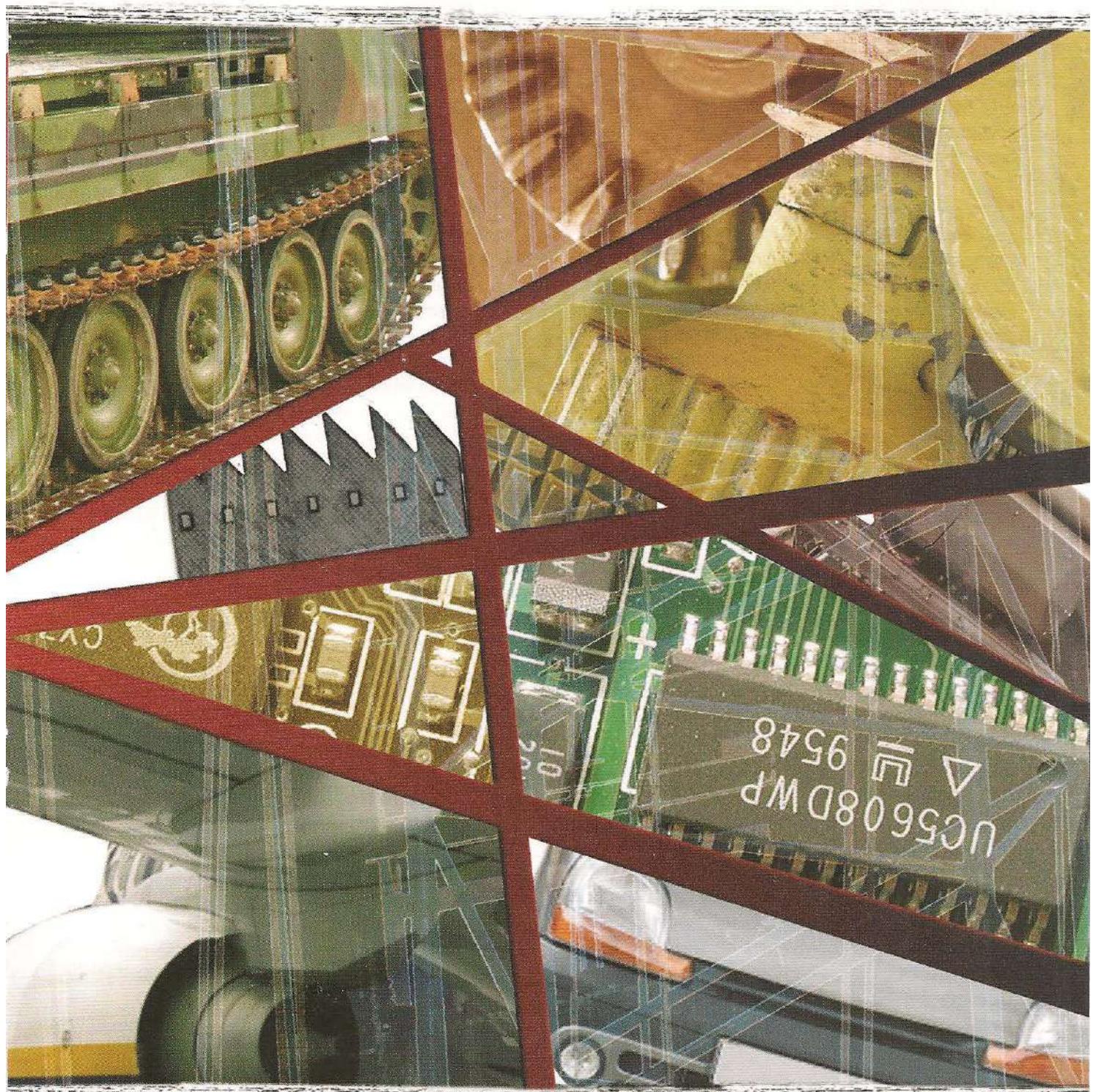
8. Esa construcción, que atraviesa todo el tejido del sistema de producción de conocimientos, debe ser original, buscando el desarrollo, no de los rincones aparentemente abandonados por el poder de los grandes (corrientemente llamados nichos de vacancia), sino por aquellos autónomos, de nuevas corrientes disciplinarias que integren saberes complejos. Metodologías que permitan acceder al conocimiento por otros caminos. En síntesis: impredecibles y heterodoxos. Son las condiciones para un sistema exitoso porque, aunque no suficientes, son imprescindibles para llevar a un pueblo a un estadio de desarrollo soberano.

---

\* **Andrés E. Carrasco**  
Subsecretario Innovación Científica y Tecnológica. Ministerio de Defensa.  
Investigador Principal CONICET.  
Profesor Regular UBA.  
Ex Presidente CONICET.  
Beca Guggenheim 2005-2006.



# *Industria para la Defensa: una reconstrucción necesaria*



Lineamientos y objetivos para la recuperación del sistema industrial argentino para la Defensa.

Dra. Mirta Iriondo\*

## Introducción

En el marco de una concepción estratégica que garantice la Defensa de la soberanía de la Nación y que contribuya a la consolidación de la cooperación en la región, debemos desarrollar una política de estado que nos posibilite el desarrollo de un moderno, eficiente y eficaz sistema de Defensa. Es en este contexto que la industria para la Defensa aparece como un eslabón insoslayable de este sistema defensivo nacional.

En los países en donde esta industria se ha desarrollado, la misma ha sido fuente de tecnologías de punta, productos con alto valor agregado, puestos de trabajo calificados y de calidad, técnicos altamente capacitados y especializados e importante generadora divisas, o de ahorro de las mismas, al permitir prescindir de compras en el exterior.

Lo señalado resume las razones para encarar una recuperación y un ulterior desarrollo de la industria para la Defensa Nacional, misión para la cual ya se han comenzado a dar pasos iniciales y fundamentales.

## ¿Por qué invertir en Defensa?

La preparación y el alistamiento para una situación de agresión externa en la cual una sociedad deba apelar al uso de la fuerza para defenderse ha sido una necesidad constante y omnipresente a lo largo de la historia humana. La violencia como modo de preservación o de agresión frente a las amenazas es un fenómeno constante en toda la naturaleza. La condición humana ha luchado a lo largo de la historia por elevarse sobre esta circunstancia original, su racionalidad le permite, en principio y potencialmente, superar un estado en donde la violencia es una forma más, y ampliamente extendida, de perseverar en el ser particular; para edificar formas de convivencia en las que la resolución pacífica de los conflictos se sobreponga y reemplace a las condiciones naturales primeras. La racionalidad que permite un logro de este tipo

no se reduce solo a la capacidad altamente refinada de buscar y alcanzar objetivos mediante la comprensión profunda de las reglas que rigen la estructura de la realidad, sino que principalmente consiste en la virtud de poder establecer vínculos de comunicación con los otros a través de los cuales se puedan construir acuerdos y consensos que lleven a la satisfacción de los intereses legítimos de cada uno sin apelar al recurso de la violencia.

Ahora bien, el empleo de la fuerza nunca es abolido totalmente. Ni siquiera en el interior de las sociedades organizadas bajo un Estado de Derecho, la violencia está ausente. Simplemente ella es monopolizada por una autoridad central con legitimidad para su empleo, el cual es puesto bajo un estricto sistema normativo que pretende suprimir tres de los aspectos más negativos del uso de la fuerza: La arbitrariedad en su ejercicio, su empleo por parte de particulares en defensa de intereses individuales y su uso irrestricto sin reconocer un conjunto de derechos básicos que bajo ninguna circunstancia pueden ser vulnerados.

En el orden internacional la carencia de una autoridad máxima capaz de hacer cumplir un conjunto de normas fundamentales en cuyo contenido estén reflejadas las cualidades antes expuestas, hace que la hipótesis del recurso a la violencia como instrumento para saldar pretensiones antagónicas se encuentre mucho más presente que al interior de cada sociedad en particular. Ante una situación así, en la que los actores particulares no poseen una autoridad con el suficiente poder, legalidad y legitimidad a la que recurrir para reclamar el cumplimiento de la "ley" cuando se sientan agraviados, cada uno se ve obligado a velar por su propia defensa, más allá de acuerdos más o menos generales, que pretenden ir construyendo una cierta institucionalidad internacional capaz de encauzar pacíficamente los conflictos, y de las actitudes amigables y conciliadoras que se puedan adoptar a fin de disminuir la conflictividad a nivel mundial.



Los actores efectiva y formalmente más relevantes a nivel internacional son los Estados. Su seguridad y Defensa, por lo mencionado líneas arriba, está en gran parte librada a sus propias previsiones. Pasar por alto esta realidad y no atender adecuadamente a la misma, lejos de ahuyentar peligros o contribuir a un clima de paz y distensión, muchas veces atrae el conflicto. Recordemos,

para citar solo dos ejemplos, que la debilidad estructural de la defensa polaca precipitó la agresión nazi, que la empleó como campo de testeo de las técnicas y equipos que luego se aplicarían a una voraz campaña de conquistas en Europa. Más próximo en el tiempo, el fin de la Guerra Fría, saludada por múltiples analistas y "opinólogos" como el inicio de una era de paz y prosperidad en donde las hipótesis de conflicto a nivel global quedarían circunscriptas a casos muy particulares, en vez de haber hecho realidad este idílico panorama, que tenía más de propaganda interesada que de prognosis seriamente fundamentada, ha visto multiplicarse la violencia intra e inter-estatal, el desconocimiento del derecho internacional y la puja por los recursos fundamentales para el sostenimiento social, sean ellos naturales, culturales o industriales.

América Latina ha logrado superar, aunque no completamente, las desconfianzas mutuas entre sus naciones y los intentos de algunas por avanzar sobre otras. Esto ha permitido que la región sea una de las zonas más extensamente pacíficas del planeta, al menos, si se la considera únicamente desde el punto de vista de la inexistencia de conflictos militares entre Estados o de la esca-



sa presencia de confrontaciones violentas entre fracciones organizadas y de amplia base social de un mismo país. El caso colombiano ha sido una excepción trágica y peligrosa. Sin embargo, esta situación de paz en la región no debe hacernos caer en la falacia de que no debemos preocuparnos por nuestra defensa. Simultáneamente a lo señalado, América Latina es una de las zonas del planeta actualmente más sujetas a cambios sociales profundos, algunos no bien vistos desde los principales centros del poder global, y además, es una de las mayores reservas de recursos naturales en un entorno internacional que cada vez carece más de ellos y en donde se incrementa el empleo de la violencia para obtenerlos. No pensar en alistarnos y prepararnos para una correcta defensa de nuestra gente y nuestro patrimonio sería una actitud irresponsable que desentonaría con la mayor parte de las naciones del Cono Sur americano, quienes concientes de los peligros que se ciernen en estos tiempos, comienzan a hacer previsiones en vista de una eventualidad que nadie desea, pero por eso mismo, es preciso prevenir con gran empeño.

Un esquema de defensa efectivo requiere, hoy en día, del concurso cooperativo de todos los países

de la región, si uno de ellos no tomase los recaudos pertinentes sería un punto de debilidad para todo el conjunto de naciones. Una adecuada defensa, entonces, se torna, no solo una obligación ante nuestra propia sociedad, sino frente a toda la comunidad suramericana.

### El rol de la producción en la construcción de una Defensa efectiva

En el rubro defensa uno de los temas más complejos y difíciles de resolver es el equipamiento apropiado para llevar adelante esta misión. La influencia del componente tecnológico en las guerras contemporáneas se ha vuelto determinante. A causa de esto, la primacía militar reposa cada vez más en la base científica que la sustenta y su aplicación en tecnologías concretas. Ello ha incrementado de modo exponencial los requerimientos presupuestarios estatales a fin de hacer frente a los crecientes costos de los sistemas avanzados de armamento y ha acentuado la dependencia de aquellos países que no disponen de tecnología propia para desarrollarlos e implementarlos.

En naciones como Argentina, con una pronunciada e histórica crisis de recursos económicos para solventar las obligaciones fundamentales del Estado y con un atraso estructural en casi todos los ámbitos del desarrollo científico-tecnológico, sostener un aparato defensivo adecuado se vuelve un cometido de muy difícil cumplimiento. Una vía factible para abordar el problema, sorteando las limitaciones estructurales del país, es implementar un mecanismo que permita dotar al sistema de defensa de los recursos materiales pertinentes y con la adecuada calidad, incrementando y desarrollando, simultáneamente, el aparato productivo del conjunto de la sociedad. En ocasión del Día del Ejército celebrado el 29 de mayo del 2007, la Ministra Nilda Garré manifestaba una idea muy apropiada con respecto a estas cuestiones:

108

*"En la tradición política de la que provengo, la Defensa no puede ser excluida del bienestar general de la población y del porvenir de la Patria institucionalmente definida en la Constitución"*

Siguiendo esta concepción, se revela de extrema utilidad diseñar, invertir e implementar una política de desarrollo industrial para la defensa cuyos beneficios puedan exceder ampliamente lo estrictamente militar. ¿Qué aportes puede traer para la Nación en su conjunto reconstruir su sistema de producción para la defensa? En primer lugar, es conveniente prestar atención al empleo del término "reconstrucción", ya que Argentina supo gozar de una aparato productivo orientado a la defensa que con sus deficiencias, discontinuidades y falta de encadenamiento adecuado, no solo alcanzó logros notables (recuérdese el Pulqui II o la capacidad de armar submarinos en Domecq García), sino que contribuyó de manera decisiva al establecimiento de sectores completos de la industria nacional de uso civil, como fue el caso de la automotriz, inescindiblemente vinculada a la Fábrica de Aviones de Córdoba.

Pasemos entonces a considerar los aportes potenciales de la industria para la defensa. Desde el punto de vista específicamente militar la capacidad de producir un número considerable de los insumos necesarios para un sistema de defensa moderno, le brindaría al país una independencia tecnológica creciente, permitiéndole ahorrar un volumen considerable de divisas que de otro modo se debería destinar a adquirir esos recursos en el extranjero, profundizando la dependencia tecnológica con respecto a los proveedores.

Un beneficio extra de contar con una industria militar propia con un considerable grado de desarrollo, es la oportunidad que se abre de exportar esos recursos con los consiguientes vínculos internacionales que este tipo de operaciones genera entre los contratantes y la influencia política que el país puede desarrollar a partir de ello.





Más allá de lo estrictamente castrense, el desarrollo de una infraestructura de generación de conocimientos científicos y tecnológicos vinculados a la Defensa y de un aparato industrial capaz de producir equipos y sistemas a partir de esos conocimientos, tracciona al resto del sistema productivo, científico y tecnológico del país favoreciendo la generación de tecnologías duales, tanto de uso civil como militar, con una fuerte repercusión en la creación de puestos de trabajos altamente calificados, y por lo tanto, potencialmente bien remunerados. Este tipo de actividad productiva es también una fuente probable de divisas al brindar oportunidades de exportar bienes con alto valor agregado relativo, lo cual es una imperiosa necesidad para una economía como la nacional, cuyas exportaciones mayoritariamente son de commodities o de bienes con una baja tasa de incorporación de tecnología.

### El rol del Estado

En la construcción de un sistema de producción industrial para la Defensa, el rol del Estado es fundamental, más en una sociedad dependiente y

con las características que posee Argentina.

Históricamente en los países latinoamericanos los procesos de industrialización, generación de ciencia y técnica, y ampliación de las capacidades productivas de la sociedad han sido motorizados principalmente por el Estado, quien, frente a la carencia de una burguesía propia con sesgo industrialista, debió asumir por sí mismo las tareas tendientes a

conseguir un mediano desarrollo social. Grandes o pequeños, sólidos o precarios, los logros más significativos en relación a la industrialización y al mejoramiento de las capacidades del sistema productivo y de la calidad de vida de la población han estado vinculados en América Latina al accionar estatal. Incluso, si observamos con atención otras experiencias en el mundo, muchas de ellas provenientes de las naciones desarrolladas, no será difícil percibir que en la totalidad de los casos, el Estado, como representante del interés público, de una forma u otra, siempre ha jugado un rol fundamental para el desarrollo y el bienestar general.

En materia de producción para la Defensa, la presencia del Estado, como único representante legítima y legalmente constituido de la sociedad, desempeña una función aún más esencial. Su accionar no debe limitarse solamente a la administración de los sistemas destinados a fines defensivos, a su adquisición o control, debe incluso participar activamente como generador y orientador de las investigaciones, desarrollos y producción de los conocimientos, procesos y elementos de aplicabilidad militar inmediata. La necesidad

de que el Estado asuma estas tareas se verifica en las múltiples dimensiones de lo político, lo económico y lo ético, como se detalla a continuación:

1. Los bienes y servicios vinculados a la defensa suelen tener una importancia estratégica que fuerza a un control directo sobre ellos por parte del Estado. Control que no se reduce al mero empleo de aquéllos, sino que debe extenderse a su desarrollo, producción y comercialización.
2. Lo mencionado en el punto anterior se torna aún más verdadero en el caso de sociedades atrasadas y dependientes, con un empresariado privado con poca capacidad productiva y de inversión en el área, lo que lleva a que indefectiblemente los cuantiosos desembolsos necesarios para montar una industria para la defensa interesante solo puedan ser afrontados por capitales multinacionales extranjeros, reproduciendo así los parámetros de dependencia y vulnerabilidad que precisamente se buscan superar.
3. Nunca debe perderse de vista que cuando se habla de producción para la defensa, en general, uno se está refiriendo a instrumentos, en mayor o menor medida, destinados a causar un daño al ocasional enemigo, lo que incluye la virtualidad de matar. Tamaña capacidad y semejante responsabilidad, no pueden quedar librada a los dictados de la oferta y la demanda como ocurriría si únicamente la lógica comercial de las empresas privadas rigiera esta actividad. No es éticamente aceptable, por ejemplo, vender armas simplemente por que el comprador tiene el dinero para adquirirlas. Consideraciones políticas y éticas acerca del destino de esos recursos deben estar constantemente presentes. Del mismo modo, no es correcto adentrarse en el desarrollo de ciertos instrumentos que, por la masividad de sus efectos o lo gravoso de sus consecuencias, traspasan los límites morales de la guerra o violentan los Derechos Humanos básicos a ser respetados incluso en aquel identificado como el "enemigo".

Los tres argumentos que se acaban de exponer bastan para cimentar la propuesta de que el Estado asuma el carácter de eje vertebrador de la producción para la Defensa. En Argentina la gestión estatal de los medios de producción no tiene buena reputación. Si bien hay motivos objetivos para ese descrédito, en una gran proporción ello se debe a cierta propaganda destinada a desguzar y reducir a la impotencia al Estado, que desde 1976 tuvo un inusitado despliegue. Estos argumentos suelen hacer hincapié en las múltiples inefficiencias que se han constatado históricamente en las empresas públicas y en el manejo clientelar de ellas, sin mencionar que las fallas del sector público no han sido peores que las del privado, con la diferencia que éste goza en las últimas décadas de facilidades adecuadas para licuar pasivos o financiar inversiones con recursos estatales. Tampoco se suele recordar que los grandes saltos cualitativos y de escala de la industria nacional y del bienestar general de la población han sido mayoritariamente impulsados y solventados por el Estado. Actualmente, algunas de las empresas socialmente más útiles o con mayor aporte de valor agregado en sus productos, pertenecientes a diversos rubros, desde energía atómica, radares o hemoderivados, son propiedad del Estado (INVAP para los dos primeros casos, Laboratorio de Hemoderivados de la Universidad Nacional de Córdoba en el tercero). En el pasado fueron aún más las empresas públicas que realizaron aportes fundamentales para el desarrollo del país y que hubieran tenido un futuro promisorio de no haber sido por una dirigencia, y un consenso social fomentado por aquélla, que vació y remató el patrimonio público en pos de generar excelentes oportunidades de negocios. Piénsese sino en lo que fue YPF, y medítense en lo que pudo representar para el presente de la Nación si hubiera seguido el derrotero de Petrobrás.

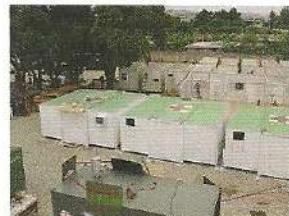
No hay razones sustanciales para prever que un sistema de producción para la Defensa controlado por el Estado esté indefectiblemente condenado al fracaso, y si existen motivos de peso para defen-

der su pertinencia y necesidad. Por supuesto, la iniciativa requiere de un conjunto de condiciones, recursos y métodos que impidan recaer en errores del pasado, además de una voluntad política consistente, coherente y sostenida en el tiempo que ponga en marcha y viabilice el proceso de reconstrucción de este tipo de capacidades productivas.

Desde la asunción del gobierno de Néstor Kirchner en el 2003 se ha estado dando un proceso de transformación en todo lo relacionado con la Defensa nacional que corta con la inercia, el desentendimiento y el abandono que caracterizó a la cartera prácticamente desde el retorno a la democracia. Salvando las parciales acciones tomadas por el Gobierno de Raúl Alfonsín con el fin de desmantelar las estructuras represivas y genocidas, institucionales y personales, heredadas de la dictadura, la clase política "delegó" en las propias Fuerzas Armadas la gestión de sus asuntos sin brindarles ni orientaciones, ni recursos, ni ejerciendo el control de lo que se hacía<sup>2</sup>. Las imprescindibles "limpiezas" de la institución no fueron seguidas por la elaboración e implementación de políticas que re-direccionaran el sentido de la actividad militar y mantuvieran la operatividad del sistema defensivo argentino. Afortunadamente, esta realidad comenzó a ser revertida hace 4 años. El proceso, largo y plagado de obstáculos, incluye también una política y un conjunto de medidas destinadas a recuperar la industria militar argentina.

## Condiciones de una industria para la Defensa

Plantear que el Estado debe ser el eje vertebrador del sistema de producción para la defensa implica redefinir el vínculo entre éste y el sector privado que puede llegar a estar interesado en este tipo de actividades, e incorporar la dimensión internacional regional como especie de cooperación insoslayable para poder enfrentar el reto de desarrollar y producir determinado equipamiento que en América Latina es imposible que un país pueda solventar por sí solo.



En el pasado la concepción estatista más difundida sostenía que una vez identificado un sector de la economía como de interés público estratégico, las unidades productivas o de servicios que se hicieran cargo del mismo debían ser de propiedad exclusivamente estatal. Este paradigma tuvo logros significativos, pero también fallas que con el correr del tiempo adquirieron una envergadura tal que arrastraron al fracaso a todo el sistema. Sin negar la necesidad de que, en ciertos casos y para determinadas actividades, el Estado pueda desarrollar sus propias empresas detentando la exclusividad de la propiedad de las mismas, es conveniente analizar si un esquema de propiedad mixta, con una mayoría controlante estatal asociada a capital privado de origen nacional, no sería más apropiado para administrar y supervisar unidades productivas complejas del tipo de las que requiere la industria para la defensa. En un esquema de este tipo, el Estado preservaría el alineamiento de las empresas con el interés público y aportaría el grueso de los recursos financieros necesarios para las cuantiosas inversiones requeridas, hecho que difícilmente se pueda conseguir únicamente del sector privado, más en un país dependiente. El sector privado, en cambio, sin perjuicio de los aportes dinerarios que les pudiera corresponder por las acciones que detenten, incorporaría a la organización su visión empresarial y un control de la eficiencia externo a los mecanismos de auditoría de la administración pública, que facilitase la sustentabilidad económica de los proyectos asumidos.

La ineficiencia reiterada, el despilfarro de los recursos públicos, la inconstancia en los proyectos tratados o la dispersión en múltiples actividades de difícil conexión entre sí y sin un plan organizacio-



nal estratégico, han sido algunos de esos graves errores de las empresas públicas del pasado que mencionábamos líneas atrás y que es necesario no repetir si se desea que esta vez la historia corra por senderos exitosos. El capital privado podría brindar al público ese enfoque diferente necesario para conjurar algunos de estos males.

Junto, y en combinación, con las grandes empresas troncales, públicas o mixtas, del nuevo complejo industrial-militar se encontrarían una miríada de empresas proveedoras y asociadas en los grandes proyectos, muchas de ellas PyMEs, que representan en sí mismas un enorme potencial de desarrollo tecnológico y económico. Estas compañías de capital privado deberían ser incorporadas por los grandes actores del sistema a los procesos productivos, orientando su desarrollo a partir de un plan estratégico diseñado desde el poder político con vistas al mediano y largo plazo. Actualmente, en los países desarrollados gran parte de

los proyectos de envergadura en industrias claves para la defensa como la aeronáutica, implican la coparticipación de empresas proveedoras en calidad de socios a riesgo de las grandes constructores. El enorme riesgo económico y las cuantiosas inversiones que requiere del desarrollo de un nuevo avión, aunque el ejemplo podría extrapolarse a otras industrias, lleva a que muchas veces el desarrollo, y no solo la fabricación, de muchos componentes del futuro aparato sean "tercerizados" en empresas que van a riesgo con la compañía principal. Este modo de trabajo le permite al fabricante disminuir el esfuerzo financiero y los riesgos implicados por proyecto en el cual se embarca y al proveedor participar de emprendimientos de gran envergadura a los que muchas veces no podría acceder con sus propios recursos. El tercerizado también encuentra en este esquema de cooperación la posibilidad de desarrollar tecnologías nuevas, que luego podrá vender a otros clientes, y hasta recibir transferencias tecnológicas por



parte del fabricante principal, práctica que éstos suelen realizar a fin de poder desarrollar una red de proveedores que sean a la vez socios a riesgo.

Los beneficios potenciales de enfrentar los proyectos de desarrollo y producción para la defensa en un esquema desagregado con varios actores asociados a riesgo, puede ser beneficioso no solo desde el punto de vista de una gran empresa nacional, pública o mixta, que terceriza parte de su actividades en otras menores, sino también desde la perspectiva de transformarse en proveedores o socios a riesgo de los grandes y medianos fabricantes mundiales de productos de alta tecnología con empleo potencial en Defensa.

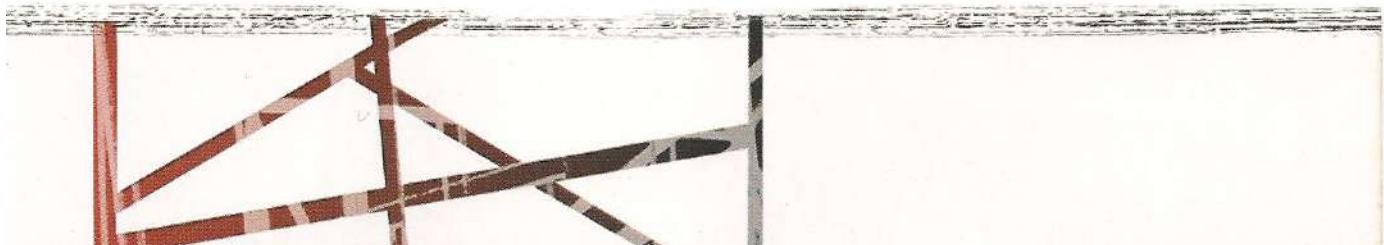
Es cierto que este esquema, especialmente en el ámbito aeronáutico, ha sido muy criticado por algunos estudiosos que han visto en él un modo de "destruir" y vaciar la industria aeronáutica en los países desarrollados puesto en marcha por las grandes fábricas del sector a fin de incrementar su valor financiero en desmedro del valor estratégico de las compañías en el largo plazo, favoreciendo en el proceso, las transferencias de tecnologías clave hacia actores extranjeros que en un futuro no lejano pueden devenir en competidores<sup>3</sup>. Sin embargo, para un país emergente como Argentina, estas debilidades estructurales de las economías capitalistas desarrolladas pueden ser una excelente oportunidad para acceder a conocimientos, mercados y fuentes de trabajo que permitan motorizar las industrias locales. Por supuesto, habrá que establecer ciertos recaudos e implementar un esquema de producción, gestión de los conocimientos desarrollados, financiamiento de los costos y reparto de los ingresos que impida que el capital acumulado, sea humano, científico, tecnológico, industrial o financiero termine siendo secuestrado por una lógica mercantil ciega que al final vuelve a alienarlo, tal como Pritchard y MacPherson señalan que está ocurriendo en Estados Unidos y Europa con la industria aeronáutica. Algunas consideraciones haremos más adelante acerca de ciertos mecanismos legales que pueden

emplearse con este objetivo.

**La magnitud de los esfuerzos, materiales y humanos, que en la actualidad requiere el desarrollo de sistemas defensivos efectivos exceden ampliamente las capacidades de cualquiera de los países latinoamericanos.** Pondremos dos casos para graficar de lo que hablamos: el desarrollo de motores de aviación de tipo militar es una iniciativa que no podría ser solventada por ninguna de las naciones de la región sola. Para un cometido como éste no solo se precisa una gran cantidad de dinero, sino acceder a tecnologías de muy restringida circulación y luego de haber obtenido el producto, tener un mercado que pueda absorber las cantidades requeridas para mantener en marcha el sistema industrial edificado. Si cambiásemos de ámbito y planificásemos dotar a nuestras fuerzas navales de submarinos de propulsión nuclear, elementos fundamentales para una adecuada defensa de países con vastos litorales marítimos en incluso con presencia en la Antártida, como Argentina, no alcanzaría la inteligencia y la voluntad de una sola nación por muy empeñada que esté en adquirir este tipo de armamento.

Brasil, quien ha acariciado desde hace décadas el anhelo de tener un submarino de propulsión nuclear, aún no ha podido finalizarlo. El alto costo de su desarrollo, la carencia de una tecnología nuclear adecuada, que sí estaría en posesión de la Argentina, han impedido que el mayor Estado de la región y del hemisferio sur del planeta, pueda proveerse de un sistema de armas tan importante. La cooperación entre varias naciones latinoamericanas probablemente haría mucho más factibles este, y otros, emprendimientos similares.

**La defensa en sí, más allá de los equipos que ella requiere, es una tarea que demanda un enfoque y una construcción regional. Los desafíos y amenazas que hoy en día puedan presentarse afectarán a todo el subcontinente. La construcción de una defensa común, comenzando por los espacios de cooperación más institucionalizados.**





zados como el MERCOSUR, contribuiría también a profundizar y dar vida concreta a la tan declarada, pero no siempre practicada, integración latinoamericana.

En el marco de una fecunda cooperación regional en materia de industrias para la defensa vuelve a surgir la cuestión de la interrelación entre el rol del Estado, las empresas públicas, su asociación con capital privado y las compañías totalmente privadas dedicadas al rubro. La industria para la defensa regional debería buscar una articulación entre las diferentes empresas regionales de capital público o mixto para enfrentar proyectos comunes de envergadura que no puedan ser asumidos individualmente por cada país, o cuyos costos, en forma particular, sean excesivamente onerosos. Luego de un sólido trabajo en conjunto, debería evolucionarse hacia ciertas empresas públicas o mixtas, de carácter regional. Simultáneamente, debería fomentarse la cooperación y complementación

de las empresas privadas de cada socio procurando un desarrollo simétrico en cada uno de los países participantes. El fomento de la industria privada también debería pasar por el desarrollo de un vasto campo de industrias privadas proveedoras o socias a riesgo de los grandes complejos industriales. Fundamental es que en todo este proceso puedan irse equilibrando los desarrollos relativos de cada uno de los países miembros.

Siguiendo con el rol que le quiepa al sector privado en relación a la industria para la defensa, es sumadamente importante todo lo que se pueda desarrollar en torno a tecnologías duales, o sea, aquellas que simultáneamente sirven para atender cuestiones militares y civiles. Lo ideal sería que la mayor parte de las empresas privadas que incursionen en el terreno de la defensa, al mismo tiempo desarrollen con esa tecnología productos o servicios de uso civil. Esto permitiría a las compañías involucradas ampliar los mercados potenciales a los que abastecer y mantener sus ingresos con un mayor grado de estabilidad que si solo se dedicaran a proveer equipos militares cuyos contratos de provisión suelen tener una fluctuación considerable, tanto en el número de los que se concretan como en los importes dinarios que implican. Además, el manejo de tecnologías duales permite realizar rápidas y concretas transferencias al sector civil de los beneficios y avances obtenidos a partir de los desarrollos militares, contribuyendo a legitimar socialmente las inversiones realizadas en el sector.

En todas estas cuestiones cumple un rol fundamental la presencia e interrelación entre los organismos de investigación y desarrollo pertenecientes a universidades o entidades de ciencia y técnica, tanto públicas como privadas. Especialmente las universidades y centros estatales deberían poder implementar políticas de complementación con las empresas industriales para la defensa, sean públicas, mixtas o privadas, que permitan un fluido intercambio en pos de incrementar las capacidades de todas las partes involucradas

## Cuatro instrumentos valiosos

Hablar de industria para la defensa desde un país como Argentina implica tener en claro que en lo inmediato y aún mediando una firme decisión política para avanzar en una progresiva nacionalización de los sistemas empleados, contando con los recursos económicos y humanos para llevar adelante este objetivo, no se podría fabricar en el país más de un 20% de los sistemas más relevantes; el resto, sea en la forma de equipos terminados o de insumos para los de producción nacional, deberían ser importados. Al caso ya citado de los motores de aviación se podrían agregar otros ejemplos, el acero empleado en la fabricación de buques, con alto contenido en carbono no se produce en el país. No se producen tampoco giróscopos láser, imprescindibles para sistemas de guía de precisión necesarios para bombas, misiles o vehículos no tripulados (UAV, por sus siglas en inglés).

La nacionalización progresiva de la producción de instrumentos para la defensa pasa, entonces, a ser un objetivo a largo plazo que debe, no obstante, iniciarse en el presente. Con este propósito es conveniente revisar que herramientas legales e institucionales sería conveniente implementar para favorecer estos desarrollos. Entre esos posibles instrumentos encontramos: los contratos *offset*, un marco regulatorio para la preservación de la propiedad nacional de las empresas de Defensa, los acuerdos de cooperación e integración regional y una banca de financiamiento:

**Offset:** Los cuantiosos montos que implican las compras militares contemporáneas y la dificultad para justificar estas erogaciones ante la opinión pública ha llevado a que desde principios de los años '80 se desarrollara un tipo de contrato de adquisición que conllevan la obligación del vendedor de brindar al comprador beneficios extras, además del producto o servicio específico, objeto de la transacción<sup>1</sup>. Estos contratos se denominan *offset* y consisten en acuerdos de complementa-

ción industrial, tecnológica o comercial. Por medio de estos instrumentos el vendedor se obliga a brindarle al comprador, a cambio de su adquisición determinadas ventajas que pueden estar dirigidas directamente hacia él, en general el Estado o una institución pública como las Fuerzas Armadas, o hacia entidades privadas del país adquirente. Los beneficios señalados pueden ser de diverso tipo: La fabricación de parte de los equipos comprados en el país que realiza el pedido, la transferencia a éste tecnología o patentes que faciliten el desarrollo de ciertos sectores estratégicos o la apertura de mercados externos usando la influencia o capacidades del vendedor para que su contraparte pueda concretar exportaciones que hasta ese momento no podía realizar.

Los *offset* vienen siendo empleados desde hace 20 años por varios países del mundo en sus compras militares, algunos incluso están obligados por sus regímenes legales internos para solicitar, ante cada adquisición para la defensa de cierta envergadura, acuerdos de compensación. En América Latina Chile posee un comité específico para este tipo de contratos y las FF.AA brasileras están obligadas por la Portaria 764 del 27 de diciembre del 2002 a solicitar *offset* por adquisiciones mayores a los U\$S 5 M. Canada, Australia, Grecia y España, entre otros países, también han empleado estos contratos para sus compras militares. Quizás, el caso paradigmático de *offset* sea el firmado por España en 1983 con McDonnell Douglas – Northrop de Estados Unidos a cambio de la compra de 72 caza-bombarderos F18 por un valor de U\$S 1543 M. Este acuerdo implicaba una serie de transferencias por parte del fabricante que incluían tecnológicas vinculadas a la Defensa en los sectores de aeronáutica y electrónica, y también acciones de promoción de áreas civiles como el turismo y la química. Lo significativo de contrato *offset* que benefició a los españoles, fue que en el lapso de 12 años se cumplieron todos los objetivos planteados. El más relevante fue que el país ibérico, tradicionalmente muy atrasado en materia aeronáutica, logró con la tecnología transferida transformarse en poco más



de una década en un actor de relieve en el sector a nivel mundial.

No todos los offset han sido tan exitosos, es variable también el porcentaje del monto de la compra que se negocia será compensado con los acuerdos de complementación industrial. Es clave para poder obtener buenos resultados con estos contratos seguir una serie de pautas como:

**Objetivos:** que sean claros, cualitativa y cuantitativamente bien determinados.

**Evaluación:** el comprador debe realizar a todo lo largo del proceso una cuidadosa y estricta evaluación sobre el desarrollo del contrato, las prestaciones en él contenidas y los resultados que se van obteniendo.

**Causalidad:** las compensaciones deben surgir del proceso de compra que las origina y no de otras obligaciones.

**Adicionalidad:** deben generar nuevos negocios o desarrollos en el país comprador.

**Sustentabilidad financiera:** deben tener consistencia y fiabilidad financiera en el tiempo.

**Sustentabilidad ambiental:** deben cumplir con las normas de preservación del medio ambiente.

Argentina tendría que contar en el corto plazo con una legislación que fomente y obligue a la suscripción de contratos offset por porcentajes no menores al 100% de los importes involucrados en las compras más relevantes para el sector defensa, definiendo con claridad cual sería el importe de implicaría dicha "relevancia". La norma debería, así mismo, crear en el seno del Ministerio de Defensa un organismo de negociación y supervisión de estos contratos, conformado por personas idóneas y fuertemente comprometidas con su trabajo. De este modo las necesarias adquisiciones militares que deberán hacerse en los próximos años con el propósito de recuperar la capacidad operativa de las FF.AA. brindarían la excelente oportunidad de obtener tecnología y hasta mercados, para desarrollar o vender equipamiento defensivo autóctono.

**Protección del capital nacional:** Si el capital privado debe integrarse al sistema de producción para la defensa es vital poder controlar la propiedad del mismo. Argentina posee un pasado y un presente muy negativo en este aspecto. La mayor parte de sus empresas más importantes han sido extranjerizadas. Esta experiencia debe evitarse en defensa con todos los recursos que brinde la ley y la política. En materia de industrias militares podría ser de gran utilidad, una ley que establezca un régimen de protección del capital nacional análogo al fijado por la Ley 25750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales en cuyo artículo 2 determina que en los medios de comunicación se permitirá "...la participación de empresas extranjeras hasta un máximo del 30% del capital accionario y que otorgue derecho a voto hasta por el mismo porcentaje del 30%". Los porcentajes de capital extranjero y las prerrogativas que el podría tener serían materia de estudios más minuciosos. La norma, por supuesto, debería contemplar que muchos insumos del sector no se producen en el país, en ese caso tendría que contemplar un régimen de preferencias escalonadas comenzando por privilegiar en los contratos a las empresas de capital estatal, y luego privado, pertenecientes a los países de la región, especialmente del MERCOSUR, y recién en cuando no se puedan encontrar proveedores adecuados, ni en las empresas nacionales ni en las regionales, entonces recién abrir el juego a compañías extra-región. Las empresas que no cumplieran con los requisitos establecidos por la ley no podrían ser proveedoras del Estado ni operar en el sector defensa. A su vez, debería dejarse muy en claro que aún en el caso de empresas totalmente privadas, el Estado retiene la prerrogativa de supervisar, fomentar o prohibir sus actividades, incluyendo la comercialización de los productos y servicios que generen.

**Integración regional:** habíamos mencionado ya la excepcional importancia de edificar un sistema industrial para la Defensa a escala regional. Este ámbito de desarrollo debe ser incluido explícita-

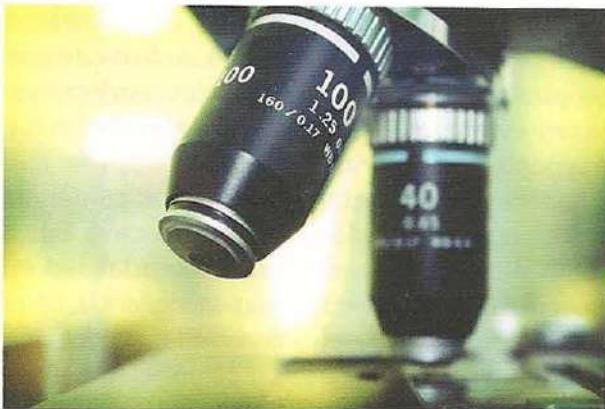


mente en un conjunto específico de acuerdos de integración. El espacio del MERCOSUR es el más natural y prioritario para tratar estas cuestiones, sin embargo, podrían incluirse otros países de la zona, que si bien no son miembros plenos del Mercado Común del Sur, poseen procesos de cooperación y complementación avanzados con Argentina, tal el caso de Chile o Bolivia.

**Financiamiento:** un tema crucial en materia de armamento es el financiamiento, tanto para el desarrollo de proyectos como para la adquisición y venta de los equipos. En el mundo, y dado lo onerosos que son los sistemas defensivos, no se entiende la comercialización de los mismos sin contar con uno o más bancos dispuestos a financiar las compras. Si Argentina pretende salir a la región y al mundo a colocar sus productos será imprescindible contar con un banco de desarrollo, al modo del BNDES brasileño, con una línea de créditos específica para la adquisición de material militar.

## Los proyectos en curso

La reconstrucción de la industria para la Defensa debe traducirse en acciones concretas. Argentina supo ser pionera en América Latina en estas cuestiones. En 1947 se construyó en los talleres de la Fábrica Militar de Aviones el Pulqui I, uno de los primeros aviones de combate a reacción del mundo. Cuatro años más tarde volaría el Pulqui II, dándole al país el privilegio de ser uno de los pocos en poseer en avión de combate que superaba lo 1000 km/h. Los mayores astilleros de América Latina siguen siendo los de Río Santiago, y Argentina supo desarrollar misiles de alcance medio del tipo del Condor II. Los desmanejos, claudicaciones



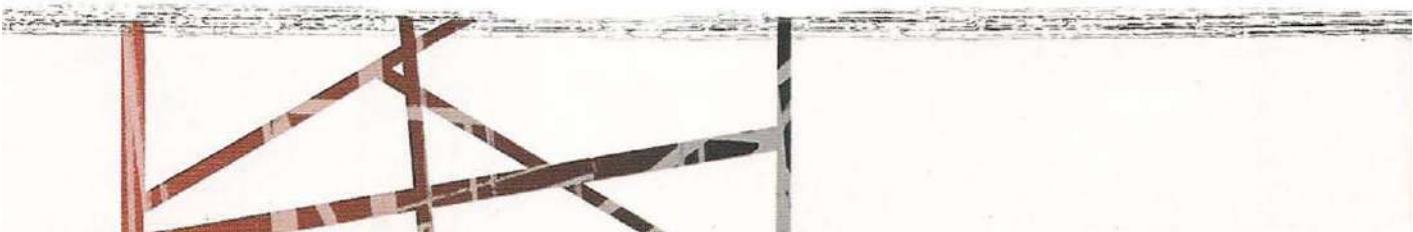
son:

y traiciones sucesivas llevaron a que la casi totalidad de estos logros se perdieran. Desde hace cuatro años, el Ministerio de Defensa está intentando recuperar parte de lo abandonado.

Algunos de los proyectos más significativos en curso actualmente

**TANDANOR / Domecq García:** Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR) pudo ser recuperado por el Estado luego de una ruinosa privatización durante la década de los '90. Esta empresa ha llevado adelante en los últimos años importantes trabajos de reparación y actualización para armadores nacionales y extranjeros, como la reconstrucción de 97 tn de proa del barco SEA PARANA propiedad de Projex Schiffahrts de Alemania. También ha emprendido la construcción de barcas porta-contenedores, y está en proceso de ser capitalizada a fin de que pueda emprender la construcción de barcos mayores, algunos militares. Respecto al complejo Domecq García se está planeando recuperar sus capacidades comenzando, en conjunto con TANDANOR la media vida del submarino San Juan.

**Pucará:** el IA-58 Pucará fue uno de los pocos aviones de la ex Fábrica Militar de Aviones producido en un número respetable. Actualmente se encuentra en un proceso de modernización. Esta aeronave que voló por primera vez en agosto de 1969 posee ciertas características muy nobles que la hacen ideal para determinadas tareas como el control de fronteras y la lucha contra el narcotráfico en zonas apartadas de los centros urbanos. Entre las virtudes del aparato se encuentra la simplicidad de su diseño, lo que hace muy barato su mantenimiento, y su capacidad para operar desde pistas de tierra.



La modernización del avión podría incluso colocarlo en posición de volverse un adecuado vector para el combate contra helicópteros.

**IA-63 Pampa:** este avión ha representado un hito en la industria aeronáutica argentina, a pesar de los muchos problemas que ha tenido el proyecto, sigue constituyendo uno de los pocos entrenadores avanzados operativos a nivel mundial. En el presente hay un contrato vigente con Lockheed Aircraft Córdoba para su modernización. Para el futuro se pueden pensar incluso en versiones de combate que lo transformen en una aeronave de apoyo cercano.

**Gaucho:** el Ejército Argentino, en colaboración con su homólogo del Brasil, está desarrollando un vehículo de transporte doble tracción que en un futuro próximo podría estar ya ingresando a la fase de producción en serie. El Gaucho viene a suplir una necesidad constante de las fuerzas militares de tierra de ambos países, siendo además uno de los pocos ejemplos concretos de cooperación entre países del *MERCOSUR* en la industria de defensa. El potencial exportador del Gaucho, especialmente en la región, es alto, lo que agrega un atractivo más al proyecto.

Existen otras líneas de trabajo, algunas de las cuales ya han comenzado a explorarse. Dada las múltiples restricciones presupuestarias de un país como Argentina, la inversión en vehículos aéreos no tripulados y en misiles es una de las opciones más viables con el propósito de dotarse de una defensa efectiva. Este tipo de equipos poseen una gran potencialidad operativa, tanto como sistemas de vigilancia, como de ataque, y sus costos de desarrollo, producción y mantenimiento suelen ser ostensiblemente menores a los vectores tripulados. En situación de guerra estos instrumentos tienen la enorme ventaja de facilitar la preservación de la vida de las tropas propias al evitar que se expongan directamente en una infinidad de misiones posibles.

El desarrollo de sistemas de sensores de todo tipo, como el ya iniciado por INVAP en el caso de los radares, debe ser otra prioridad, así como lograr autonomía en materia de software para aplicaciones militares y sistemas de guías, al modo de los ya mencionados giróscopos láser.

## Epílogo

La reconstrucción de una industria para la defensa nacional es una tarea compleja y exigente, que requiere continuidad y un enfoque preciso de las prioridades y de los objetivos que se le asignará a cada uno de los actores que participen. Refiriéndose a la industria aeronáutica argentina, y comparándola con la brasileña, Anil Hira de la Universidad de Simon Fraser de Canadá y Luiz Guilherme de Oliveira de la Universidad de Brasilia, identifican como cau-



sas principales del fracaso de la ex - FMA, en contraste con el éxito de EMBRAER, la dispersión de los esfuerzos en múltiples actividades, desde la fabricación de tractores hasta aviones de combate; la falta de continuidad de los proyectos y de una planificación estratégica de la empresa, reflejado hasta en la variación de los nombres que fue teniendo; la interferencia constante de los militares creando conflictos entre los objetivos corporativos y las demandas de las Fuerzas Armadas; y la incapacidad para identificar adecuadamente los nichos en los cuales especializarse de acuerdo a las capacidades científicas y tecnológicas del país<sup>1</sup>. Se debe tomar adecuada nota de estas terribles fallas del pasado a fin de no reiterarlas.

Luego de décadas de desmantelamiento del aparato defensivo del país, y en particular de sus industrias, uno de los déficits más graves es la ausencia de personal en la cantidad y con la calidad adecuada para abocarse a gestionar y controlar las iniciativas existentes y poder emprender otras nuevas. El modo más adecuado para ir supliendo esta carencia es elegir proyectos específicos, realizables con las capacidades instaladas, y a partir de ahí ir conformando los equipos de trabajo. El Estado, luego deberá brindarle a esas personas condiciones propicias para que desarrollen sus capacidades y puedan ser retenidos en sus puestos. Sueldos adecuados, estabilidad laboral, junto a constantes mecanismos de evaluación del desempeño, y un esquema claro y expeditivo de premio y castigos, son algunas de las medidas de gestión de personal que deben implementarse.

La Argentina no parte de cero en su anhelo de edificar un sistema industrial de producción para la Defensa que provea simultáneamente a sus necesidades de protección frente a las amenazas internacionales, como a sus imperativos de desarrollo interno. Sin embargo, la profundidad de las pérdidas sufridas en los últimos años, sumado a las deficiencias de desarrollo históricamente presentes, hacen que la tarea sea verdaderamente compleja y exigente. Perder la oportunidad que se ha abier-

to para la Nación luego de la última gran crisis económica, social e institucional del 2001, significaría, sin lugar a dudas, profundizar y consolidar el atraso, la dependencia y la indefensión, en medio de un mundo crecientemente problemático.

No hay ninguna razón ontológica para que los fracasos de ayer deban prolongarse en el futuro. Para torcer ese "destino manifiesto" por vía negativa basta la inteligencia y la voluntad de la dirigencia y del pueblo argentino, cultivadas con determinación y prudencia, y aunadas a los talentos y las fuerzas del resto de las naciones latinoamericanas embarcadas en la misión de construir la integración regional.

\* Dra. Mirta Susana Iriondo

*Licenciada en Física Teórica, Doctora en Matemáticas.*

*Postdoctorado, FaMAF – UNC (beca otorgada por el gobierno sueco)*

*Postdoctorado, FaMAF – UNC (CONICET).*

*Jefe de trabajos Prácticos, Profesora adjunta (en la unidad de Matemática de la Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Nacional de Córdoba).*

*Jefe de Trabajos Prácticos (DE) Instituto de Ciencias Básicas Aplicadas, Universidad de Villa María. FaMAF.*

*Profesora Titular en el Dpto. de Matemática de la Facultad de Ingeniería. Instituto Universitario Aeronáutico. Jefa del Departamento de Matemática Facultad de Ingeniería IUA.*

*Investigador Adjunto CONICET. Programa Nacional de Incentivos para Docentes e Investigadores Categoría III.*

1. GARRÉ, Nilda. *Discurso de la Sra. Ministra de Defensa, Dra. Nilda Garré, en el Día del Ejército Argentino. Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 29 de mayo del 2007.*

2. SIBILLA, Gustavo. "Saliendo de la trampa de la indefinición estratégica" en *Revista de la Defensa nacional, Ministerio de Defensa de la Nación, Buenos Aires, septiembre del 2007*, p 55.

3. PRITCHARD, David; MACPHERSON, Alan. *Strategic destruction of the North American and European commercial aircraft industry: Implication of the integration business model. Canada – United States Trade Center, State University of New York. Buffalo, enero del 2007, pp 2-7. [En línea]* Consultado: 01 de mayo del 2008. Disponible en: <http://www.custac.buffalo.edu/content/documents/OccPaper35.pdf>

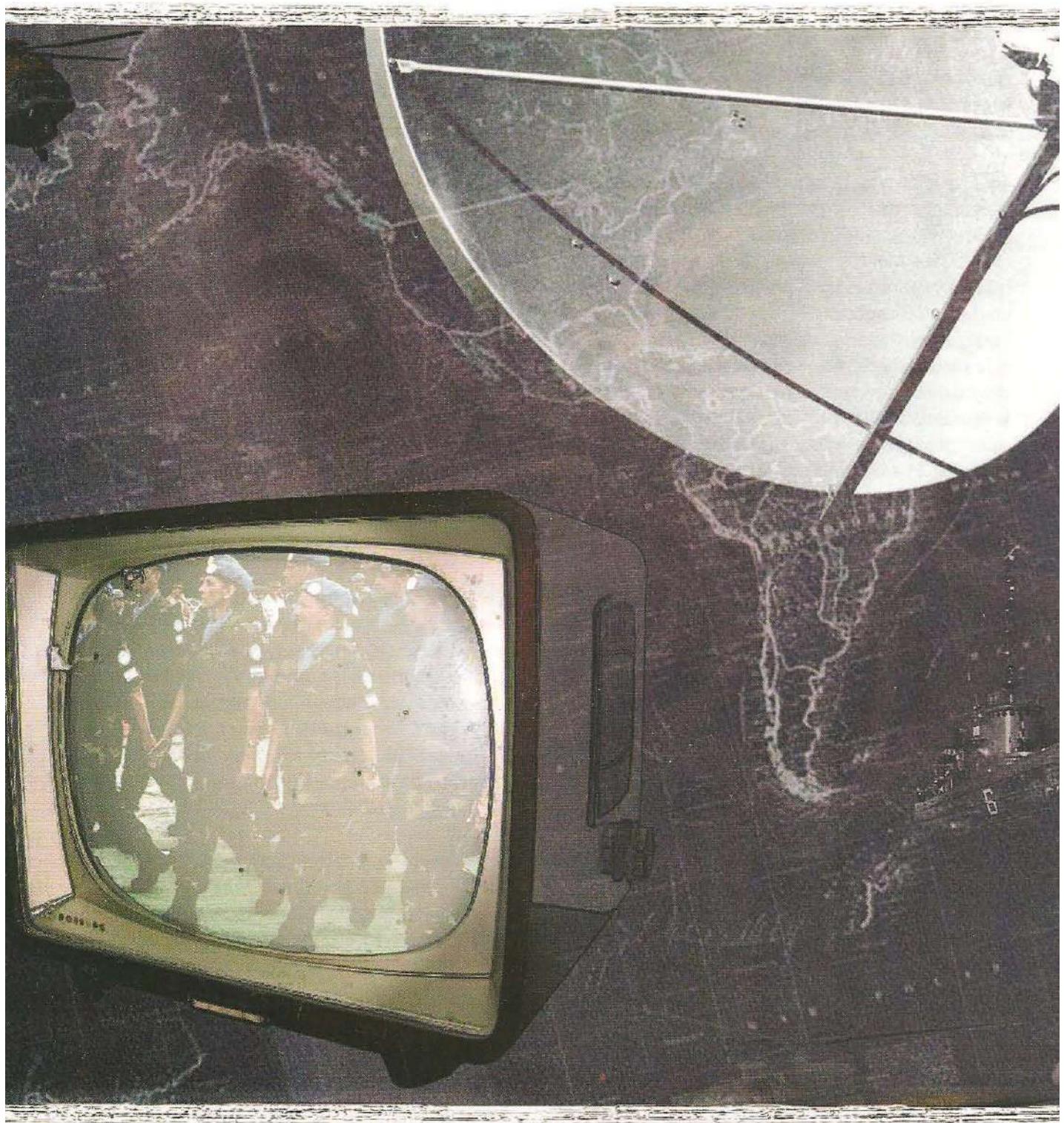
4. MARDONES COSTA, Ignacio. "Los offset o compensaciones industriales en proyectos de defensa" en *Revista de Marina. Armada de Chile. Número 3. Valparaíso. 2002. pp 1-3. [En línea]. Consultado 12 de marzo del 2008. Disponible en: http://www.revistamarina.cl/revistas/2002/3/mardones.pdf*

5. MARDONES COSTA, Ignacio. *Los offset... Op cit. p 6*

6. HIRA, Anil; DE OLIVEIRA, Luiz Guilherme. "Take off and crash: Lessons from the diverging fates of the brazilian and argentine aircraft industries" en *Competition & Change, Volumen 11, Número 4, diciembre 2007. W.S. Maney & Son Ltd. S/D. pp 329-347.*



# *La institucionalidad militar y los medios de comunicación*



Un enfoque sociológico para tiempos de paz y tiempos de guerra

Dra. Marina Malamud\*

El hecho social de la incursión política de los medios de comunicación en la agenda pública, conlleva la necesidad de entender su relación con otros ámbitos, desde una perspectiva amplia que considere simultáneamente los diversos factores en juego. En consecuencia, una división teórica entre Estado y sociedad, planteando que los medios son "la voz de los que no tienen voz", es decir, el instrumento propio de control ciudadano sobre el Estado, se ha vuelto insostenible en el escenario actual.

En oposición a la búsqueda de la objetividad en la transmisión de información que marcó el paradigma del periodismo en sus orígenes de fines del siglo XIX, los medios masivos de comunicación son hoy protagonistas indiscutibles del ámbito público desde un espacio de poder. Es por ello, y por el carácter ininteligible de los entramados sociales, que resultaría desacertado postular que los medios de comunicación y ciudadanos componen la "sociedad", diferenciada del Estado, o que los miembros del Estado y sus instituciones no son parte de la sociedad. Por tanto, nuestro sistema sociopolítico reviste tal grado de complejidad, que cualquier dicotomía o separación categórica, se vuelve una ontología poco atada a la realidad.

Con este marco analítico, el objetivo del artículo es trabajar sobre ciertos aspectos relevantes de la relación entre la institución militar y los medios de comunicación, junto con nuevas iniciativas que permitan optimizar el vínculo. Estrictamente como recurso metodológico, iremos desde lo general a lo particular, organizando la descripción de cuestiones específicas de esta relación en clave de instituciones estatales, ciudadanía y medios de comunicación, desde la interrelación y la interdependencia, entendiendo que no conforman esferas autárquicas.

**La función intrínseca de la comunicación, prácticamente monopolizada por los medios masivos, se convierte hoy en una comunicación política, transformando el fin único de informar en un rol creador del medio social.** Ante esto, la

mirada sociológica señala desde principios de la década de 1990, que la influencia política de los medios de comunicación atenta contra el demos, en cuanto los ciudadanos se informan de las cuestiones públicas por los medios de comunicación, debilitando la relación directa con el Estado hacia un ejercicio semidirecto del poder. En tanto la función de los medios trasciende el antiguo significado democrático de la difusión más amplia de las ideas y el entorno, hoy en día, justamente quienes seleccionan y transmiten la información "se convierten en administradores del dominio simbólico de las masas".<sup>1</sup>

Decimos que el campo periodístico se compone de una estructura de interpretación constante de la realidad mediada, sin embargo, por una valoración comercial que prioriza la competencia por la seriedad informativa. Por ende, los agentes de los medios masivos de comunicación en nuestro tiempo buscan colocarse, en la mayor parte de los casos, por encima de las instituciones públicas y sus representantes. Facilitado por las entrevistas y sondeos, el periodismo termina por adjudicarse la representación legítima de la voluntad de diversos intereses ciudadanos.

De tal forma, "los mediadores, sobre todo los periodistas, quienes tienen una conciencia aguda de su propia función y están en gran medida influidos por el estado de la comunicación política que ellos mismos contribuyen a organizar, fácilmente llegan a cambiar su condición de mediadores. Ya no se contentan con ser los presentadores o los animadores de la comunicación política, sino que creen que son en definitiva sus legisladores".<sup>2</sup>

En esta compleja interrelación entre Estado-ciudadanía-medios de comunicación, aparecen distintos riesgos: en primer lugar, que los medios a través de sus periodistas transformen en entretenimiento la política. El segundo riesgo es que los sondeos monopolicen la interpretación de la opinión pública, simplificando la realidad y dejando de lado todo cuanto el medio no tome en cuenta





para publicar. Finalmente, puede suceder que los periodistas se asignen el rol de mediadores y hablen directamente con los tomadores de decisión, en nombre de la opinión pública<sup>3</sup>.

Con todo, el mayor riesgo es en realidad el vaciamiento de sentido del ejercicio de la política. En la Argentina actual, todos estos riesgos se cumplen aunque en distinta medida. Esta situación de desequilibrio entre las tres esferas, es sin embargo producto de una conjunción de factores, que no solo tienen que ver con la especificidad de los medios, sino conjuntamente, con un compromiso ciudadano no consolidado en la construcción de la vida pública y una seria falta de contención institucional durante la etapa política del Estado mínimo. En este sentido, uno de los grandes desafíos presentes para las instituciones del Estado, es acercar la ciudadanía a los asuntos públicos, y tender al equilibrio en la relación con los medios de comunicación, operacionalizando todas las variables posibles.

### Fuerzas Armadas y medios de comunicación en situación de paz y en conflictos armados

A diferencia de otras instituciones estatales, el caso específico de la institución militar, se define por una tensión entre el requerimiento de transparencia en la información y la necesidad de resguardar

los objetivos estratégicos de la nación. Esta característica es propia de la actividad y conlleva cierta desconfianza hacia un sector como el periodismo, que no siempre respeta los términos de las entrevistas o publica fielmente la información recibida, a la vez que mantiene un cierto grado de escepticismo en la cobertura de los temas de la defensa.

Con esto, las Fuerzas Armadas enfrentan la difícil tarea de incorporar al periodismo en las relaciones extra institucionales, teniendo definido con anterioridad, dentro de la estructura interna, las posibilidades de comunicación junto con la medida de apertura de información ante un interlocutor generalmente difícil. Esta tensión, es sin embargo importante como tal, por que la expresión de las diferencias de opinión, es parte de las garantías constitucionales y la calidad democrática. Así, lejos de intentar en vano evadir la relación con los periodistas, es interesante ver las opciones que permitan una relación más armónica.

Por otra parte, a diferencia también de otras instituciones estatales, se traza una clara distinción en la relación con los medios de comunicación en situación de paz y durante los conflictos armados, en correlación con lo que antes de la Posguerra Fría se denominara "tiempos de paz y de guerra". No está demás señalar que los nuevos fenómenos sociopolíticos, diluyen esta dicotomía en cuanto se entiende que en un contexto de seguridad nacional pacífico pueden aparecer requerimientos





los resultados inmediatos con el objetivo de impactar al público con imágenes y relatos vendibles, hacen necesario un plan de comunicación específico que se antice al tipo de información que se pueda transmitir y definan los voceros encargados de la relación con la prensa.

específicos de acción militar, que no necesariamente irrumpan la paz de ese país, tomando como ejemplo principal la participación en operaciones multilaterales de Naciones Unidas de imposición o mantenimiento de paz.

Dentro de lo que llamamos situación de paz, como contexto nacional seguro, es posible seguir un plan de comunicación estable que priorice algunos términos de intercambio con el periodismo, sin embargo en el segundo momento, se vuelve necesario considerar una nueva forma de vinculación, para que la incursión de los medios no perjudique, en ningún sentido, el accionar militar.

En el primer caso, el periodismo se concentra en la publicación de políticas específicas hacia el sector, reformas y noticias de coyuntura; por tanto planteamos que la comunicación desde la institución puede ser en general estable, en cuanto entra en acción una forma de comunicación típica-ideal que pasa por la transparencia en la gestión, la comunicación de actividades específicas del sector ancladas a la política de defensa y en definitiva, la apertura de nuevos canales de vinculación.

Durante el desarrollo o iniciación de un conflicto armado, el proceso es en primera medida, lógicamente inverso. La incursión periodística en el campo de batalla y la transmisión en vivo de

En términos conceptuales, los medios de comunicación actuando de forma autónoma en una operación militar corren con numerosos peligros: sus periodistas (civiles) se someten a un terreno hostil sin preparación para enfrentarlo; forman opinión a través del recorte que elija ese medio, inclinando la balanza de la opinión pública; y al parecer una información cotidiana durante el proceso del conflicto armado, se convierte en un entretenimiento que le quita sentido político.

A partir de la transmisión indiscriminada y directa del desarrollo de las operaciones militares, y sus consecuencias sobre el cuestionamiento a la legitimidad política de tales operaciones, se acuñó tiempo atrás el concepto de efecto CNN, entendiendo que "según sea el producto que surja de la manera en que los medios de comunicación masiva "cuentan la historia" de una operación con participación militar, tal operación generará en la opinión pública mayor o menor grado de respaldo, y consecuentemente de legitimidad".<sup>4</sup>

Con el antecedente del efecto CNN, lo que subyace actualmente es un riesgo mayor y con consecuencias inmediatas sobre el teatro de operaciones, dependiendo de qué se filme o qué se relate; y tiene que ver con que pueden terminar por afectar el desempeño de las fuerzas, al brindar una información que tal vez posea un sentido estratégico; en este caso, lo transmitido se convier-



te en un insumo de guerra para una de las partes, obviamente en detrimento de la otra.

En otras palabras, es de esperar que un rol periodístico no mediado por ciertos términos de negociación previa, pueda convertirse también en un medio de ofensiva. Una consecuencia aún más profunda de esto es que entonces ganar la guerra no es solo "quebrar la voluntad del enemigo" en términos clásicos sino simultáneamente ganar la guerra de la información, lo cual demuestra una vez más las consecuencias netamente políticas de la acción de los medios de comunicación y sus representantes.

Desde la experiencia y las lecciones aprendidas de las últimas operaciones militares en el mundo, se empezaron a plantear algunas formas para mediar el rol de los corresponsales y así evitar algunos de los riesgos mencionados. La iniciativa más difundida es la incorporación del periodista a la Unidad, denominado *embedding* ("asimilado"). Teniendo en cuenta las desventajas de mentir a los medios a cerca de lo que se está haciendo, que no resulta útil a fin de cuentas, el *embedding* propone controlar el flujo de información para maximizar las ventajas políticas y militares de las Fuerzas Armadas nacionales<sup>5</sup>.

Este es un concepto novedoso de la relación con los medios de comunicación en tiempos de conflicto armado, y en términos generales se puede traducir como un proceso de asimilación del periodismo con las Fuerzas Armadas, el cual hace más fácil el trabajo de las fuerzas por que mantiene cierto control sobre lo que se emite en los medios, y le permite paralelamente al periodista relatar acontecimientos a la par del avance militar con el beneficio de la protección de su persona.

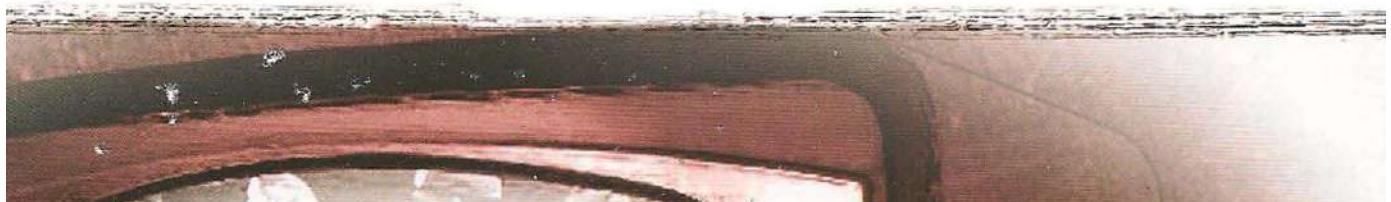
Se estiman dos grandes ventajas del *embedding*; en primer lugar restringe la visión del campo de batalla disponible para la Unidad que integre ese/a periodista. Al incluir un reportero en una Unidad elegida por los comandantes, se aseguran un alto

grado de control sobre la porción de campo de batalla a la que tendrán acceso, evitando que incursionen en lugares peligrosos o inconvenientes políticamente.

En segundo lugar, como consecuencia del intercambio humano que se produce en el terreno entre reporteros y militares, aparecen gestos de camaradería e identificación. Al adherirse a una Unidad, se comparten experiencias de la guerra y los relatos dejan de lado la visión opositora para convertirse incluso en propaganda de las fuerzas. Las trasmisiones del campo de batalla son anecdóticas, pobres en contexto y ricas en detalles, lo que permite incluso la identificación del público con las fuerzas, a la vez que evita mostrar la evolución estratégica del conflicto. Por último, evita tener que recurrir a la censura, contando sin embargo con un recurso similar: mostrar lo que conviene mostrar y evitar aquello que se quiere mantener fuera de la mirada mundial.

La propuesta es en términos ideales de mutuo beneficio, ya que por un lado facilita a los periodistas la comprensión de la tarea de los soldados y las consecuencias de la operación, con la oportunidad de emitir imágenes o relatos en zonas que no son viables para un civil desarmado, lo que genera ganancias por la primicia que emitirá el canal, radio o medio gráfico que los envíe, y a su vez evita a los gobiernos, los riesgos políticos de la transmisión directa de cuestiones sensibles.

Este recurso tiene innumerables críticos y defensores que discuten la relación costo/beneficio especialmente ante la experiencia de la guerra preventiva en Irak. Los argumentos son válidos para las fuerzas, pero para el periodismo, a partir de los casos de secuestros perpetrados por la insurgencia, la contraparte de protección que aseguran los militares no pudo siempre cumplirse. Es así que algunos periodistas contratan compañías de seguridad que los protejan, lo cual complica (aunque no descarta) este proceso. Lejos de cualquier reparo, es una buena medida para imponer sesgos de



control sobre la emisión de la guerra que realicen los medios de comunicación. Con sus dificultades operativas, demuestra a los estadistas que aún es posible negociar con el periodismo en términos de algunos beneficios mutuos.

El segundo proceso de intento de control de los medios es el *targeting*. El concepto de target como blanco militar se aplica en este caso como una instancia de presión directa, contrario al proceso anterior. Si los medios que se hacen presentes en el campo de batalla no se comportan de manera neutral o incluso están transmitiendo información para el enemigo o sin quererlo en contra de los intereses nacionales, se los verá como un blanco.

El *targeting* de los medios en caso que intervengan en contraposición con las fuerzas de su país, es tal vez una forma de disuasión para que cooperen y no actúen de manera autónoma. Esta medida es más contradictoria, por que atentaría contra la libertad de prensa, a la vez que ignora el poder relativamente autárquico de los medios de comunicación en el mundo. Aunque se piense de otra forma, las convenciones internacionales protegerán al periodista y castigarán a los militares que apliquen una medida de presión castrarse a los civiles (más allá de su profesión).

Es claro que en escenarios donde prevalecen los conflictos asimétricos, las herramientas de mayor impacto para los grupos armados es justamente la publicidad de sus actos. Si cuentan o no con los medios económicos para un combate no importa, mientras un canal de televisión trasmite en vivo a todo el mundo su mensaje. Los medios de comunicación no son ajenos a esta realidad y son utilizados a partir de la lógica comercial y de alto impacto en la audiencia, por este tipo de organizaciones, abriendo a su vez, un nuevo espectro en materia de operaciones psicológicas, siendo éstos utilizados ya sea como parte o como intermedios. No es improbable pensar que el *targeting* no busque, en este contexto, castigar a los medios no neutrales sino a quienes se conviertan en multi-

plicadores de grupos insurgentes o terroristas, por ejemplo.

Ante las características que mencionamos sobre los medios de comunicación, las Fuerzas Armadas enfrentan el desafío de controlar el flujo de datos estableciendo algún tipo de entendimiento o tal vez resignar el monopolio de la información en el campo de batalla. Los periodistas por su parte, deberán elegir entre arriesgar su vida por la noticia o cooperar con las fuerzas en un entorno más seguro que la autogestión.

### Iniciativas de confianza mutua con el periodismo

El análisis conceptual de los medios de comunicación, y las experiencias a partir de su rol político en esta era de la información, permiten encontrar algunas iniciativas tendientes a un necesario equilibrio, entendiendo inevitable la tensión subyacente. Los intensos debates sobre la incorporación de los medios a las operaciones militares y sus consecuencias, revelan la complejidad de la relación existente y el desafío de lo posible.

En tiempos de conflicto armado, como decíamos anteriormente, aún hoy se impone la iniciativa de asimilación de los medios, buscando nuevos niveles de confianza. Según esta perspectiva, el conflicto en Irak, demuestra la necesidad de un adiestramiento básico para la prensa. Precisamente, un programa del Departamento de Defensa de Estados Unidos, prepara a los periodistas para la severidad de la guerra e incluso la posible exposición a armas biológicas o químicas. Según el Tte. Cnel. Miracle del Ejército de ese país, las lecciones aprendidas en materia de *embedding* suponen nuevas medidas para la efectividad en los distintos contextos de operaciones militares de ahora en adelante:

- El Departamento de Defensa debe exigir que todos los periodistas que deseen ser asimilados con las tropas asistan a un adiestramiento básico.



- La fuerza debe posicionar a oficiales de comunicaciones para gestionar la relación con los medios y administrar el programa de periodistas asimilados.
- Se deben incluir las operaciones de comunicación social durante la etapa inicial del planeamiento de la operación militar.
- Los planificadores logísticos deben incluir las operaciones de comunicación social y apoyo de los medios de comunicación pos-conflicto en el proceso<sup>6</sup>.

Todos estos requerimientos, buscan finalmente el balance entre el acceso irrestricto de los periodistas a las unidades como demuestra la experiencia de los primeros meses de la operación en Haití, que generó un cambio importante en los relatos inicialmente escépticos ante un conocimiento vago de los asuntos políticos a la experiencia del conocimiento cercano y con eso el cambio hacia relatos cargados de mayor empatía, y la limitación del acceso mediante la asimilación a unidades que tal vez no estén activas o no brinden la posibilidad de obtener el tipo de primicia informativa que el periodista espera conseguir.

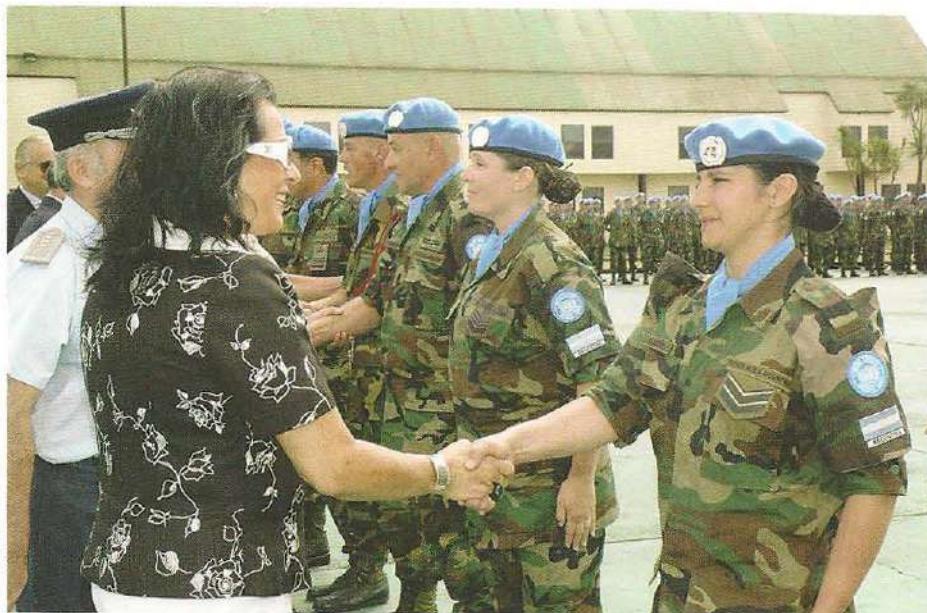
En situación de paz en cambio, aparece una relación más estable con el periodismo, y con ello la necesidad de buscar el equilibrio en la relación, mediante una estrategia de comunicación surgida de las definiciones de la política de defensa. Un mayor conocimiento del medio de desempeño de la institución militar en relación con el periodismo y la comunidad de defensa, es decir, con todos los ciudadanos, permite un marco más previsible y evita el natural alejamiento que provoca la desconfianza.



En relación con la ciudadanía en general, subrayamos un importante proceso en materia de apertura de nuevos canales de vinculación en Argentina. Tan solo a modo de breve descripción, se destacan distintas iniciativas relevantes de relación con la comunidad como el programa "Naveguemos Juntos" de la Armada que permite la inserción laboral de personas con discapacidades físicas, el programa de escuelas apadrinadas y los encuentros literarios con las escuelas apadrinadas.

En el caso de la Fuerza Aérea se instala la publicación de elementos de transparencia en la gestión financiera, y en el Ejército, se plantean diversas actividades abiertas en materia cultural o musical como el clásico "Festival de bandas militares". Asimismo, las tres fuerzas brindan, entre otras cosas, demostraciones específicas, distintos materiales de difusión actualizados, boletines de prensa, exposiciones y visitas a museos, entre otras cosas.

Con este antecedente, es factible la complementación de iniciativas relacionadas con los medios de comunicación a fin de lograr un esquema de confianza mutua. En ese sentido, se enfatiza el (aunque no vigente) curso de corresponsal de guerra del Ejército que demuestra, en principio, una intención clara hacia el entendimiento mutuo y la



apertura de espacios institucionales a los medios de comunicación. Iniciativas de este tipo, fomentan una mejor relación; aunque es necesario tener en cuenta también otras medidas institucionales de comunicación estables en el tiempo, ya que la construcción de confianza con el periodismo es un esfuerzo prolongado con acciones y muestras de apertura constantes.

## Conclusiones

A partir de lo analizado, lo que subyace como balance parcial, es que en los actuales y potencialmente futuros conflictos armados, el periodismo estará presente. La elección entre la irrupción o la asimilación en conflictos armados, no es meramente una opción objetiva de los periodistas en el plano del costo-beneficio, sino una decisión política que inclusive no siempre dependerá de ellos mismos sino de los intereses de los grandes medios masivos y la valoración del impacto público. Por tanto, sin esperar eliminar el clásico escepticismo de los medios, desde la perspectiva institucional, se impone un necesario reconocimiento de esta esfera para intentar formas de mediación.

Es posiblemente en la medida que se estudie comprehensivamente el fenómeno de los medios, que la institución militar, en concordancia con los objetivos y perfiles estratégicos de la defensa, podrán poner en acción distintas iniciativas para mejorar la relación con los medios, para lograr progresivamente una relación ganar-ganar, mediante medidas de confianza mutua. Las Fuerzas Armadas de nuestro país,

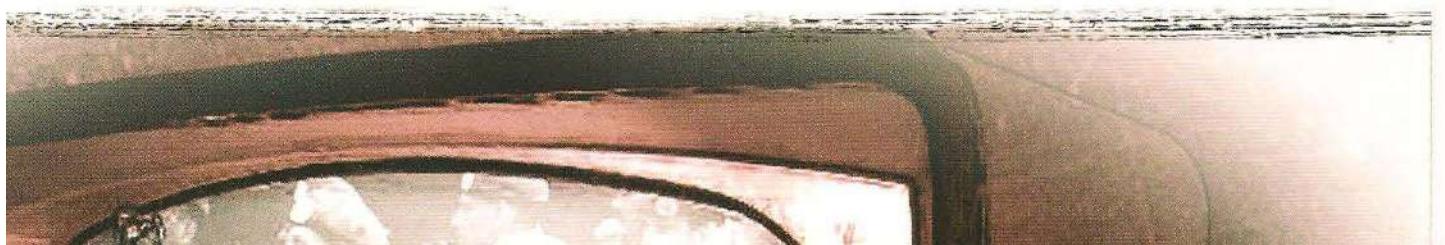
al igual que en otras democracias actuales, se encuentran ante un nuevo desafío no militar pero con consecuencias políticas y estratégicas de mediano y largo plazo: buscar el equilibrio en la relación con los medios de comunicación, interpretando su especificidad y el perfil definido que presentan ante la ciudadanía.

Sin embargo, no solamente las Fuerzas Armadas, sino todos los componentes del sistema democrático, enfrentan sus propios desafíos: los medios de comunicación, como agentes fundamentales de la libertad de expresión, tienen la misión de dar una visión ética con un fin constructivo del espacio político; los ciudadanos, destinatarios y parte de las políticas públicas, tienen el compromiso de la participación en las cuestiones que los afectan; por último, los gobiernos y sus instituciones, la responsabilidad de conducir y gestionar las complejidades sociales, devolviendo un cada vez mejor desempeño. En definitiva, todas las esferas sociales con sus componentes, tienen una misión pública que cumplir, y deben estar preparados para hacerlo.

\* Dra. Marina Malamud

*Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (en curso). Magíster en Defensa Nacional (EDENA). Cursos de Posgrado en Planificación y Administración de Recursos para la Defensa en el Center for Hemispheric Defense Studies (NDU) y US Postgraduate Naval School. Licenciatura en Sociología (UBA). Profesora e investigadora de Sociología Militar en la EDENA. Investigadora del proyecto UBA CyT S014: "Nuevas formas de la guerra" del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. Becaria Doctoral CONICET 2008-2010.*

1. Giovanni Sartori: *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998, Pág. 130.
2. Dominique Wolton: *Comunicación y Política*, Barcelona, Gedisa, 1992, Pág. 123.
3. Ibídem, Pag. 110.
4. Mariano Bartolomé: "Opinión Pública y Fuerzas Armadas: influencia de los medios de comunicación en la utilización del instrumento militar", IV Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires, septiembre 2001.
5. Kenneth Payne: "The Media as an Instrument of War", Parameters, Spring 2005.



# LA DEFENSA NACIO



un compromiso de todos e



Ministerio de  
**Defensa**  
Presidencia de la Nación

NAL en democracia



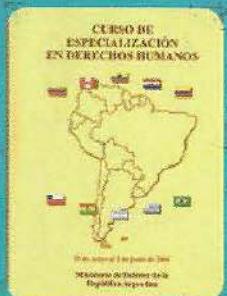
n el presente y para el futuro

# *Publicaciones del Ministerio de Defensa*

Las mujeres y sus luchas en la historia argentina



Curso de Especialización en Derechos Humanos



Equidad de género y defensa: una política en marcha



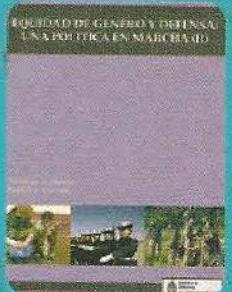
Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales



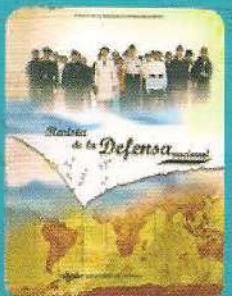
Hacia una política de Estado para la Defensa



**Equidad de género y defensa: una política en marcha (II)**



**Revista de la Defensa Nacional**  
Nº1



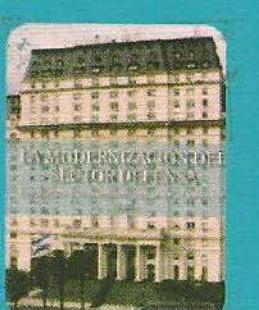
**Anuario 2007**



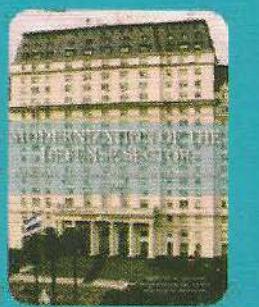
**Anuario 2005-2006**



**Modernización del sector Defensa**



**Modernization of the Defense sector**



## **Revista de la Defensa N°2**

Publicación del Ministerio de Defensa  
Dirección de Comunicación Social

Diseño Gráfico y diagramación: Alma Acher, Paulina Tallarico  
Coordinación: Victor Taricco  
para **Tiempo Beta**

Esta publicación se terminó de imprimir en Agosto de 2008



**Ministerio de  
Defensa**  
Presidencia de la Nación

## **MINISTERIO DE DEFENSA**

Azopardo 250 (C1107ADB) Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**Tel.: 4346-8800 - E-mail:** prensa@mindef.gov.ar

**Web:** [www.mindef.gov.ar](http://www.mindef.gov.ar)