

Revista de la  
Defensa

3  
nº



Ministerio de  
Defensa  
Presidencia de la Nación

*Revista de la*  
**Defensa**

Revista *de la* **Defensa**

nº 3



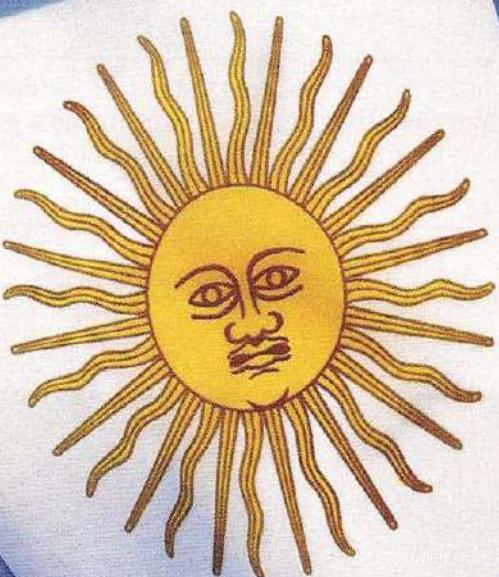
# Índice

Un debate necesario por la Defensa Nacional Por Nilda Garré	06
El largo camino de la ciudadanía militar Por Alberto Binder y Raúl E. Zaffaroni	10
Fuerzas Armadas y Derechos Constitucionales. ¿Puede ejercitarse el militar sus derechos fundamentales de la misma manera que cualquier ciudadano? Por Norberto Musich	18
Las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia de Defensa Nacional Por Esteban J. Rosa Alves	32
La Defensa y la multidimensionalidad de la seguridad Por Marcela Donadio	50
Derribar la <i>Ley de Derribo</i> Por José Manuel Ugarte	64
“END” en la política exterior del gobierno de Lula Por Héctor Luis Saint-Pierre	82
El dilema de las Guerras Opcionales en Afganistán y Pakistán Por Julián Licastro	102
Doctrina de Guerra Revolucionaria (DGR) Francesa: ¿regreso sin gloria? Por Gabriel Périès	110

# *Un debate necesario por la Defensa Nacional*

Dra. NILDA GARRÉ  
Ministra de Defensa

06



*Que el problema de la Defensa Nacional sea un tema de competencia del conjunto de la Nación explica la convergencia de temáticas diversas que reúne el presente número de la Revista de la Defensa.*

*La necesidad de sustentar nuevas bases de apoyo jurídico al orden democrático ha dado mucha importancia a las nuevas formas del sistema judicial para los militares. Por ello, en este número se reproduce el prólogo escrito por los doctores Alberto Binder y Raúl Zaffaroni para la obra “La reforma integral del Sistema de Justicia Militar. Antecedentes legales y parlamentarios 1768-2008”. Estos destacados especialistas, que tuvieron un destacado rol en la comisión redactora del nuevo Sistema de Justicia Militar, reflexionan acerca de la constitución del Ejército profesional en nuestro país. Profesionalización y subordinación política se ven enriquecidas por el comienzo de una nueva etapa en la legislación penal militar.*

07

*Al efectuar un comentario valorativo del nuevo sistema de justicia militar, Norberto Musich, Capitán de Corbeta Auditor de la Armada, estima que “la razón de servicio es la que justifica todo el plus de limitaciones de la que son objeto los militares, a quienes no se les aplican por su condición de tales o por revestir esa cualidad, sino por el hecho de la función que desarrollan para tutelar los bienes constitucionales eminentes de la seguridad del Estado y de la Defensa Nacional”.*

*Por otra parte, Esteban Rosa Alves analiza el diseño constitucional de las atribuciones del Poder Ejecutivo de la Nación en materia de Defensa, al revisar y confrontar distintas doctrinas y valoraciones de la capacidad fijada al Ejecutivo en la Carta Magna para la materia y su relación con las competencias del Congreso de la Nación en el tema.*

*En el campo de las doctrinas de Defensa, Marcela Donadio estudia lo que identifica como desafío de la condición multidimensional de la Defensa en la escena contemporánea. Considera que el principal reto se relaciona con la reconstrucción institucional en el marco de la democratización.*

*Al enfrentar enunciados dotados de cierta retórica demagógica, José Manuel Ugarte propone “derribar la Ley de Derribo”; es decir, la concepción jurídica y doctrinaria que quiere legitimar la facultad de un Estado para derribar aviones sospechosos de estar incluidos en acciones de contrabando, sustancialmente de drogas. Ugarte analiza normas y episodios en los que la concepción del derribo ha estado presente con resultados muy graves para la vida y los derechos de las personas, y subraya que “no es posible luchar contra el delito con medios que supongan el quebrantamiento de normas básicas de convivencia civilizada”.*

*A su turno, dos especialistas en estrategia y escenarios internacionales analizan escenarios y procesos de planeamiento y situaciones de conflicto. Héctor Luis Saint-Pierre entrega un pormenorizado estudio de la Estrategia Nacional de Defensa (END) de Brasil, recientemente aprobada. Por primera vez, afirma Saint-Pierre, Brasil hace pública “su visión del mundo, sus percepciones de las amenazas y desafíos a sus intereses, así como la organización, disposición y preparación de la fuerza para contrarrestarlos”.*

*Julián Licastro se interna en el campo del conflicto al interrogarse acerca del “dilema de las guerras optionales en Afganistán y Pakistán” y sus múltiples y graves implicancias para la paz internacional.*

*Por último, Gabriel Périès recorre en su artículo “Doctrina de Guerra Revolucionaria (DGR) Francesa: ¿regreso sin gloria?” una perspectiva histórico-doctrinaria de honda repercusión para la historia reciente de nuestro país, dado que esa fue la fuente de inspiración del terrorismo de Estado aplicado por la última dictadura.*

*Esta tercera edición de la Revista de la Defensa está dirigida, como las anteriores, a servir como un instrumento teórico que civiles y militares deben analizar en un nivel cada vez más elevado para estar en condiciones de tomar decisiones responsables y adecuadas en su actividad.*

DRA. NILDA GARRÉ  
Ministra de Defensa

09

# El largo camino de la ciudadanía militar

POR ALBERTO BINDER Y RAÚL E. ZAFFARONI \*

(\*) Alberto Binder. Miembro del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (INECIP), de la Comisión directiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) y Director del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS). Profesor de derecho procesal penal en el Departamento de Posgrado de la Universidad de Buenos Aires. Asesor de programas de reforma judicial en Guatemala, El Salvador, Venezuela, Bolivia, Paraguay y otros países de la región latinoamericana. Autor de libros y ensayos sobre derecho penal, procesal penal y reforma de la justicia, política criminal y política de seguridad. Asesor del Centro de Justicia de las Américas (CEJA) de la OEA.

10

Raúl E. Zaffaroni. Se graduó de abogado y escribano en la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad del Litoral. Profesor titular y Director del Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Integra múltiples entidades académicas y los consejos de varias revistas especializadas, nacionales e internacionales. Vicepresidente de la Asociación Internacional de Derecho Penal y miembro del Comité Científico de la misma. Actualmente es Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.



La construcción de una legislación disciplinaria y penal militar adecuada a nuestra Constitución Nacional no ha sido un camino corto ni sencillo. La larga historia de textos normativos y de proyectos de reforma que aquí se presentan es una buena muestra de ello. Como se puede observar en esta Antología, en todos los momentos de gran discusión institucional, desde la racionalización borbónica de Carlos III hasta la refundación democrática de 1983, pasando por los momentos claves de finales del siglo XIX y mediados del siglo XX, se ha dedicado un tiempo especial a pensar y discutir el régimen de la justicia militar. Esa dificultad no ha sido casual ni única de nuestras latitudes. No sólo todos los países de nuestro entorno cultural han tenido una historia similar sino que se puede decir que todos los países que han buscado dar un marco normativo a sus Fuerzas Armadas se han topado con una tarea compleja en su realización.

Una complejidad, sin duda, proveniente de muchos factores, tanto de época como de cultura, de realidades y de temores, de necesidades y de imposiciones; al fin de cuentas hablamos de una de las instituciones que siempre

ha provocado reflexiones y ha reclamado la atención de todos los sistema políticos. De todos los factores que hemos mencionado, hay uno que puede servir de eje para comprender el derrotero de la legislación y sus intentos de reforma, hasta llegar al presente, en el que pareciera que, al fin, se ha podido llegar a una fórmula de integración.

Nuestra Constitución Nacional dice en su artículo 21: “Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y los decretos del Ejecutivo Nacional”. La opción constitucional es clara, se trata de construir un “ejercito de ciudadanos”, aunque esa fórmula hoy no parezca clara, sí lo era en la época del primer texto constitucional. La defensa de la patria es una obligación de la ciudadanía, el costo de ser ciudadanos de esta Patria y no de otra. Una norma que concreta el fin de “proveer a la defensa común”. Es decir, un ejército de ciudadanos al servicio de la defensa común. El programa constitucional que quiere “consolidar la paz interior” precisa que no desea un ejército de élites al servicio de una facción. La dolorosa historia previa a

nuestra organización nacional hacía que estas frases no fueran huecas ni retórica política de poca monta. De la Constitución misma nace uno de los principios que tensionará luego toda la historia de la legislación penal militar: un ejército de ciudadanos.

Por otra parte, de la simple lectura de antiguos textos legales hasta el último Código de Justicia Militar que ya se derogó, encontramos otra línea de preocupación: se trata de garantizar la especialidad de la legislación, de construir marcos normativos propios de un cuerpo particular, especializado, sometido a reglas propias, inmerso en una cultura particular, que sólo quienes viven en ella pueden comprender y valorar: un ejército profesional, pero en el sentido de que, como tal, debe tener un status distinto al del ciudadano común.

Desde la consolidación del “corpus militar”, como tal la idea de especialización –sino de autonomía– de ese corpus, ha constituido la guía de proyectistas y legisladores; asimismo, la base cultural propia de esa legislación ha sido producto y generadora de una cultura militar pensada y vivida como algo muy distinto a la ciudadanía.

Aunque superficialmente considerado pareciera que no existe incompatibilidad entre estas dos líneas, lo cierto es que son el producto histórico de una larga lucha entre dos concepciones y usos de la fuerza militar bien contrapuestos. En realidad tras estas dos líneas existen dos paradigmas que, seguramente ya se encuentran en desuso, pero cuyas sombras se extienden hasta no hace mucho y que en la época de nuestra formación constitucional se encontraban todavía en pleno combate. Por una parte, será a partir del nacimiento de los Estados Modernos y su constitución como Estados-Nación que comienza a perfilarse un nuevo tipo de Ejército, no sólo profesional sino dependiente de una sola cabeza, el monarca, punto piramidal del poder absoluto. Será en esa época en la que se produce una profunda transformación de los Ejércitos, aumentando su “estatalidad” –vinculada a las posibilidades financieras de cambiar el sistema de botín, por el pago regular–, se tecnifica el “arte de la guerra”, se racionaliza su organización y ahora el Estado será el dueño de los armamentos. Además cambian las virtudes del guerrero, que se alejan del viejo modelo medieval de los “espejos de caballeros” y sus virtu-

des individuales para ser transformadas en el maquinismo de la disciplina y el cálculo de la estrategia bien dirigida. Una maquinaria de guerra bien aceitada –conducida técnica y científicamente– que no es dueña de sus armas ni responde a señoríos, conducida desde el Estado y para el Estado, guiada desde la cúspide por el monarca absoluto y financiada por la Corona con dinero metálico, que permite mantenerlo y evitar su desborde. De este modelo, propio del Renacimiento, saldrá el paradigma de la autonomía de la vida militar, su completa separación de la vida civil (justamente la dualidad vida civil-vida militar, que propugnaba Maquiavelo) y de este paradigma surgirá todo un modelo de legislación militar general y mucho más aún penal y disciplinaria, cuya finalidad es organizar y asegurar la disciplina de esa maquinaria. Lo maquinal es todo un espíritu de este paradigma y la “ética del guerrero” es sustituida por la “técnica militar” (Maravall). Este paradigma se desarrolló con muchos problemas y a él respondió la primera gran racialización borbónica de la legislación militar.

Pero ya hemos dicho que no es el único modelo existente. Otro, de simi-

lar fuerza, acompaña todo el nacimiento y desarrollo de la legislación militar. También con el nacimiento del Estado-Nación comienza una profunda crítica a los ejércitos de mercenarios, que podían ser pagados por los señores feudales ricos y en tanto no fuera un “gran ejército” ni tuviera permanencia. Las grandes concentraciones de tropas que comienzan con las guerras modernas provocan otra transformación radical. Es cierto que todavía durante un par de siglos (XVI-XVII) los mercenarios seguirán cumpliendo un papel en las guerras de Europa, pero ya no será lo nuevo y lo determinante. Aparece la superioridad de los soldados “nacionales” que no pelean bajo otra bandera sino bajo la de su monarca (o bajo una concepción, como en el caso de las disciplinadas tropas de Cromwell) y de ese modo también los nuevos ejércitos contribuyen a la conformación de un nuevo tipo de Estado. No sólo se trata de racialización de una maquinaria sino de nacionalización de las tropas y, en cierto sentido, de participación popular. No fue casual que muchos monarcas avanzaran de un modo lento y zigzagueante en este proceso, temerosos de lo que pudiera significar convertir a los súbditos en guerreros.

“Todo lo que llevamos expuesto –nos dice nuevamente Maravall– hay que considerarlo como una tendencia, que no llegará a cuajar hasta la Revolución Francesa. La idea del Ejército nacional no alcanzará su realización hasta que se desenvuelva un primer régimen de democracia moderna”.

Efectivamente, será en Valmy –ese primer gran triunfo de la Revolución–, en el que un ejército del que todos se burlaban, formado por jóvenes tejedores y campesinos, había tenido en jaque al mejor ejercito del mundo (Bouloiseau) y el entusiasmo patriótico compensaba ampliamente su falta de preparación militar. Sólo hizo falta Napoleón para convertir ese ejército de ciudadanos en la mejor maquinaria de guerra de la época. Vemos pues que del mismo momento histórico nace otro paradigma que conduce hacia el Ejército nacional, formado por patriotas, peor o mejor entrenados, pero que constituye la contracara del mercenario.

En este modelo, no existe separación tajante entre la vida civil y la vida militar, carece de sentido la autonomía y la legislación militar busca poner orden en este universo de ciudadanos

para dotarlos de eficiencia y poderío, pero sin que dejen de ser ciudadanos. El eje no es el principio “maquinal”, por más que la racionalización y la eficiencia sigan siendo un objetivo, sino el principio de compromiso con la causa nacional. Tampoco es casualidad que en los turbulentos años de 1848 –tan cercanos a nuestra Constitución Nacional– sea un objetivo mantener ejércitos de ciudadanía, frente al nuevo temor de los Monarcas de los ciudadanos-guerreros, ya poco dispuestos a sostener a las viejas monarquías.

La historia de un cuerpo de legislación se puede leer de muchas maneras –y mucho más aún la reunión de textos legales y proyectos en una antología-. Nos puede servir de guía la influencia de otras legislaciones o el hilo conductor puede ser la mayor o menor recepción de las disputas forenses o las opiniones de los doctrinarios. Una historia “interna” de la legislación nos puede servir de gran ayuda para la interpretación de los textos vigentes o para comprender lo que ellos tienen de reactivo frente a la antigua legislación. Pero también podemos hacer otras lecturas, a veces externas a esa legislación, vinculadas a las circuns-

tancias históricas, a las mentalidades en juego, a los anhelos de las diversas generaciones. Por suerte son posibles diversas lecturas y nada más alejado del propósito de estas líneas que la vocación por una sola lectura. Solamente se trata de llamar la atención acerca del modo en que el juego de estos dos paradigmas y principios han estado siempre tensionando el debate sobre el marco normativo de los ejércitos, en especial cuando se trata de sus aspectos disciplinarios y penales. También nos sirve para mostrar con mayor énfasis una de las grandes metas de la nueva legislación penal y disciplinaria que viene a reemplazar al viejo molde de la justicia penal militar.

Se puede decir –y se dirá con razón– que los paradigmas señalados, propios de la época moderna, ya no tienen vigencia. Después de una larga marcha se han fundido en nuevos paradigmas y modelos. El nivel de profesionalización, de racionalización y de eficiencia que hoy se necesitan ya no pueden ser explicados con el viejo principio “maquinal”. Asimismo, ya no se puede tener la pretensión de que esa maquinaria sirve a un monarca, a una cúspide de poder o a cualquier

otra forma elitista que no sea el conjunto de la sociedad que es servida por un Estado democrático. Un cuerpo militar con un nivel de especialización y profesionalización que los pone junto a las actividades más exigentes de la vida moderna. Pero se trata de un “ejercito de ciudadanos”, tal como siempre ha querido nuestra Constitución y que deben ser tratados y tratarse entre sí como tales. La nueva legislación penal militar no ha hecho otra cosa que restaurar la plena ciudadanía en este ámbito, acabando con impropias autonomías y con una separación entre vida civil y militar que no estaba al servicio de un modelo de sociedad democrática. Lo más interesante de toda historia es que no puede tener la pretensión de ser la historia final. Ni una ley puede tener la pretensión de ser la ley definitiva. Quedan por delante tantos esfuerzos como los que esta antología nos muestra en el pasado. Quedan por venir nuevos modelos y paradigmas, pero hoy ya sabemos que una plena ciudadanía militar es una de las condiciones de profesionalización. Uno de los ejes de las nuevas organizaciones complejas, que requieren disciplinas complejas y mucho más precisas y que no tienen necesidad de

liderazgos carismáticos sino también de una nueva profesionalización del liderazgo. El siglo XXI ha comenzado con un dinamismo que quita el aliento y los nuevos escenarios internacionales tienen una movilidad que obliga a prestar mucha atención y agudizar el análisis. Nuestra política de defensa depende de esos escenarios y la organización militar está al servicio de la política de defensa y no viceversa. El marco normativo, en consecuencia, tardará en estabilizarse. La historia no ha terminado, pero sin duda ha comenzado en el campo de la legislación penal militar una nueva etapa.

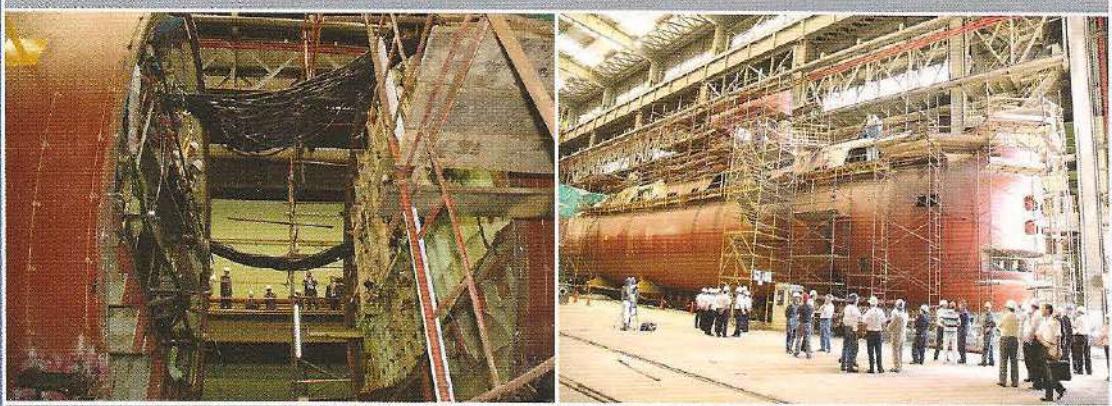
Quizá esta etapa deba cubrir otras necesidades que desde la perspectiva de comienzos del siglo no podemos percibir claramente. Tal vez no pase

mucho antes de que deban encararse otras tareas de las Fuerzas Armadas. Quizá debamos reducir las consideraciones de hipótesis de conflictos y pensar en hipótesis de catástrofes y sus consecuencias, prevención y eventual neutralización. Los científicos avisan que debemos atender a las condiciones de vida de nuestra especie en el planeta. De profundizarse estas advertencias –tal como todo parece indicarlo– nuevos y vitales objetivos incumbirán a nuestras Fuerzas Armadas que, por muchas razones, podrían adquirir un liderato en la materia. En tal caso cabe esperar que esta nueva legislación que ampara al ciudadano militar permita y facilite la ductilidad necesaria para afrontar los nuevos desafíos del siglo, no sólo por el bien de nuestra República sino de la Humanidad toda.

## INDUSTRIA NAVAL

# Recuperación de los Astilleros Tandanor y Alte. Storni

*El gobierno de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner impulsa la recuperación del área industrial de la Defensa, su orientación para el desarrollo de emprendimientos civiles y su integración con América Latina.*



El 22 de enero de 2009, en el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR), la ministra de Defensa, Dra. Nilda Garré, encabezó un acto en el que se procedió a cortar y separar el casco del submarino ARA San Juan para su reparación de "media vida", proceso que le permitirá recuperar integralmente su capacidad operativa y prolongar en 20 años su vida útil.

El CINAR, conformado por los astilleros Tandanor y Almirante Storni, ha recuperado una capacidad de alta tecnología que la Argentina había perdido. Es un aporte a un polo de desarrollo industrial que genera mano de obra, desarrollo de tecnología de punta e ingreso de divisas en la fabricación y reparación de buques civiles y militares.

Actualmente trabajan en el CINAR 800 empleados, y cuando el Complejo alcance su máxima capacidad operativa podrá emplear a 2.500 personas.

*El submarino ARA San Juan (uno de los tres que posee la Armada) fue botado el 20 de junio de 1983. Cuenta con capacidad para 37 tripulantes, una autonomía mayor a 60 días y más de 300 metros de profundidad de operación. Tiene 65 metros de eslora, 8,3 de manga, 7 de calado, 17 de puntal y el diámetro de su casco resistente es de 7 metros. El San Juan posee 6 tubos lanzotorpedos en proa, minas de fondo y puede transportar 22 torpedos SST-4 filoguiados.*



Ministerio de  
Defensa  
Presidencia de la Nación

# Fuerzas Armadas y Derechos Constitucionales

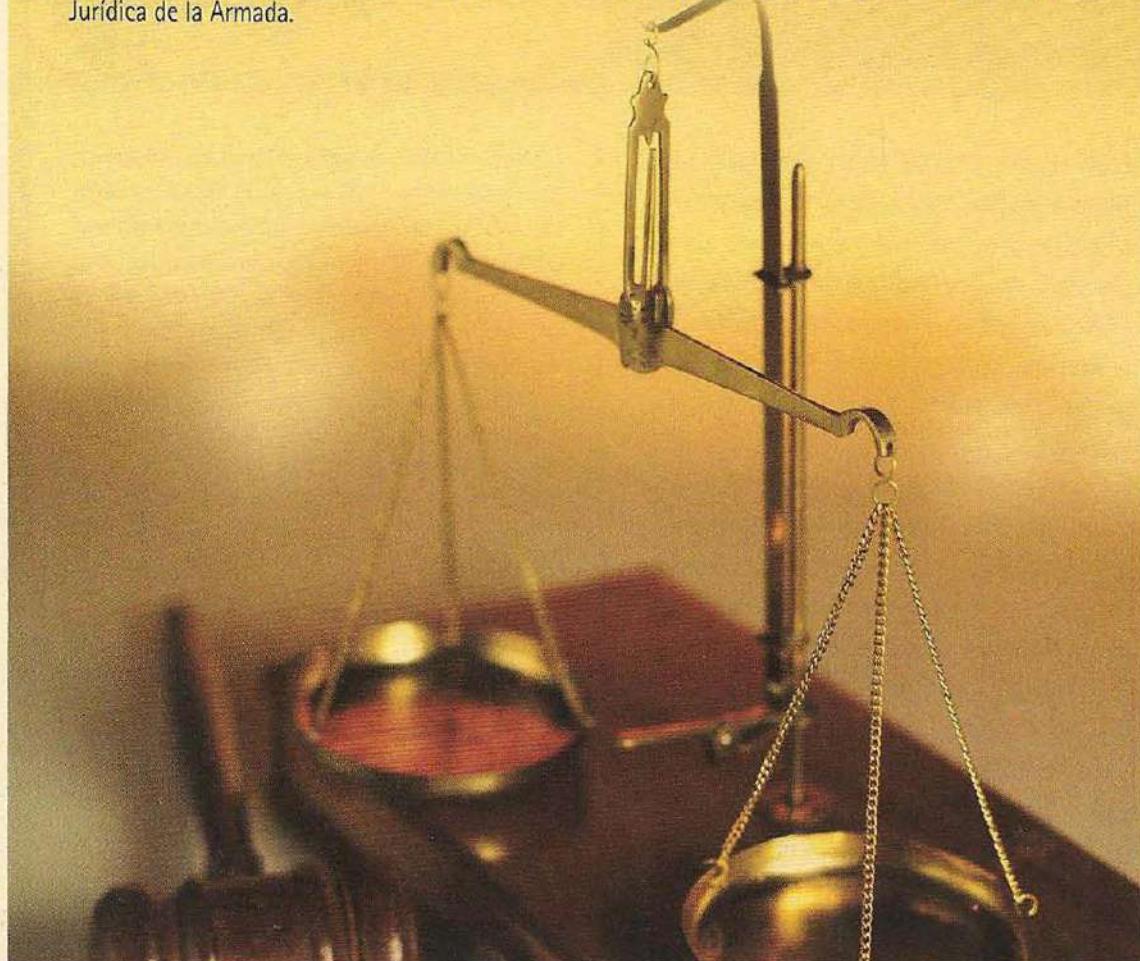
¿Puede ejercitar el militar sus derechos fundamentales de la misma manera que cualquier ciudadano?

Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas-Ley 26.394

NORBERTO MUSICH \*

Capitán de Corbeta Auditor

(\*) El Capitán de Corbeta Norberto Musich egresó de la Escuela Naval Militar en el año 1986, como Guardiamarina del Cuerpo Comando Escalafón Naval. En el año 1995, obtuvo el título de Abogado en la Pontificia Universidad Católica Argentina, modificándose su encuadre en la Armada Argentina al ser incorporado al Cuerpo Profesional Escalafón Auditoría. Actualmente presta servicios en la Asesoría Jurídica de la Armada.



## Introducción

En orden al título que encabeza este artículo, con carácter previo, resulta necesario recordar que el cometido de los militares en la defensa del orden republicano y democrático se presenta a esta altura histórica como imperativo axiológico. Sin embargo, esta cuestión no será abordada aquí, bastando al respecto con repasar los fines constitucionales y de ley asignados a las Fuerzas Armadas, que estructuran el rol del militar como sujeto obligado a la defensa en este contexto democrático.

Antes bien, el enfoque de este trabajo va a versar sobre el militar como titular de derechos, en el plexo normativo argentino, cuyo ejercicio en el ámbito castrense está condicionado a una serie de limitaciones e incluso prohibiciones que serían inaceptables para el resto de ciudadanos, integrantes de la sociedad civil. Vale recordar que ciertas garantías, cuya vigencia no admite sino un ejercicio casi absoluto en el colectivo social, dentro del ámbito militar, sufren una fuerte limitación o incluso resultan proscriptas. Urge en este sentido realizar un análisis a la luz de la sanción de la Ley 26.394

(B.O. 29/08/08), en particular con el nuevo Código de Disciplina que entró en vigencia.

Hay que tener en cuenta que el derecho de formar sindicatos o de asociarse, el de hacer huelgas, e incluso de realizar peticiones colectivas, han sido siempre objeto de expresas o a veces indirectas prohibiciones, provenientes de la Ley del Personal Militar N° 19.101, del derogado Código de Justicia Militar y de los reglamentos. Tampoco puede el militar participar en actividades políticas, y en este contexto sufren fuertes limitaciones los derechos de reunión, de manifestación y de libertad de expresión. Hay que recordar también que –sin perjuicio de la jurisdicción penal militar abrogada por la reforma– en la dimensión disciplinaria la coerción sancionatoria llega a utilizar medidas privativas de la libertad ambulatoria, como el arresto, que mantiene el Código de Disciplina.

El interrogante que surge frente a este fuerte condicionamiento en los derechos humanos básicos del que son objeto los militares, se plantea en orden a cuál sería el fundamento de esta intensa sujeción por parte del poder

público sobre esta fracción del tejido social.

Una primera aproximación, para individualizar este fundamento en el ámbito local, la brindan Eugenio Zaffaroni y Ricardo Cavallero<sup>1</sup>, cuando justificaban jurídicamente a la jurisdicción militar. Sostenían allí que la lucha armada, como actividad proveniente de la propia naturaleza humana, genera una “necesidad enorme o terrible”, que determina el alistamiento y preparación de una porción del Estado para actuar en el contexto de “fuente de todos los males y perversiones”, como definió Kant a la guerra. Es así que se impone para todo Estado el imperativo de prepararse para esa situación excepcional mediante el alistamiento de Fuerzas Armadas propias, con reglas de funcionamiento internas acondicionadas especialmente, en donde los principios jurídicos vigentes y generales para el resto del tejido social resultan adaptados a ese estado de necesidad.

Según se señala en esta obra, “es precisamente esa amenaza de catástrofe que siempre existe en tiempo de paz lo que fundamenta la necesidad

de prevenirla proveyendo a la defensa nacional, mediante la organización y el sostenimiento de las Fuerzas Armadas, y es la presencia misma de la catástrofe lo que pone en acción al máximo el potencial defensivo, y por consiguiente exige el máximo de efectividad en el funcionamiento del que antes era órgano meramente preventivo. En cualquiera de ambas circunstancias, preventiva o directamente activa; es decir, ante la general amenaza de guerra que pende sobre toda la nación o ante la efectiva presencia de la misma, ésta importa una situación de necesidad enorme, puesto que no sólo entra en juego la defensa de la existencia de la Nación como tal sino la defensa masiva de los bienes jurídicos que el orden jurídico tutela”.

Es así que la prevención de estos males requiere de la presencia de cuerpos técnicos cuya eficacia dependen preponderantemente del orden y la disciplina, como valores eminentes y como condición indispensable para su prontitud y precisión de acción en el manejo de la fuerza. Resulta claro que ningún Estado puede prescindir de una eficiente organización de sus Fuerzas Armadas, como instituciones



básicas de los pueblos. Sus integrantes –por formar parte de un cuerpo especializado que tiene a su cargo semejante responsabilidad– se encuentran en una particular situación jurídica que se caracteriza por la inevitable necesidad de que se encuentren adaptados a una disciplina rígida y a un orden vertical completamente distinto del que rige para quienes no tienen estado militar. Estos miembros deben asumir deberes especiales, incluyendo la obligación de soportar consecuencias más graves si violan aquellos impuestos a cualquier habitante, por el mayor peligro y la mayor reprochabilidad de la conducta.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que según el orden jurídico argentino, en la paz o en la guerra, cada soldado es una persona, al igual que cualquier habitante, o prisionero de guerra, aunque la necesidad restrinja circunstancialmente la manifestación de su personalidad o haga surgir nuevos deberes a su cargo. En el derecho comparado, hay coincidencia en que los militares resultan pasibles de ser sometidos a un plus de limitaciones que de ningún modo constituyen una discriminación, por cuanto media una

circunstancia objetiva y razonable para diferenciar, que es la de hallarse ellos en una situación que no es análoga, ni comparable a la del resto de los ciudadanos. Y no es comparable, por la *ratio essendi* de las Fuerzas Armadas, existentes para enfrentar situaciones límites en las que fracasa el derecho internacional, eventualidad no ha sido aventada a esta altura histórica, sino todo lo contrario en el orden mundial.

Resulta dable traer a colación jurisprudencia referida a esta cuestión, emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en donde puede visualizarse como el hecho de integrar los ejércitos de un país modula especialmente la forma en que se ejercitan ciertos derechos fundamentales. En el caso “Engel y otros contra Países Bajos”, del 8 de junio de 1976, el Tribunal de Estrasburgo consideró si las medidas disciplinarias impuestas a unos militares, en ocasión de unos escritos publicados en una revista de carácter castrense y en los que se vertían una serie de críticas frente a la institución militar, habían vulnerado o no la libertad de expresión de los demandantes. Vale transcribir también parte del escrito que había dado origen a las me-

didas correctivas que se aplicaron a varios integrantes de las Fuerzas Armadas holandesas: "... Además de los castigos ordinarios, los jefes del ejército tienen a su disposición una gama completa de medidas de todo tipo –de las cuales el traslado es sólo una– para aniquilar a los soldados. Esto no se soluciona con las preguntas en el Parlamento –que los hace más precavidos. Esto sólo tendrá solución cuando esta gente, que no sabe demostrar su autoridad más que por el castigo y la intimidación, tenga que buscarse un trabajo normal".

Se entendió en este caso que no había vulneración del derecho fundamental y que las sanciones estaban adecuadamente impuestas, razonando: "El Tribunal constata que los demandantes han contribuido, en un momento en el que reinaba cierta tensión en el cuartel, a editar y difundir un escrito (...). En esas circunstancias el Tribunal Superior Militar puede haber tenido fundadas razones para estimar que aquellos habían intentado minar la disciplina militar y que era necesario para la defensa del orden aplicarles las sanciones controvertidas. El Alto Tribunal no perseguía

pues privarles de su libertad de expresión sino únicamente reprimir el abuso en que habían incurrido al ejercer dicha libertad".

En respuesta a la impugnación de los militares sancionados, que alegaban una violación a la libertad de expresión -que por la Convención Europea de Derechos Humanos sólo es susceptible de limitaciones "necesarias en una sociedad democrática para el mantenimiento del orden"-, el Tribunal dijo también que la palabra "orden" no tiene un alcance general aplicable a cualquier situación, sino que debe referirse al que "debe reinar en el interior de un grupo social en particular"; en este caso, los militares, que no es comparable al de la sociedad civil. Así es especialmente cuando, como en las Fuerzas Armadas, el desorden de este grupo puede incidir sobre el orden de la sociedad entera, por lo que concluyó que las sanciones litigiosas tuvieron por objeto la defensa de la disciplina en el seno de las Fuerzas Armadas holandesas.

También, en el mismo sentido, se expresó en otro fallo que los militares son titulares de derechos fundamenta-

les, pese a las restricciones en razón de su condición, y dada la disciplina característica de la organización en que operan. Así en “Grigoriades contra Grecia”, del 25 de noviembre de 1997, declaró el Tribunal Europeo que la libertad de expresión no se detiene en las puertas de los cuarteles, sino que también los militares gozan de ella, por más que su condición lleve aparejado un plus de limitaciones: la libertad de expresión “se aplica tanto a los militares como al conjunto de otras personas dependientes de la jurisdicción de los Estados contratantes. Sin embargo, como el Tribunal ha señalado anteriormente, el Estado puede imponer restricciones a la libertad de expresión si existe amenaza real para la disciplina militar; el funcionamiento eficaz de un ejército no se concibe sin unas reglas jurídicas destinadas a impedir socavar la disciplina”.

### Comparación de la situación de los militares con la de los trabajadores en relación de dependencia

En lo atinente a las limitaciones que puede sufrir la libertad de ex-

presión del personal militar según lo expuesto, se impone una reflexión que permita cotejar la cuestión en un ámbito diferente como es el campo de los trabajadores en relación de dependencia. En tal sentido, a la luz de la doctrina internacional más actualizada, se dice ahora que el hecho de ser parte de una relación laboral condiciona la situación jurídica también en lo relativo al ejercicio de los derechos fundamentales. Ello es más acentuado en las empresas de “tendencia o ideológicas”, dentro de las cuales podemos encontrar a los medios informativos, los sindicatos, los partidos políticos, y las escuelas privadas. En este orden, el contrato laboral en los casos apuntados genera un cúmulo de derechos y obligaciones recíprocos entre trabajador y empresario que condiciona, junto a otros, también el ejercicio de la libertad de expresión, de modo que manifestaciones del mismo, que en otro contexto pudieran ser legítimas, no tienen porque serlo en el ámbito de este tipo de convenio en particular.

Atendiendo a Gloria Rojas Rivero en su obra<sup>2</sup>, el “trabajador ideológico” en particular tiene la obligación de no dañar a su empresa denigrando

públicamente sus productos, con la particularidad de que no se trata de manufacturas sino de “ideas”. Deberá abstenerse de comportamientos tendientes a “desviar la clientela”, resultando legítima la exigencia de comportarse en cumplimiento de la obligación encomendada, con la diligencia requerida por la naturaleza de la prestación. Se advierte que en definitiva la libertad de expresión del trabajador “por cuenta ajena” queda supeditada a este convenio, siempre dentro de un marco de razonabilidad, condicionamiento que se puede intensificar en una empresa “ideológica o de tendencia”.

En el ámbito castrense, las prohibiciones directas o indirectas a la posibilidad de peticionar colectivamente, de impugnar las órdenes correctamente dictadas por un superior o de observarlas –restricciones todas ellas de la “libertad de expresión”– pueden analogarse a las que limitan la libertad ideológica del trabajador en relación de dependencia, cuando la misma integra el objeto del contrato laboral existente. Así como en el caso de las “empresas ideológicas o de tendencia”, en las que la justificación de este condicionamiento en la libertad de expre-

sión proviene de las características de la función o trabajo que se presta, en el caso del militar, el fundamento jurídico de la limitación surge del interés público asociado, que reclama cuerpos armados cohesionados bajo la disciplina como principio rector eminente.

Se puede decir entonces que las limitaciones a los derechos básicos, inherentes al estado militar, pueden evaluarse desde el punto de vista jurídico de la misma manera que las restricciones propias de los contratados laborales, ya que tanto unas como otras se derivan de las relaciones jurídicas ciudadanos-empleador -en el caso de los primeros, el Estado- que dependerán en definitiva de las exigencias concretas de funcionamiento de la institución o empresa involucrada.

### **Teoría de las “relaciones de sujeción especial” (RSE)**

En España, para tratar estos problemas atinentes al debilitamiento de los derechos de los ciudadanos, como consecuencia de una relación cualificada con los poderes públicos, derivada de las previsiones constitucionales o

legislativas, la jurisprudencia ha acudido durante largo tiempo a una técnica jurídica importada de Alemania, reconocida como teoría de las “relaciones de sujeción especial” (RSE). Según Iñaki Lasagabaster Herrarte<sup>3</sup>, la teoría surge en el Derecho Administrativo en el contexto histórico de contraposición entre los principios monárquico y democrático. Sitúa como creador de esta figura a Mayer, quien definía a la RSE como una relación jurídica de derecho público trabada con una pluralidad de súbditos, por la cual el individuo está vinculado respecto del Estado, por efecto de la obligación general de regular su conducta conforme a cierto interés público. Dentro de este plano, se coloca la defensa de la patria, los deberes de la Policía e incluso el cobro de impuestos.

En el marco de esta teoría, se señala que los poderes públicos actúan dentro del principio de legalidad, estando su potestad, como contrapartida, limitada por los derechos reconocidos constitucionalmente. Sin perjuicio de esta sujeción general, establecida dentro de las consabidas exigencias jurídicas, existirían estas denominadas RSE, en las que las garantías o principios que

rigen en la primera no tendrían plena aplicación en este segundo ámbito. A la idea en principio no habría nada que oponer, según Lasagabaster, salvo en lo que repele la diferenciación entre dos clases de ciudadanos: la generalidad que disfruta de todos los derechos y en los que tienen vigencia todos los principios constitucionales, y otra categoría en la que no ocurriría eso, como el caso de los presos, los militares, los funcionarios y los estudiantes, a quienes primigeniamente se les ha aplicado esta teoría.

25

La crítica que hace este autor al uso de la teoría de las RSE se centra en la omisión conceptual en la que se incurre, al definir una categoría sólo a través de una enumeración de los supuestos en ella comprendida. El problema es que esta carencia doctrinal ha determinado, en su opinión, que se haya ido extendiendo peligrosamente su uso y aplicación en la jurisprudencia española, desde el acotado contexto inicial de presos y militares, para justificar limitaciones en el status ordinario de cualquier ciudadano, lo que ha determinado la pérdida de los posibles contornos de las RSE, originalmente esbozadas.

Para Lasagabaster Herrarte, la limitación especial de los derechos para cada grupo en particular –militares, presos, estudiantes o funcionarios- deberá estar justificada en la exigencia de cada institución en particular. Y ello surgirá de la idea dominante que se tenga en una sociedad de cada institución en concreto y de la evolución que haya tenido la misma históricamente. Es así que las limitaciones de los derechos fundamentales que se derivan de las relaciones jurídicas ciudadano-Estado dependerán de las características concretas de cada relación. Estas aminoraciones de las garantías podrán ser enjuiciadas con los principios de la necesidad, razonabilidad, adecuabilidad y proporcionalidad, no constituyendo las RSE “ningún cheque en blanco para que el legislador o la Administración limiten los derechos fundamentales de los ciudadanos”. Siguiendo este razonamiento, adecuada sería la limitación a los derechos fundamentales que de forma efectiva protege el bien jurídico que la provoca. La proporcionalidad de la limitación al derecho aludiría a su adecuación y necesidad, en relación con la ventaja que la generalidad de ciudadanos van a obtener. La necesidad involucraría la

adopción de los medios menos intensos para asegurar la vigencia del principio que se busca proteger.

En definitiva, las limitaciones de los derechos fundamentales, cuya justificación se intenta a través de las RSE, se pueden establecer sin violencia articulando un equilibrio entre aquellas garantías básicas en cabeza de cada militar como ciudadano con la necesidad de consolidar la seguridad y la defensa del Estado.

### Código de Disciplina para las Fuerzas Armadas - Ley 26.394 Conclusiones

Mediante Resolución Ministerial N° 154/06 de fecha 10 de febrero de 2006, se creó una Comisión de Trabajo para reformar el sistema de Justicia Militar vigente, trámite que culminó con la sanción de la Ley 26.394, que derogó el Código de Bustillo, modificó el Código Penal y Procesal Penal, determinando entre otros aspectos la eliminación de la judicatura castrense y, en lo que se refiere a este análisis, creando una instancia disciplinaria administrativa

con su catálogo de faltas en el Anexo IV, escindido todo ello ya de lo estrictamente penal, que queda atribuido a la Justicia Federal.

De acuerdo a lo expuesto hasta ahora, se ha visto cómo el ejercicio de los derechos básicos, tales como la libertad de expresión, la libertad de asociación, de sindicación, etc., por parte de los militares es susceptible, en la legislación comparada de limitaciones, que no resultan aceptables para la generalidad de los ciudadanos. Se pudo evaluar que el militar como sujeto de derecho lo es de una manera especial, al igual que en otros restringidos supuestos –aunque de distinta manera– como ocurre en el caso de los funcionarios, de las personas privadas judicialmente de la libertad, etc. Ello es así, porque la vigencia de las garantías constitucionales está condicionada por la exigencia que cada situación particular determina; siendo, en el caso de los militares, prioritaria la necesidad de mantener la eficiencia del servicio –a través de la disciplina– en un estamento del Estado alistado para el resguardo de su integridad física y social en un plano comunitario.

En el nuevo Código de Disciplina mantienen vigencia muchas de estas limitaciones en el ejercicio de los derechos, ya existentes en los estatutos derogados, pero que fueron adaptadas para articularse como previsiones necesarias, razonables, adecuadas y proporcionadas.

Una primera “modulación” a los principios jurídicos generales se encuentra en el “Título I. Disposiciones Generales”, al omitirse plasmar de manera general la clásica fórmula *nulla poena sine lege*, principio que impide enrostrar a alguien comportamientos ilícitos si no tienen previsión expresa previa en el texto legal. Esta regla, como piedra angular del derecho penal liberal, ha ido incorporándose a otros estatutos, extendiendo el principio de legalidad en materia disciplinaria en ellos. Así se tiene el artículo 84 de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (Ley 24.660), que prescribe: “No habrá infracción ni sanción disciplinaria sin expresa y anterior previsión legal o reglamentaria”. Ello determina que las personas presas no pueden ser objeto de ninguna imputación disciplinaria si el hecho que se le imputa administrativamente

no tiene tipificación en la ley o en los reglamentos, valiendo ello tanto en las faltas leves, medias o graves.

A diferencia de lo que ocurre en el contexto de las personas encarceladas, en el nuevo Código de Disciplina el principio de legalidad no tiene previsión general. Sólo tendría vigencia para las faltas gravísimas, a través de la redacción del artículo 12: “Legalidad. Sólo constituyen faltas gravísimas las establecidas en esta Ley, las que serán interpretadas restrictivamente”. En cambio, en el caso de las faltas leves y las graves, sin perjuicio de la enumeración expresa que se establece en ambos casos, una formulación amplia en los dos supuestos habilita la aplicación de correctivos por infracciones sin encuadre previo (“Artículo 9: Faltas leves. Se consideran faltas leves todos los actos u omisiones que vulnerando los deberes militares, conlleven un menoscabo a la disciplina militar que ponga en peligro el cumplimiento eficiente de las funciones, tareas y objetivos de las Fuerzas Armadas, siempre que no constituyan una infracción más grave...”, y “Artículo 10 in fine:.. También constituirán faltas graves todos los actos u omisiones análogos

que, vulnerando los deberes militares, conlleven un grave menoscabo de la disciplina militar dificultando el cumplimiento eficiente de las funciones, tareas y objetivos de las Fuerzas Armadas. Asimismo podrán ser consideradas graves las faltas leves previstas en el artículo anterior, cuando por las especiales circunstancias del caso, produzcan los efectos graves consignados en este artículo”).

Se observa entonces que la necesidad de priorizar el buen funcionamiento del servicio impone una interpretación más distendida de este principio en el procedimiento de imposición de sanciones leves y graves para los militares.

Existen también ciertas figuras sancionatorias cuya inserción en el texto gozan de plena justificación en el rígido marco que debe imperar en el ámbito castrense, pero que en un contexto de relación laboral civil podrían considerarse inconstitucionales.

Al respecto. comete infracción “el militar que efectuare publicaciones o declaraciones por cualquier medio relacionadas con el servicio sin estar autorizado” (artículo 9 inc. 8º). Que-

da claro que el derecho del militar de expresar su opinión públicamente está supeditado a la venia superior.

Por el inciso 22, es posible de sanción “El militar que deliberadamente formulare reclamaciones, peticiones o manifestaciones basadas en aseveraciones falsas”. La formulación resulta adecuada en un medio como el castrense, en el que rige la suposición apriorística de certeza respecto del criterio del superior, pauta que proviene de la necesidad de asegurar la eficacia del servicio. Hay que tener en cuenta que esta regla no escrita, pero muchas veces resumida dentro de la Armada Argentina –con ironía– en el aforismo de “que el superior siempre tiene la razón, más aún cuando no la tiene”, al igual que la infracción tipificada en el inciso 22, tienen sentido en este marco, en el que se habilita a los mandos a realizar una calificación previa de la aseveración para evaluar la procedencia de un reclamo, petición o manifestación. Esta previsión, que desde una perspectiva ajena a la militar resultaría claramente impugnable, por lesionar la libertad ideológica o la libertad de peticionar, en este contexto se articula razonable y apropiada, ya que es

evidente que procura proscribir estados deliberativos que, si bien son aceptables fuera de las unidades militares, socavarían la rigurosa jerarquía que debe existir en las filas, valuada como bien jurídico eminentemente útil para la sociedad considerada en su conjunto.

El inciso 23 descarta la posibilidad de que los militares participen en política o que puedan sindicalizarse ya que comete falta “el militar que participe en actividades proselitistas de partidos políticos o sindicatos utilizando el uniforme o en su carácter de militar”, restricción que se condice con el aseguramiento del sistema constitucional democrático, con el principio de primacía civil que conlleva a su vez el principio de neutralidad política y con el consiguiente necesario apartidismo de las Fuerzas Armadas.

En el mismo orden de consideraciones resulta adecuada y razonable la limitación a la libertad de expresión, materializada a través de la falta tipificada como grave del artículo 10 inciso 3º: “El militar que efectuare manifestaciones de trascendencia pública que impliquen un cuestionamiento de planes, directivas u órdenes impar-

das por cualquier nivel de comando de las Fuerzas Armadas, de actividades propias del servicio o del desempeño de los funcionarios del Gobierno.”

Estas normas son el resultado de una adaptación a la luz de la evolución histórica, de algunas de las preexistentes –como se anticipó– y se condicen en general con las de la legislación comparada. Como se dijo ya, se trata de “modulaciones especiales” en el ejercicio de sus derechos fundamentales, de las que son objeto los integrantes de la “Administración militar del Estado”, según la terminología usada por la Constitución española para denominar a sus Fuerzas Armadas.

Finalizando, vale transcribir la definición de la Disciplina Militar del Código de Disciplina como el “instrumento al servicio exclusivo del cumplimiento eficiente de las funciones, tareas y objetivos que la Constitución Nacional, las Leyes dictadas en su consecuencia y las órdenes de su Comandante en Jefe, le encomiendan al personal militar de las Fuerzas Armadas”. En ella se da respuesta al interrogante planteado al principio sobre el fundamento de esta intensa sujeción por parte del

poder público sobre los militares y que podría sintetizarse en la denominada “razón de servicio”.

La “razón de servicio” es la que justifica todo el plus de limitaciones de la que son objeto los militares, a quienes no se les aplican por su condición de tales o por revestir esa cualidad, sino por el hecho de la función que desarrollan. Estas restricciones, comunes en la legislación internacional –y que en el Código nuevo han sido adecuadas según los estándares exigibles hoy en día–, se establecen para asegurar los bienes constitucionales eminentes de la seguridad del Estado y de la defensa nacional, finalidad que se alcanza por medio de un bien jurídico instrumental, como es la disciplina militar, tradicionalmente entendida como “el buen funcionamiento de los ejércitos”.

1. *Derecho Penal Militar -Lineamientos de la Parte General*. Ediciones Jurídicas Ariel. Bs. As., 1980 (págs. 45, 86 y ss).

2. *La libertad de expresión del trabajador*. Ediciones Trotta. Madrid, ed. 1991.

3. *La relaciones de sujeción especial*. Editorial Civitas. Madrid, 1994.

# Sea proveedor del Ministerio de Defensa Una convocatoria para todos



El Ministerio de Defensa ha impulsado la creación de la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa (DGSLD - Decreto 1451/08) en el marco del proceso de modernización del sistema logístico del sector.

Su misión es promover la máxima integración logística de las Fuerzas Armadas, gestionando el abastecimiento centralizado de sus bienes y servicios comunes. De este modo, aspira a posicionarse como "cliente único" frente al mercado, concentrando los requerimientos del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y generando con ello economías de escala y mejores condiciones de prestación. El Ministerio de Defensa invita al comercio y la industria en general (grandes, pequeñas y medianas empresas) a participar de los procedimientos de licitación de rubros diversos que ya se encuentran en proceso y continuarán desarrollándose en el ámbito de esta institución.

Para acceder a estas oportunidades los interesados deberán ingresar al sitio web de la Oficina Nacional de Contrataciones [www.argentinacompra.gov.ar](http://www.argentinacompra.gov.ar) (Contrataciones Vigentes, Organismos, Ministerio de Defensa), donde podrán informarse sobre las licitaciones en curso e incluso obtener gratuitamente los pliegos para cotizar.

Aquellos interesados que no estén incorporados en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), deberán realizar la preinscripción al sistema antes de

presentarse a cotizar. Esta preinscripción se realiza de manera sumamente sencilla a través del sitio web [www.argentinacompra.gov.ar](http://www.argentinacompra.gov.ar) ingresando al link: Cómo ser proveedor del Estado.

*En caso de requerir asistencia se puede llamar a la mesa de ayuda de la Oficina Nacional de Contrataciones de Lunes a Viernes de 9 a 18 horas al 0810-999-9920 o a la Unidad Operativa de Compras correspondiente del Ministerio de Defensa, Tel. (011) 4346-8800 internos 4322 / 4323 / 4328.*

**0800-999-9920**

de lunes a viernes de 9 a 18 horas



**Ministerio de  
Defensa  
Presidencia de la Nación**

[www.mindf.gov.ar](http://www.mindf.gov.ar)

# Las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia de Defensa Nacional

ESTEBAN J. ROSA ALVES \*

(\*) Abogado (UBA). Magíster en Derecho Administrativo y Especialista en Derecho de la Regulación de Servicios Públicos (U. Austral). Profesor adjunto de Derecho Constitucional (UBA). Profesor titular de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. Director General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Defensa.

32



## El diseño constitucional de las atribuciones militares del Poder Ejecutivo

La Constitución Argentina, de carácter presidencialista, al organizar las atribuciones del Presidente de la Nación, asignó a éste diversos poderes en materia de Defensa nacional.

La matriz presidencialista del órgano ejecutivo argentino explica esa decisión, pues los poderes militares –que quedaron explicitados e implicados en la comandancia jefatural de las Fuerzas Armadas de la Nación (art. 99, inc. 12, Const. Nac.)– son, también, poderes inherentes a la jefatura suprema de la Nación, a la jefatura del gobierno y a la responsabilidad política del Presidente respecto de la administración general del país (art. 99, inc. 1º, Const. Nac.), la cual incluye, dentro de su estructura, al órgano castrense.<sup>1</sup>

Asimismo, la asignación al Presidente de la Nación de poderes relativos a la Defensa nacional, se explica por un imperativo de orden práctico, pues la última ratio –y, al mismo tiempo, el objetivo que institucionalmente

lo justifica<sup>2</sup>– del instrumento militar como órgano técnico y operativo de la Defensa nacional es la acción armada y, por ende, la preparación para el ejercicio de la guerra; y, como lo señaló A. Hamilton, la generalidad de los Estados que “...acoplan un consejo al primer magistrado para otros efectos, concentran la autoridad militar en él solo. De todos los cuidados y atenciones del gobierno, la dirección de la guerra es aquella que en mayor grado exige las cualidades que caracterizan al poder cuando se ejerce por unas solas manos. Dirigir la guerra supone encauzar el esfuerzo común; y el poder de guiar y utilizar la fuerza común constituye una porción normal y esencial de la definición de la autoridad ejecutiva.”<sup>3</sup>

1. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, págs. 181 y ss., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998.

2. Montenegro, Germán, “La misión de las Fuerzas Armadas en la Argentina actual”, en *Revista de la Defensa*, N° 2, págs. 9 y ss., Buenos Aires, 2008. Ver, también, art. 2º, Ley N° 23.554.

3. En Hamilton, A, Madison, J. y Jay, J., *El federalista*, núm. LXXIV, pág. 316, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Finalmente, la concentración de las atribuciones sobre Defensa nacional en el Poder Ejecutivo Nacional, y que abarcan a todas las Fuerzas Armadas (art. 99, inc. 12, Const. Nac.), responde a la ecuación federal con la que se organizó la distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias, que no pueden ejercer el poder asignado por el texto constitucional a los órganos del gobierno federal, ni, por ende, conformar o mantener milicias propias, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admite dilación dando luego cuenta al gobierno federal (art. 126, Const. Nac.).

Esta plataforma normativa constitucional ha sido objeto de desarrollo legal y de reglamentación administrativa. Además, el Congreso ha delegado ciertas atribuciones suyas en materia de Defensa nacional al Poder Ejecutivo.

Todo ello determina que la competencia, en esta materia, repose en una diversidad de fuentes normativas<sup>4</sup> cuyo análisis revela un comprensible proceso de desconcentración de los poderes militares del Presidente de la Nación hacia diferentes órganos –políti

ticos, técnicos, operativos– que integran la organización de la Defensa nacional argentina. Esta desconcentración refleja la necesidad de una crítica economía funcional destinada a administrar el ejercicio, por parte del Presidente de la Nación, de las diferentes jefaturas que la Constitución Nacional le asigna, de modo que ese Magistrado retenga y pueda ejercer adecuadamente los aspectos más institucionales y políticos de esas jefaturas, incluida la militar, confiando en un sistema que imputa el resto de las funciones a los órganos dependientes.

En el ámbito de la Defensa, esa desconcentración tiene características típicas que responden a los cometidos propios del gobierno civil del área y a la idoneidad técnica específica militar del órgano castrense, lo que determina y justifica una imputación densa de cometidos al instrumento militar, sobre todo vinculados a cuestiones operacionales y al gobierno y administración domésticos de cada Fuerza Armada; y una lógica especial en las normas que imputan esos cometidos, porque su interpretación y aplicación deben siempre explicitar, con contundencia y eficacia, la dirección política y civil

de la Defensa Nacional<sup>5</sup>. Es que, en el marco de la democracia constitucional argentina, la imputación de funciones a las Fuerzas Armadas excede el objetivo de instrumentar una división del trabajo, porque la eficiencia y eficacia prácticas que esta técnica persigue se encuentran subordinadas a un estándar institucional de eficiencia y eficacia impuesto por el Estado de Derecho: "...para la Constitución, el poder militar carece de autonomía institucional, no es un poder del Estado sino, solamente, un órgano técnico, encargado de la defensa del país, sometido a la autoridad política del presidente de la Nación (Fallos 191:197)." <sup>6</sup>

## La Comandancia Jefatural de las Fuerzas Armadas

El artículo 99, inciso 12, de la Constitución Nacional determina que el Presidente de la Nación es el Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación.

La lectura de los comentadores de nuestra Constitución y de la doctrina constitucional<sup>7</sup> permite identificar los siguientes contenidos de esta atribución presidencial:

- a) No es una atribución omnímoda o ilimitada: el Presidente la ejerce en todo cuanto el uso, las leyes y la técnica de la guerra admiten como comprendido en el término "Comandante en Jefe".
- b) El efecto de esta atribución es el gobierno inmediato y directo de las Fuerzas Armadas y, eventualmente, de las milicias locales que, por razones de urgencia y de excepción, hubieran podido conformar las provincias, en los términos del artículo 126, última parte, de la Constitución.

4. En consonancia con lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y sus modificaciones, que dispone que la competencia de los órganos será la que resulte, según los casos, de la Constitución, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia.

5. Ver *La modernización del Sector Defensa. Carácter y fundamentos del modelo argentino*, 2007, publicación del Ministerio de Defensa, págs. 7 y ss.

6. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, pág. 603, Zavalía, Buenos Aires, 1996.

7. Entre otras obras, clásicas y más modernas, consultadas como referencia para este trabajo en general, y no sólo para este apartado sobre la Comandancia Jefatural de las Fuerzas Armadas: González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)*, La Ley, Buenos Aires, 2001. Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, La Ley, Buenos Aires, 2004. Quiroga Lavié, Humberto, ob. cit. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina*, La Ley, Buenos Aires, 2008. Baeza, Carlos, *Exégesis de la Constitución Argentina*, Editorial Ábaco, Buenos Aires, 2000.

c) La atribución implica poderes amplios y discrecionales, pero no arbitrarios, porque están condicionados por dos tipos de leyes: las del derecho internacional público y las leyes sancionadas por el Congreso Nacional en ejercicio de sus atribuciones en materia de Defensa nacional y de organización fundamental de las Fuerzas Armadas (art. 75, incs. 26 a 28, Const. Nac.). Incluso, la facultad de proveer a los empleos militares, cuando se trata de la concesión de los grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, está condicionada al previo acuerdo del Senado (art. 99, inc. 13, Const. Nac.).

d) Aunque el Presidente de la Nación no tenga la facultad para declarar la guerra sin autorización del Congreso (art. 75, inc. 25, Const. Nac.), puede, de todas maneras, emplear las Fuerzas Armadas para repeler invasiones o hechos de guerra para atender a las necesidades impostergables de la Defensa nacional, hasta que el Congreso esté en condiciones de reunirse y aprobar sus actos.

e) Es una atribución político-militar, pero no implica la obligación constitucional de asumir una jefatura técnico-

militar de las Fuerzas Armadas en el teatro de operaciones.

De acuerdo con la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, compete al Presidente de la Nación en su carácter de Jefe Supremo de la misma y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, la Dirección de la Defensa Nacional y la Conducción de las Fuerzas Armadas, en los términos establecidos por la Constitución Nacional. Con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional dispondrá el contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional, controlando su confección y ejecución. El Presidente ejercerá: a) La conducción integral de la guerra con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional; b) La conducción militar de la guerra con la asistencia y asesoramiento del Ministro de Defensa, del Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas, constituidas en comité de crisis (art. 10). A su vez, el Ministro de Defensa ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la Defensa que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Na-

ción o que no son atribuidas en la Ley N° 23.554 a otro funcionario, órgano u organismo (art. 11).

f) Es una atribución con contenidos de gestión administrativa del órgano castrense. Este aspecto de la jefatura militar se encuentra intermediado por la gestión del Ministerio de Defensa y de sus órganos, y por la actuación de los Estados Mayores Conjunto y Generales de las Fuerzas Armadas, según lo prevé la Ley de Defensa Nacional y su reglamentación. El Poder Ejecutivo ha delegado los poderes de gobierno y administración domésticos de cada una de las Fuerzas y del Estado Mayor Conjunto de ellas, en parte al Ministro de Defensa; en especial, cuando se las ejerce respecto del personal militar superior; y, también, a los jefes militares respectivos.<sup>8</sup>

g) Los poderes del Presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas le corresponden no solo en tiempo de guerra, sino que son permanentes.

A esos contenidos y limitaciones de la atribución presidencial bajo examen, hay que agregar dos consideraciones, no sólo jurídicas, sino también institu-

cionales y vinculadas con una relectura en clave democrática de los poderes militares asignados por la Constitución al Presidente de la Nación:

a) Su Comandancia Jefatural de las Fuerzas Armadas no lo faculta para disponer del instrumento militar para satisfacer necesidades de la seguridad interior, salvo supuestos de excepción autorizados por el Congreso Nacional, ya sea de manera abstracta, a través de las hipótesis excepcionales contempladas en los artículos 27, 31 y 32 de la Ley de Seguridad Interior N° 24.059; o en cada caso concreto.

8. Lo hizo a través de los Decretos Nros. 436, del 31 de enero de 1984 y sus modificaciones, 151, del 18 de enero de 1985 y sus modificaciones, y 1845, del 24 de septiembre de 1985 y sus modificaciones. Respecto de la facultad delegada a los jefes militares para resolver reclamos administrativos previos; sin embargo, la Procuración del Tesoro de la Nación, en el Dictamen N° 56 del 18 de marzo de 2008, señaló que no podía ser ejercida por ellos luego de la reforma al artículo 30 de la Ley N° 19.549 por la Ley N° 25.344, que eliminó del texto del precepto citado la referencia a los "Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas".

b) Esta atribución también implica un claro mensaje constitucional relativo a la subordinación de las Fuerzas Armadas al gobierno político y civil de la Nación, cuyo jefe es el Presidente de la Nación (art. 99, inc. 1º, Const. Nac.), debiéndose considerar como un acto de fuerza contra el imperio de la Constitución toda insubordinación de las Fuerzas Armadas en este sentido (art. 36, Const. Nac.).

### La potestad de proveer a los empleos militares y de decretar ascensos

Es la atribución prevista en el artículo 99, inciso 13, de la Constitución Nacional, que establece que el Presidente provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas; y por sí solo en el campo de batalla.

La exigencia del acuerdo del Senado parece responder a diversas razones: impedir que el Presidente favorezca a sus amigos y genere un desbalanceo de poder, a su favor, para el sistema de-

mocrático; agregar una instancia de control de idoneidad de los oficiales superiores cuyo ascenso o promoción se propone; que el Senado, donde están representadas las autonomías locales, vele para que en la integración de los mandos militares no se produzca una concentración de poder central metropolitano.<sup>9</sup>

El Senado ha planteado que sus acuerdos no poseen efectos retroactivos. Esto es particularmente relevante cuando se designa a los Jefes de los Estados Mayores, quienes, por imperio de la Ley para el Personal Militar N° 19.101 y sus modificaciones, deben ser ascendidos al grado de teniente general, almirante y brigadier general, según corresponda. Este ascenso, según los precedentes del Senado, no puede retrotraerse a la designación del oficial superior como Jefe de Estado Mayor, sino a la fecha en la que efectivamente el Senado haya prestado su acuerdo.<sup>10</sup> En tal sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo que, en la situación planteada, el Poder Ejecutivo carecía de la facultad para decretar el ascenso de un oficial superior con retroactividad a la fecha de su designación como Jefe del Estado Mayor

General de la Fuerza Aérea toda vez que no se ha obtenido el acuerdo indispensable del Honorable Senado de la Nación.<sup>11</sup> Sin embargo, la Justicia no convalidó este criterio, ordenando que se dispusiera el ascenso desde aquella fecha.<sup>12</sup>

En rigor, cuando se trata de oficiales superiores, el acuerdo del Senado no se requiere para la concesión de empleos militares, sino para la concesión de grados (art. 45, Ley N° 19.101). En definitiva, el acuerdo del Senado se requiere para que el Poder Ejecutivo pueda promover al personal militar superior a los grados de oficiales superiores: coronel, capitán de navío y comodoro; general, contraalmirante y brigadier; general de división, vicealmirante y brigadier mayor; y teniente general, almirante y brigadier (Anexo I, Ley N° 19.101).

El Poder Ejecutivo promueve sin acuerdo del Senado al resto del personal militar superior (art. 45, Ley N° 19.101), en tanto que la facultad para conceder los ascensos del personal militar subalterno se encuentra delegada en los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas.<sup>13</sup>

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene reconocido que las cuestiones atinentes al derecho de los militares a ser incluidos en los cuadros de ascensos son irrevisables por los jueces, y ellas están reservadas a otras autoridades, en ejercicio de atribuciones privativas (Fallos 276:19). Por lo tanto, no es impugnable judicialmente la no inclusión, en el pliego de los ascensos propuestos al Senado, de determinado personal superior que se creía con el derecho de ser ascendido.

9. Quiroga Lavié, Humberto, ob. cit., pág. 605.

10. Resolución del H. Senado de la Nación de fecha 18/12/2002.

11. Dictamen N° 171 de fecha 28/04/2004.

12. Cnacaf, *in re "Crespo"*, sentencia de fecha 18/08/2008. El caso plantea una seria preocupación acerca del activismo judicial cuando se pretende sustituir a los órganos políticos del Gobierno en el ejercicio de facultades que revisten el carácter de "cuestión política".

13. Dto. N° 436 del 31 de enero de 1984, art. 2º, inc. 6º.

También ha dicho que la sujeción al régimen de ascensos y retiros por el cual se confiere a los órganos específicos la capacidad de apreciar en cada caso la concreta aptitud, con suficiente autonomía funcional, es una capacidad derivada, en última instancia, del principio cardinal de la división de poderes (Fallos 312:156). Ello, sin perjuicio del cumplimiento, por parte del personal militar de cuyo ascenso o promoción se trate, de los requisitos reglados legal y reglamentariamente a tal fin.

40

Asimismo, en un dictamen reciente, la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo que, sin perjuicio de que las decisiones del Poder Ejecutivo y de los jefes militares vinculadas a ascensos revisten el carácter de actos predominantemente discrecionales, ello no implica que no se informe previamente a los interesados las vacantes disponibles, a fin de otorgarle transparencia a un procedimiento tan especial e importante como es el del ascenso militar y, con ello, respetar el principio del debido proceso adjetivo, derivado de la garantía constitucional de la defensa en juicio. Si bien no hay una disposición militar expresa que ordene que se informe el número de

vacantes disponibles, tampoco existe una norma castrense que indique que esa información está vedada.<sup>14</sup>

La Constitución no exige el acuerdo del Senado para el retiro o pase a disponibilidad de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, decisiones que son privativas del Poder Ejecutivo y de los órganos a los que éste hubiera delegado esta facultad. Tampoco para su suspensión del servicio, situación de revista contemplada en el Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas, Anexo IV de la Ley N° 26.394. Finalmente, y por obvias razones, lo excluye cuando los grados se conceden en el campo de batalla, aunque el Presidente de la Nación no esté presente en el mismo.<sup>15</sup>

## Disposición, organización y distribución de las Fuerzas Armadas

Esta atribución está contemplada en el artículo 99, inciso 14, de la Constitución Nacional; y se trata, como en el caso anterior, de una consecuencia, explicitada en el texto constitucional, de la Comandancia Jefatural de las

Fuerzas Armadas. Según la Ley Fundamental, el Presidente dispone de las Fuerzas Armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.

A pesar de que la cláusula posee un lenguaje claro y natural, su interpretación ha sido problematizada por la interferencia proveniente de la atribución congresal para dictar las normas para la organización y gobierno de las Fuerzas Armadas (art. 75, inc. 27, Const. Nac.): ¿qué porción de la organización de las Fuerzas Armadas corresponde al Presidente y qué otra porción al Congreso? Siendo evidente, entonces, que los dos órganos del gobierno federal tienen potestades para la organización del instrumento militar, se impone definir el ámbito propio de cada uno de ellos en esta materia.

Corresponde formular, al respecto, las siguientes consideraciones:

a) La facultad del Congreso para dictar normas de organización y gobierno de las Fuerzas Armadas se vincula con el principio de legalidad como técnica constitucional para evitar el desborde del poder público y fijar certeza acer-

ca de los derechos y obligaciones de los gobernantes y gobernados. Este principio, que es general, no está ausente en el diseño constitucional de la defensa. Así, la obligación de armarse en defensa de la patria rige conforme a las leyes que dicte el Congreso (art. 21, Const. Nac.). El acceso al empleo militar, y lo atinente a los derechos y obligaciones de la carrera o profesión militar, son materias que deben estar reguladas por una ley porque, en definitiva, se trata de la regulación del derecho constitucional de trabajar que, como los demás derechos previstos en los artículos 14, 21 y 33 de la Constitución, requieren, para su ejercicio, de una ley que los regule y precise.

14. Dictamen N° 6 del 10 de enero de 2008.

Comentado por Gómez, Claudio, "La transparencia en el procedimiento administrativo militar y el control de discrecionalidad en materia de ascensos militares", en RADA, N° 67, enero/marzo 2009, págs. 188 y ss., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

15. Comentando una cláusula análoga de la Constitución chilena de 1933, Carrasco Albano señalaba que "...*la suma de poder que debe investir un generalísimo, las circunstancias azarosas de la guerra, la necesidad de una pronta recompensa para los grandes hechos y el prestigio que debe rodear a un Presidente de la República al mando de las fuerzas, justifica demasiado la atribución que el presente artículo les da en campaña*" (cit. por Baeza, Carlos, ob. cit., t. II, pág. 387).

En el momento en el que fue sancionada la Constitución, además, la organización del órgano castrense implicaba la organización de una justicia militar, cuya regulación hubo de pertenecer, nítidamente, a la zona de reserva de ley, exclusiva del Congreso (art. 18, Const. Nac.)<sup>16</sup>

Además, el despacho de los negocios de la Nación referidos a la Defensa constituye una competencia del ministerio específico que debe ser establecida por la Ley de Ministerios (art. 100, Const. Nac.).

42

b) Una interpretación teleológica de la Constitución, por otra parte, hace concluir que la finalidad de ella, al atribuir poderes de organización de la Defensa y de las Fuerzas Armadas a las dos ramas políticas del gobierno federal, ha sido la de asegurar que los lineamientos básicos para regular la actuación del poder militar, en el marco de una democracia constitucional y pluralista y del Estado de Derecho, no sean adoptados unilateralmente por el Poder Ejecutivo, sino que tengan como soporte legitimador el consenso de la representación política de la sociedad, a través del Congreso. En este sentido, no es casual que el digesto legal<sup>17</sup>

que hoy rige la Defensa nacional se encuentre conformado por leyes adoptadas por la democracia restablecida a partir de 1983. De modo que la facultad legislativa –que tiene como cauce formal el procedimiento de formación y sanción de las leyes– actúa como una garantía, a la vez sustancial y procedimental, del contenido democrático y de la funcionalidad constitucional de la organización de la Defensa y del órgano castrense.

Esto hace que los alcances de la facultad de organización de la Defensa y del órgano castrense que posee el Congreso sean conceptualmente definibles: abarcan todo aquello que interesa a un consenso social y político básico acerca del papel que deben cumplir las Fuerzas Armadas como instrumento de la Defensa en el marco de una democracia constitucional y del Estado de Derecho; una suerte de orden público de la Defensa y de la organización militar. Pero las materias concretas que, en cada época de la vida nacional, sean abordadas y desarrolladas por el Congreso, y las que no, dependerán de criterios de oportunidad y prudencia políticas consustanciados con las ideas imperantes en la sociedad y en sus Cámaras de representación política.

c) De todas maneras, es claro que el umbral constitucional de la competencia organizativa del Congreso en temas de Defensa y Fuerzas Armadas, está ligado al corazón institucional de la materia y a los aspectos más generales de la programación del órgano castrense y de la profesión militar; porque una interpretación sistemática de esa competencia legislativa con los poderes militares del Presidente de la Nación, obliga a preservar el amplio margen de actuación que le corresponde a éste en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, con facultades para disponer de ellas, y para correr con su organización, según las necesidades de la Nación.

Por ello, la organización de la Defensa y del órgano castrense, subordinada a los lineamientos generales sancionados por el Congreso, es predominantemente reglamentaria, porque su fuente mayoritaria está constituida por reglamentos del Poder Ejecutivo y normas complementarias de los mismos dictadas, según corresponda, por las autoridades políticas de la defensa o las autoridades castrenses.

Ese digesto reglamentario de la defensa tiene, entonces, su habilitación constitucional en el inciso que comentamos, porque correr con la organización de las Fuerzas Armadas implica que el Presidente de la Nación debe dictar reglamentos de las leyes sancionadas por el Congreso, pero, también, reglamentos autónomos, instrucciones, directivas<sup>18</sup> y órdenes autónomas, que concretizan la organización de las Fuerzas Armadas en orden al cumplimiento de su finalidad.

16. La jurisdicción penal militar fue dejada sin efecto por la Ley N° 26.394, que derogó el Código de Justicia Militar —que la regulaba— y todas las normas, resoluciones y disposiciones que lo reglamentaban.

En el Dictamen N° 29 del 23 de febrero de 2009, la Procuración del Tesoro de la Nación señaló que la Corte Suprema, in re "López", no había declarado la inconstitucionalidad de la justicia militar en sí misma, sino de la regulación del procedimiento, que impedía un ejercicio adecuado del derecho de defensa. Sólo algunos de los votos concurrentes sostuvieron la inconstitucionalidad de la justicia penal militar en sí misma. En definitiva, la supresión de la justicia penal militar, según el Alto Órgano Asesor, no afecta la validez de las sentencias condenatorias emanadas con anterioridad de un tribunal militar, si han quedado firmes en virtud del régimen procesal que les era aplicable.

17. Leyes Nros. 23.554, 24.059, 24.439, 24.948 y 25.520.

18. Mediante el Decreto N° 1691 del 22 de noviembre de 2006, el Poder Ejecutivo aprobó la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a la facultad para disponer de las Fuerzas Armadas y distribuirlas, también debe ser interpretada en consonancia con la atribución congresal de fijar las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y de guerra (art. 75, inc. 27, Const. Nac.). La facultad del Congreso se circunscribe, por un lado, a determinar el número de cargos y vacantes financiadas, en las Fuerzas Armadas, en el marco de sus facultades presupuestarias, habilitando para cada ejercicio el gasto respectivo y previendo su financiamiento. Sin embargo, si la facultad del Congreso fuera sólo esa, no se justificaría la cláusula, porque bastaba su competencia hacendal ordinaria, prevista en el artículo 75, inciso 8°, de la Constitución. Entonces, la facultad congresal de fijar las Fuerzas Armadas, significa algo más, como lo revela una interpretación teleológica y sistemática de la Constitución en este punto.

Teleológicamente, porque el Congreso posee la facultad de decidir la magnitud de los recursos humanos que se emplearán para el órgano castrense, decisión que implica una valoración política de prioridades y un posicionamiento acerca del dimensionamiento y peso específico del poder militar. La

Constitución ha querido que esta decisión estuviera legitimada por el consenso social y político que el procedimiento legislativo asegura frente a una decisión unilateral del Poder Ejecutivo.

Sistemáticamente, porque se vincula con la atribución del Congreso de dictar leyes sobre reclutamiento de tropas (art. 52, Const. Nac.), materia donde la iniciativa legislativa corresponde a la Cámara de Diputados, al igual que la atinente a los tributos o contribuciones, porque opera la misma lógica: el debate y la discusión sobre contribuciones dinerarias y de sangre involucra, en primer lugar, a los representantes del pueblo, más que a los de las autonomías provinciales, sin perjuicio de su ulterior intervención en el procedimiento legislativo.

Aclarado todo ello, cabe precisar el contenido de las facultades presidenciales para disponer de las Fuerzas Armadas y para distribuirlas según las necesidades de la Nación. Disponer es determinar cuántas tropas o cuerpos deben instalarse en cada una de las jurisdicciones militares, pero respetando la asignación de cargos y vacantes fijadas por el Congreso. Es una facultad de carácter orgánico, que implica

un esquema de distribución geográfica y estratégica, más o menos permanente, de las formaciones militares. En cambio, distribuir las Fuerzas Armadas implica la facultad de disponer un traslado o movilización circunstancial de formaciones militares, para satisfacer necesidades prácticas, de carácter más bien coyuntural y táctico, de la función militar.

De acuerdo con la Ley de Defensa Nacional y su reglamentación, el ejercicio de la facultad de disponer de las Fuerzas Armadas está asignado al Ministro de Defensa<sup>19</sup>; y el de distribuirlas, al Ministro del área y a los Jefes de los Estados Mayores Conjunto y Generales de las Fuerzas Armadas.<sup>20</sup>

Finalmente, la disposición de las Fuerzas Armadas presupone una política pública de la Defensa relativa al planeamiento estratégico, logístico y presupuestario del funcionamiento del instrumento militar. La programación y gestión de esa política pública está encomendada al Ministerio de Defensa, a través de la Ley de Ministerios, la Ley de Defensa Nacional y su reglamentación, y en el marco de una directiva presidencial que imparte los principales lineamientos. Asimismo,

mediante el reglamento autónomo que fijó el organigrama del Ministerio de Defensa<sup>21</sup>, la gestión ministerial de los diversos objetivos del planeamiento fue imputada a las Secretarías de Estrategia y Asuntos Militares y de Planeamiento, de acuerdo con sus incumbencias específicas.

## Facultades para declarar la guerra y ordenar represalias

Están contempladas en el artículo 99, inciso 15, de la Constitución Nacional: el Presidente de la Nación declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso.

19. Según el artículo 13 del Decreto N° 727 del 12 de junio de 2006, el Ministro de Defensa, entre otras facultades, aprueba anualmente el planeamiento estratégico militar; aprueba la readecuación de las estructuras orgánico-funcionales de las Fuerzas Armadas; y dispone la creación de unidades operacionales.

20. Ver arts. 11 y 24, Ley N° 23.554; y artículos 19 y ss., Decreto N° 727/06.

21. Su última modificación fue dispuesta por el Decreto N° 1451 del 10 de septiembre de 2008.

La declaración de la guerra requiere la autorización previa del Congreso, al igual que los arreglos de paz (art. 75, inc. 25, Const. Nac.). Dada su trascendencia, estas decisiones fueron programadas por la Constitución como actos complejos en cuya adopción interviniieran los dos órganos políticos del gobierno federal.

Sin embargo, razones de necesidad y urgencia impostergables, facultarían al Poder Ejecutivo a distribuir las Fuerzas Armadas y a implementar acciones armadas, en defensa de la Nación, de lo que dará cuenta inmediata al Congreso, para que resuelva sobre su aprobación. Se trata de una facultad inherente a su carácter de Jefe Supremo de la Nación (art. 99, inc. 1º, Const. Nac.).

La autorización para el egreso de las tropas argentinas prevista como atribución congresal en el artículo 75, inciso 28, de la Constitución, está prevista para tiempos de paz, sin involucrar supuestos en los que haya declaración de guerra autorizada por el Congreso, pues, en este caso, la autorización legislativa para el estado de guerra implica una autorización al Presidente de la Nación para distribuir las tropas

en el teatro de operaciones, según sea necesario o conveniente.

Finalmente, y con relación a las represalias, es importante destacar que, con la reforma constitucional del año 1994, se suprimieron las facultades del Congreso y del Poder Ejecutivo –previstas en los incisos pertinentes de los anteriores artículos 67 y 86 de la Constitución– de conceder patentes y cartas, respectivamente, que las tuvieran por objeto. Por eso, sólo están autorizadas las represalias ejecutadas mediante el instrumento militar, prohibiéndose la constitución de virtuales Fuerzas Armadas privadas para llevarlas a cabo. En todo caso, en el marco de tratados internacionales de asistencia recíproca, sería procedente que el Poder Ejecutivo ordenara represalias cuya ejecución estuviera a cargo de Fuerzas Armadas extranjeras o conjuntas.<sup>22</sup>

Las represalias que el Poder Ejecutivo ordene, en base a facultades que le acuerde el Congreso (art. 75, inc. 26), también deben ser, luego, aprobadas por éste, lo que presupone una instancia adicional de control congresal a posteriori.

## Facultades para permitir la introducción de tropas extranjeras dentro del territorio nacional, y la salida de fuerzas nacionales

Estas facultades, salvo en lo que concierne a las ejercitaciones combinadas y a operaciones internacionales de establecimiento y mantenimiento de la paz, han sido delegadas por el Congreso de la Nación al Poder Ejecutivo, a través de la Ley N° 25.880.

ma circunstancia, el Decreto N° 1157 del 2 de septiembre de 2004 faculta al Ministro de Defensa –en su caso, en forma conjunta con el de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto– a autorizar el ingreso de tropas extranjeras o la salida de Fuerzas Armadas nacionales, en los supuestos que especifica su artículo 6°.

47

Como no se trata de una delegación de facultades legisferantes del Congreso, sino de atribuciones relativas a las relaciones internacionales y a la Defensa, esta delegación no está sujeta a las reglas del artículo 76 de la Constitución Nacional. Esto implica que su ejercicio no deba exteriorizarse a través de decretos delegados sometidos al procedimiento de control y aprobación congresal establecido en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución y en la Ley N° 26.122<sup>23</sup>; y que el Poder Ejecutivo no tiene prohibida la posibilidad de subdelegar o imputar el ejercicio de esta facultad a órganos dependientes. En virtud de esta últi-

22. Quiroga Lavié, Humberto, ob. cit., pág. 610.

23. Pero las autorizaciones dispuestas por el Poder Ejecutivo deben ser comunicadas previamente a los Presidentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación (art. 6°, Ley N° 25.880).

## Conclusión

Al programar las atribuciones del Presidente de la Nación en materia de Defensa y de Fuerzas Armadas, la Constitución Nacional ha establecido no sólo un escenario de competencias –que deben coordinarse, en los aspectos institucionales más importantes y en los lineamientos generales de organización, con las del Congreso–, sino las bases de un sistema de Defensa coherente con las restantes jefaturas atribuidas al Poder Ejecutivo.

Esa matriz presidencialista de la Constitución Argentina que, en materia de Defensa, se plasma con la comandancia jefatural que el Presidente de la Nación ejerce sobre las Fuerzas Armadas, es un núcleo institucional sumamente estratégico y valioso que, reinterpretado en clave democrática y del Estado de Derecho, permite construir –y, en su caso, reconstruir– un digesto reglamentario de la Defensa sustentado y legitimado en los principios y bases orgánico-funcionales de las Fuerzas Armadas de jerarquía constitucional y legal.

## INDUSTRIA AÉREA

# Recuperación de la Fábrica de Aviones de Córdoba Brig. Juan Ignacio de SAN MARTÍN

*La Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, remitió al Congreso de la Nación un Proyecto de Ley para la recuperación de la histórica Fábrica de Aviones de Córdoba fundada en 1927, que fue emblemática por su importante desarrollo y que produjera aviones como el Pulqui II, el Pucará y el Guaraní, orgullos de su época.*

*La fábrica, además de producir aviones, fue la cuna de la industria automotriz y de motocicletas del país, como el primer tractor nacional "Pampa", las motos Puma y el famosísimo y popular Rastrojero.*



El regreso al Estado de esta fábrica, lamentablemente concesionada en 1995, ratifica la política del Gobierno Nacional de afianzar el proceso industrial que caracterizará a Córdoba, estimulando el desarrollo científico-tecnológico, agregando un valor y creando empleos altamente calificados. La empresa, que actualmente hace mantenimiento de los aviones de la Fuerza Aérea Argentina, produce también el avión para entrenamiento avanzado Pampa y mantiene, además, capacidades para desarrollos de uso dual y para articulaciones con empresas de la industria de la defensa regional, lo que posibilitará una situación de mayor autonomía de nuestro país en esa área.

La Presidenta de la Nación, acompañada por la Ministra de Defensa, Dra. Nilda Garré, encabezó el acto de anuncio de la planta el pasado 17 de marzo, y señaló que el Proyecto de Ley permitirá "recuperar industrias estatales que tienen que ver con nuestros éxitos más resonantes como país", recordando que durante los años 1945-1955 se llevó adelante el más grande proceso industrial

que recuerde nuestro país, "bajo la impronta de un argentino como fue el Brig. Juan Ignacio de San Martín". Este hito trascendente, sumado a la recuperación de los Astilleros Tandanor y Almirante Storni y su integración en el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR), constituyen pruebas cabales de que el Estado Nacional cumple su rol de impulsor del desarrollo de dos sectores estratégicos que fueron orgullo de la pujanza industrial de nuestro país y base indispensable de su proyecto autónomo y sustentable.



**Ministerio de  
Defensa**  
**Presidencia de la Nación**

# La Defensa y la multidimensionalidad de la seguridad

MARCELA DONADIO \*  
RESDAL<sup>1</sup>

(\*) Secretaria Ejecutiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Es Cientista política, Master en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Políticas. Desde 1992 se desempeña como Profesora de Seguridad Internacional y Defensa Nacional en diversas universidades argentinas, y ha participado en diversos seminarios sobre defensa y seguridad en América Latina y otras regiones del mundo, además de haber publicado extensamente sobre la temática.

50



En 2003 los países del Hemisferio adoptaron el enfoque multidimensional de la seguridad. A casi seis años de esta reconceptualización, vale una reflexión acerca de los desafíos derivados de este enfoque, y de los retos para el campo específico de la defensa.

## El concepto multidimensional de la seguridad

Cuando en 2002 la Asamblea General de la OEA asumió en Bridgetown el enfoque multidimensional de la seguridad para el Hemisferio, dio un paso significativo en las concepciones que hasta el momento se habían sostenido en relación al significado de la seguridad en nuestros países. La Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en México en 2003, ratificó dicho enfoque multidimensional y, más aún, planteó de manera directa las distintas preocupaciones existentes en las agendas de los diversos Estados.<sup>2</sup>

El nuevo enfoque parecía estar destinado tanto a aliviar la incertidumbre como a responder las demandas existentes sobre la figura del Estado. En nues-

tra región, la doctrina vigente en la región durante la Guerra Fría había sido la conocida doctrina de seguridad nacional, por la cual todo problema de seguridad automáticamente era convertido en un problema de la defensa nacional (y consiguientemente, de intervención militar). Al calor de la democratización y de los cambios del ambiente internacional, dicha doctrina se resquebrajó. Pero en otras regiones existieron otra clase de reformulaciones no menos importantes que, además, se difundieron e impactaron en el hemisferio americano.

51

1. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) El artículo está basado en la presentación realizada en la XIII Mesa Redonda de Políticas de la OEA, *Quinto Aniversario de la Declaración sobre Seguridad en las Américas: perspectivas actuales y nuevos retos*, celebrada por la Comisión de Seguridad Hemisférica el 19 de febrero de 2009 en Washington DC.
2. "Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional; incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional." Organización de Estados Americanos. Conferencia Especial sobre Seguridad. *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. OEA / Ser.K / XXXVIII CES / dec.1/03, México DF, 28 de octubre de 2003, punto 2.

Las nuevas visiones sobre el papel del Estado, que acompañaron todo el fin del siglo XX, tuvieron su correlato en el campo de estudios de la seguridad; al vacío conceptual que significó el final de la idea del Estado como único objeto de la seguridad, le siguieron numerosos debates académicos acerca del significado del concepto. De los países nórdicos en el ámbito europeo, y de Canadá en el hemisférico, llegaron ideas y conceptos que venían a llenar ese vacío: básicamente, el concepto de la seguridad humana, con el foco sobre los individuos como objeto de la seguridad.

La anterior asociación entre seguridad nacional / Defensa nacional fue reemplazada por el concepto multidimensional de la seguridad: si la seguridad es una necesidad humana de carácter complejo, le corresponde una multidimensionalidad analítica que debe guiar las estrategias y los instrumentos utilizados para proveerla.<sup>3</sup> El efecto más llamativo es el cambio que representó en el objeto de la seguridad. La doctrina de seguridad nacional colocabía el foco en el Estado; la seguridad humana lo coloca en el individuo. La multidimensionalidad representa una suerte de camino intermedio, que

intenta conciliar intereses de uno y de otros, incluyendo al Estado y a la persona como objeto de la seguridad, y de sus consecuentes políticas.

La multidimensionalidad es entonces, básicamente, un enfoque para mirar las cuestiones de la seguridad. Es una forma de analizar los problemas y realidades, de organizarlos, para desde allí buscar los instrumentos y los cursos de acción. Se desprenden de ella cuestiones institucionales: de las instituciones derivan los instrumentos que los Estados seleccionarán para atender aquello que han identificado como los principales problemas y desafíos.

Desde el punto de vista metodológico, y a la hora de elegir los cursos de acción, cabe así tener en cuenta que el enfoque no representa en sí mismo un instrumento: la adopción de la multidimensionalidad no acarrea en sí misma la respuesta a los problemas y desafíos de la seguridad; sino un primer paso para poner a cada uno el nombre y el diagnóstico adecuado. La selección de los instrumentos, y la construcción del andamiaje institucional, es el segundo paso de la construcción, debiendo evitarse la confusión entre uno y otro,

y la consiguiente frustración. En este sentido, han existido en los últimos cinco años algunos debates que cuestionan los efectos de la declaración de multidimensionalidad en la práctica de la seguridad en el Hemisferio. Sin embargo, a la luz de lo antedicho, podemos estar equivocándonos al pedir a un enfoque los resultados que sólo los instrumentos pueden o no brindar. La atención, en este momento, debe estar colocada en cómo fortalecer las instituciones y diseñar los instrumentos que a cada dimensión de la seguridad corresponden, y así llevar a la práctica el enfoque multidimensional.

Si miramos el pasado inmediato, se observan ciertas dificultades para asumir plenamente el significado de la concepción adoptada. Especialmente, a la hora de plantear estrategias de seguridad que involucren a todos los actores pertinentes dentro del gobierno, y también fuera de él. Los compromisos que se asumen (por ejemplo, convenciones) tienen dificultades para ser llevados a la práctica, también por la compartmentalización de las acciones políticas en los marcos nacionales e internacionales.

## El contexto de las dimensiones de la seguridad

Mencionábamos como una primera conclusión la idea de que la multidimensionalidad es un enfoque, y no un instrumento. Un segundo aspecto que aparece en los debates es la intervención de la defensa en toda la cuestión. Pues a pesar del carácter multidimensional adoptado, sigue manifestándose una tendencia a pensar en defensa cuando se menciona la seguridad. La tendencia tiene cierta explicación: las dimensiones de un mismo concepto tienen naturales relaciones entre sí, pues definen su pertenencia a un término madre que las agrupa. Reconocer estas relaciones implica definir también instrumentos precisos, sin confundir los límites de cada dimensión.

3. Las dimensiones de la seguridad podrían agruparse en militar, política, económica, social y ambiental. Ver Buzan, Barry, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", en *Strategy and Force Planning*, Naval War College Press, Newport, 1996. La categorización es tomada como una ayuda metodológica, antes que como pretensión de exhaustividad.

Preguntarse acerca de los retos y las perspectivas de la multidimensionalidad a cinco años de su adopción, supone observar el panorama actual de las distintas dimensiones de la seguridad. Por ejemplo, en lo referido a la dimensión económica, pueden enumerarse algunos de los principales indicadores del contexto actual:

- El descenso de ingresos por exportaciones en los países de América Latina y Caribe (que puede agravarse si, como aparentan, los países más desarrollados profundizan la política de subsidios y el proteccionismo) tiene como consecuencia menor disponibilidad de recursos para los gobiernos. Los presupuestos, de hecho, ya han comenzado a reformularse. Lo mismo puede decirse acerca de la incidencia que tendrá el descenso de los ingresos por remesas (que oscila, según las estimaciones, para los diversos países, entre un 10 y un 30% menos respecto de las mismas cifras del año anterior).
- Se estima que los ingresos decaerán en otros rubros claves de los últimos años de crecimiento latinoamericano: el turismo y las inversiones extranjeras.
- Al mismo tiempo, la política migratoria norteamericana de los últimos años

ha generado una especie de remolino en la región centroamericana, con movimientos constantes de personas que rebotan contra las barreras impuestas.

Dado que las dimensiones se separan analíticamente, pero están fuertemente interrelacionadas en la vida cotidiana, los distintos aspectos de la actual crisis económica harán sentir sus efectos en especial en las dimensiones social y política de la seguridad. En lo que respecta a la social, podemos destacar:

- La pérdida de fuentes de trabajo, la detención del crecimiento y la temida entrada en recesión presumiblemente se hacen sentir en movilizaciones.
- El impacto de la comunicación constante de lo que sucede en la dimensión económica afecta profundamente la vida cotidiana de la persona humana. El analista uruguayo Juan Rial habla de los sentimientos en tiempos críticos, y de cómo impactan en la arena social.<sup>4</sup> Cabe tener en cuenta que esta clase de situaciones y sentimientos se insertan en un contexto previo, que se relaciona con las características de la era posmoderna y la desarticulación de las tendencias agregacionistas que caracterizaron gran parte de los siglos XIX y XX. El

interés por lo comunitario se liga difícilmente con lo político.

- La seguridad pública está indefectiblemente atada a este contexto, tanto como lo está a lo económico y lo político. En lo que hace al Estado, y a sus posibilidades de imponer la ley y el orden, en muchos países latinoamericanos las tendencias neoliberales ligadas a la concepción del Estado mínimo terminaron en los '90 la tarea emprendida por la doctrina de seguridad nacional de los '60 y '70. Las estructuras institucionales sufrieron la descomposición de la idea del Estado benefactor de manera aguda, adaptándose al criterio de un presunto control del gasto público. Así, las capacidades del Estado para atender desde su estructura las demandas de la política disminuyeron aún más.

- Por otra parte, la participación ciudadana en materia de seguridad pública es aún un tema pendiente. Si bien se han realizado intentos en distintos distritos, ciertamente el papel de la sociedad civil permanece inexplorado. Seguramente guarda relación con ello la ausencia general de reformas de los aparatos de policía, la escasa disponibilidad de datos, y la permanencia de dichos aparatos como instituciones generalmente cerradas a la sociedad civil.

- En el ámbito hemisférico, y dentro de este contexto, la realización de una primera Reunión de Ministros sobre seguridad pública constituye una iniciativa auspiciosa, cuya continuidad se espera sea apoyada por los distintos países.

La dimensión política de la seguridad tiene, a su vez, un contexto particular que envía y recibe estímulos del resto de las dimensiones. En general, podemos observar que:

- Existen tiempos disímiles entre la política "institucional" y la política "real" (aquella que viven los ciudadanos), y escasos o nulos mecanismos de comu-

4. "El hecho de que la mayoría de las personas sean sólo receptoras de datos, sin capacidad efectiva de poder evaluar su contenido específico, y sin poder tomar acción para contrarrestarlos, lleva a frustración, ansiedad, baja autoestima y agresividad. Afecta a muchos segmentos de la sociedad, sin muchas distinciones entre clases sociales y situaciones específicas. El desajuste emocional lleva a padecer la crisis en una posición poco propicia. Algunos sectores son particularmente vulnerables, como los jóvenes que recién ingresan -o intentan hacerlo- al mercado laboral, las personas de tercera edad, y las mujeres sin trabajo asalariado. (...) Según la OMS, la crisis aumentará los suicidios y los problemas de salud mental, especialmente entre sectores de clase alta y media alta. Sin embargo la reacción puede ser diferente en sectores sociales subalternos, o grupos especialmente vulnerables como los jóvenes, donde ante la sensación de que 'no queda nada por perder' se puede transitar el camino de la protesta que puede degenerar en violencia." Ver Rial, Juan, *La crisis y la comunicación social*, Nueva York, febrero 2009.

nización / relación entre ambas. Ambas parecen correr por carriles separados, mientras existe una profunda brecha entre las capacidades institucionales y los desafíos / expectativas que los ciudadanos tienen acerca de la acción de las instituciones.

- Ello, a su vez, recibe la influencia de los planteos acerca del Estado en el nuevo ambiente político-social en el mundo, producidas como están en los tiempos posmodernos las dudas acerca de quién y cómo centraliza efectivamente el contrato social.

- Para América Latina y Caribe, la escasa experiencia democrática se agrega como factor a tener en cuenta. En definición aún los marcos fundacionales, resta todavía por verse cómo se gerencia la política en tiempos de escasez. La detención del crecimiento pondrá a prueba el espíritu democrático; su resolución positiva puede ser una inmensa oportunidad para un despegue regional y un quiebre de tendencias históricas.

- En el plano regional, permanece el dilema entre soberanía / resolución mancomunada o coordinada de los problemas, afectando profundamente las posibilidades de acuerdos hemisféricos que conlleven resultados prácticos.

- Se observa, finalmente un gran des-

concierto acerca del sistema internacional expresado en las Naciones Unidas.

La gestión y protección de los recursos naturales, y la acción contra los desastres son centrales a las preocupaciones hemisféricas por la dimensión ambiental de la seguridad. Dicha dimensión, ligada al igual que otras a los problemas del desarrollo, ha adquirido relevancia pública no sólo por las consecuencias del deterioro ambiental discutidas y aceptadas por la comunidad internacional. También, porque la abundancia de recursos naturales en la región ha generado –tal vez como nunca antes en la historia- la discusión política y pública acerca de la gestión y distribución del producto económico derivado de ellos.<sup>5</sup>

El Estado tiene ante sí, para esta dimensión, la carga y las oportunidades de las expectativas ciudadanas. Pero los sistemas de información y los mecanismos de coordinación interagenciales son insuficientes y poco desarrollados en la mayoría de los países. La debilidad de los sistemas a cargo directamente del Ejecutivo deriva el tema hacia el área de la Defensa, donde las instituciones militares pueden parecer las únicas capaces

de llegar a los distintos puntos del territorio nacional, y de gestionar ordenadamente la atención de los desastres.

La dimensión de la Defensa es aquella en la que tal vez, como se dijera anteriormente, más se ha abordado la cuestión multidimensional. La preocupación por definir los instrumentos de la Defensa ha estado presente a la hora de las negociaciones multilaterales, y también en la construcción del papel que cada país establece para su instrumento militar. Por ello, en general existe una definición del papel del instrumento militar en el contexto nacional (más allá de las diferentes elecciones que al respecto se realizan), y también promoción del pensamiento acerca de las variaciones del uso de la fuerza por parte del Estado.

## El campo de la Defensa

Las cuestiones de Defensa se han llevado una gran atención a la hora de plantear avances e iniciativas para la multidimensionalidad. Este hincapié podría explicarse por los procesos de democratización, las distintas urgencias por encarar el tema militar en los nuevos diseños sociales y políticos, y

los avances en la resolución pacífica de conflictos, que han brindado un marco posible para tratar y avanzar en esta dimensión.

El hecho de que la Defensa no constituya un tema primordial de atención pública provee oportunidades y desafíos. La mayor oportunidad radica en las posibilidades de consolidar lo logrado, estableciendo prácticas a nivel regional que construyan una institucionalidad permanente. En este sentido, la labor de la Comisión de Seguridad Hemisférica se presenta como un rasgo saliente de la década pasada; entre los logros se cuenta la definición del vínculo jurídico de la Junta Interamericana de Defensa (JID) y la propia labor en torno a la multidimensionalidad (junto con la creación de una Secretaría especial dentro de la estructura de la OEA).

5. “(...) los beneficios económicos, sociales y ambientales que resultan de la gestión sostenible de los recursos naturales, incluso aquellos resultantes de la participación justa y equitativa de los beneficiarios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, pueden contribuir al alivio de la pobreza, la reducción de las inequidades y la promoción de la igualdad de oportunidades en todos los países.” Organización de Estados Americanos, Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CID), Primera Reunión Interamericana de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Sostenible, *Declaración de Santa Cruz + 10*, OEA / Ser.K CID / RIMDS / DEC.1/06, 16 de enero de 2007, pág. 14.

Los avances que se produjeron en la dimensión de la Defensa pueden sintetizarse en dos grandes ejes: la confianza mutua, y el proceso político de las Conferencias de Ministros. Dadas las experiencias autoritarias que caracterizaron la vida política de muchos de los países latinoamericanos durante el siglo XX, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político fue uno de los principales temas para la agenda de la transición a la democracia. La construcción de las instituciones civiles encaró –deliberadamente o no– su camino en dos planos: el nivel interno, y el nivel externo. En el interno, el fortalecimiento de los Ministerios de Defensa y el trabajo sobre las relaciones entre civiles y militares fue la característica. Parte de ello fueron los debates nacionales dedicados a la Defensa nacional, en los cuales los gobiernos llamaron a la sociedad civil a participar de la discusión con vistas al diseño de la política de Defensa en el nuevo espacio de seguridad regional.

La Conferencia de Ministros de Defensa nació en 1995 como un medio para sostener y promover la conducción política y civil de las políticas de Defensa, y el creciente proceso de confianza mutua entre los países del Hemisferio. La

mayoría de los países trataban, en ese momento, de establecer un papel efectivo y real para los Ministerios de Defensa dentro de la nueva estructura institucional democrática. La Conferencia vino, así, a proveer un foro cuya misma convocatoria reconocía a los Ministerios de Defensa como los interlocutores principales para la guía y la conducción de la Defensa, que podía sostener una mayor cooperación y confianza entre los países. La primera de ella sentó los llamados “Principios de Williamsburg”, entre ellos:

- La estrecha relación entre democracia y seguridad.
- El papel de las Fuerzas Armadas como pieza fundamental en la Defensa de los intereses de los Estados.
- La subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles legalmente constituidas.
- La necesidad de fomentar la confianza mutua y la resolución pacífica de conflictos, principalmente mediante el aumento de la transparencia y de la comunicación, la promoción de un diálogo mayor entre civiles y militares, y la mayor cooperación particularmente en materia de misiones de paz auspiciadas por Naciones Unidas.

Estas Conferencias de Ministros se han celebrado ya en ocho ocasiones, esperándose la próxima para 2010, con sede en Bolivia. A lo largo de ellas, los ejes iniciales se mantuvieron, incorporándose también otros que, a la luz del calor de las redefiniciones de la posguerra fría, terminarían convirtiéndose prácticamente en ejes principales (tanto para acuerdos como para desavenencias): la arquitectura de seguridad hemisférica, y la multidimensionalidad. La Conferencia celebrada en Santiago (2002) instaló el concepto de la “arquitectura flexible”, como una salida a un debate que no parecía tener retorno: ¿cómo leer las nuevas formas de concertación en el contexto del sistema interamericano? ¿Cómo generar nuevas relaciones y confianza con viejas estructuras? Un año más tarde, el debate liberó sus cauces a partir de la Conferencia Especial Sobre Seguridad celebrada en México en 2003, la cual adoptó el concepto multidimensional de seguridad.

Desde entonces, las Conferencias han sido impactadas por un intenso debate, acerca de los significados de la multidimensionalidad, las distinciones entre Defensa y seguridad interna, y el papel de los militares en la seguridad interna.

Ciertamente, el debate no se refiere al diagnóstico acerca de los problemas de seguridad, sino a las formas de lidiar con ellos. La multidimensionalidad ha sido de complicada aplicación, en cuanto la definición conceptual no fue acompañada de una aguda definición de los instrumentos correspondientes a cada dimensión.

Ahora bien, aludiendo al otro gran eje que ha guiado el devenir de la Defensa en el Hemisferio (los procesos de confianza mutua), las relaciones exteriores entre los Estados de la región fueron parte importante de la construcción de un nuevo escenario. Los países latinoamericanos poseen en general, en su historia, marcas importantes de hipótesis de conflicto entre países, principalmente por cuestiones limítrofes. Las doctrinas, estructuras y organización de las fuerzas militares fueron construidas a partir de estas hipótesis. Sin embargo, en muchos de los casos el conflicto fue progresivamente puesto a la mesa de la resolución pacífica, destacándose una tendencia notoria en los años '80 y '90 a plantear la necesidad de medidas que construyeran (o restituyeran) la confianza entre países. En particular, la década de 1990 está signada por el sur-

gimiento de espacios hemisféricos como los anteriormente citados, y por la firma de acuerdos subregionales y bilaterales.

En este contexto, las medidas de confianza mutua constituyeron uno de los signos más evidentes del cambio de actitud estratégica. Las fuerzas militares fueron, también, actores principales de este proceso, superando incluso en ocasiones las consideraciones de los actores políticos. El crecimiento de los programas de intercambio en áreas como la educación es muestra de ello. Más allá de las razones profesionales específicas por las cuales los diferentes cursos son ofrecidos a alumnos extranjeros, la educación militar es hoy una de las más notorias medidas de confianza que se han construido en la región. La socialización lograda por lo compartido en las aulas atraviesa los escudos, y hermana de una manera especial a los cursantes. Y en este sentido las fuerzas militares -recibiendo los impulsos de la política en desarrollo entre los países- han sabido incorporar su propio mundo a estos nuevos tiempos.

La consideración sobre las medidas de confianza mutua como punto relevante de la agenda alcanza su mayor

desarrollo, en el hemisferio, a mediados de la década de los '90. A partir de allí, se produce un descenso en su tratamiento: el clima de cooperación desarrollado entre países conllevó una tendencia a considerar que la adopción de medidas específicas en el campo militar perdía relevancia. No fue ajeno a ello el crecimiento de las relaciones en el nivel político (en particular, entre los Ministerios de Defensa), la publicación de libros blancos, y los diversos acuerdos subregionales y bilaterales que elevaron al primer plano las acciones de concertación política.

El campo de la Defensa ha logrado avances significativos dentro del espectro de la seguridad. Su consolidación va de la mano de aspectos relevantes tales como:

La promoción de avances en la institucionalización de las estructuras de Defensa, incluyendo:

- La educación y entrenamiento de personal civil para los Ministerios (y su posterior inclusión en las estructuras).
- Los proyectos de modernización o reforma de los instrumentos militares, abordando pautas de democratización tales como la incorporación de perspectivas de género.

- La educación militar en la perspectiva de los derechos humanos.
- La carrera militar de cara a las misiones no primordiales en doctrina pero sí en la práctica (tales como las operaciones de paz).
- La relación con los representantes en el Legislativo, con la sociedad civil, y con otros Ministerios del Estado (por ejemplo, Relaciones Exteriores).
- El fortalecimiento de los Ministerios en sus aspectos específicos: personal, presupuesto, y estructuras organizativas.

El avance de la confianza mutua en aspectos “no conflictivos” pero necesarios para la mayoría de los países:

- Transparencia de las políticas y los presupuestos (especialmente, la provisión de información).
- Cooperación en misiones de paz y desastres naturales.

## Conclusiones, o los retos de la multidimensionalidad

Las nuevas épocas provocan oportunidades. El desconcierto, la incertidumbre desestructuran y aparecen como un condicionante negativo; sin

embargo, son condiciones positivas si se asumen y trabajan, pues liberan la creatividad. El sistema interamericano asumió un riesgo al tomar como propio un enfoque multidimensional de la seguridad, pero al mismo tiempo provocó las condiciones para que pueda pensarse y avanzar en el mejoramiento de la vida de los ciudadanos de la región.

Es necesario asumir el desafío conceptual y político planteado por la multidimensionalidad. En primer lugar, aceptando que la multidimensionalidad es un enfoque, y que deben pensarse y diseñarse medios para atender los desafíos y preocupaciones derivados. Para cada dimensión, existen o deben plantearse instrumentos adecuados; a cinco años de la Declaración, puede decirse que la tarea por delante es la definición y negociación sobre los instrumentos.

En este sentido, el principal reto de la multidimensionalidad se relaciona con la reconstrucción institucional en el marco de la democratización. Coordinación, participación de todos los actores involucrados, comunicación interna y de acceso a la información en el plano externo, son capacidades a desarrollar.

En el nivel de los países, la multidimensional supone un planteo acerca de las estrategias de la seguridad nacional y del andamiaje institucional que puede sostenerla. Utilizar un enfoque multidimensional conlleva algunos cambios respecto de cómo, tradicionalmente, un Estado enfocaba los problemas de la seguridad. Por ejemplo, debatiendo que:

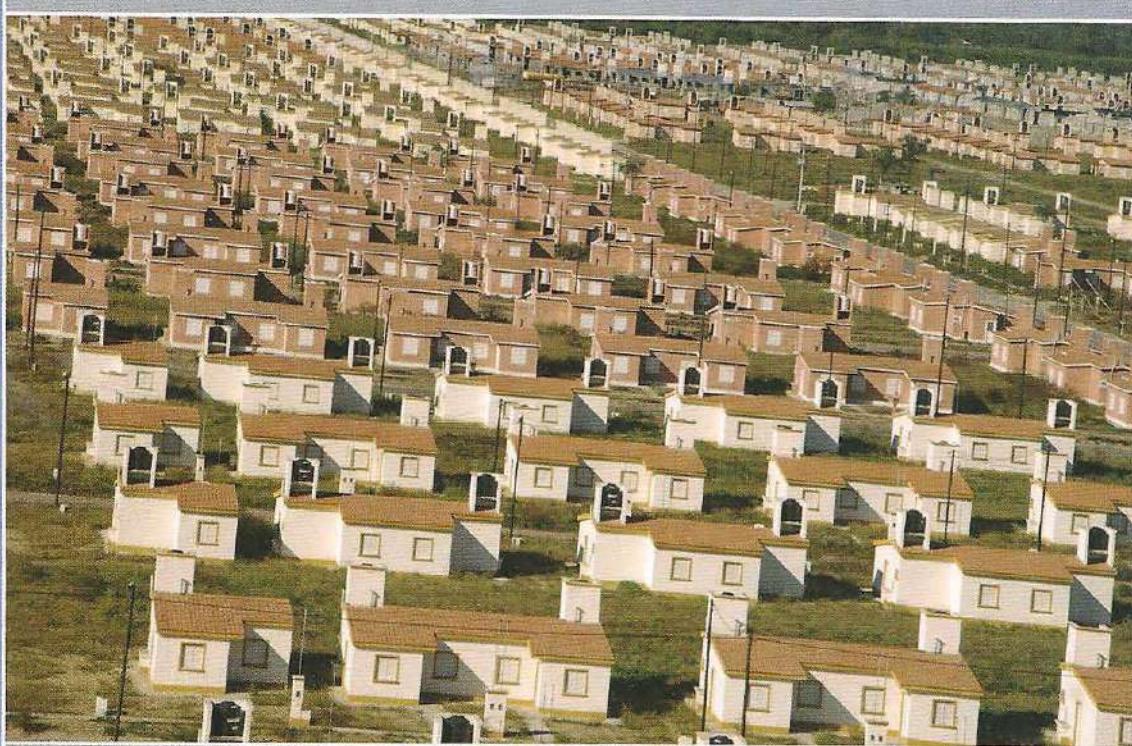
- Acortar la brecha entre Estados y ciudadanos es también cambiar la forma en que se mira la seguridad. Una actitud proactiva al respecto tendería a observar qué afecta la vida cotidiana de los ciudadanos. Asimismo, un mayor trabajo con la ciudadanía y medios de comunicación.
- La multidimensionalidad supone un refuerzo de visiones psicológicas, sociológicas y políticas de la seguridad.
- Los pensamientos y debates acerca de estrategias de seguridad necesitan ser retomados desterrando definitivamente la sombra de la doctrina de seguridad nacional, incorporando a los

actores que tienen jurisdicción sobre las diferentes dimensiones dentro del Ejecutivo, derramando también a los congresos, partidos políticos, y organizaciones de la sociedad civil. La promoción de la incorporación de nuevas generaciones a la visión y resolución de problemas de seguridad parece, en este sentido, un paso ineludible del futuro inmediato.

La multidimensionalidad como enfoque ha representado un avance en la visión de los problemas y posibilidades del Hemisferio. Los últimos cinco años han mostrado las posibilidades de avanzar en este tema, más aún cuando se provee a la organización hemisférica de los medios políticos para constituirse en el foro natural de su tratamiento. Si de este enfoque comienzan a derivar con mayor claridad los instrumentos, podrá provocarse un mejoramiento consistente e institucional de la seguridad hemisférica, y de la seguridad de cada uno de los países.

# Viviendas para el personal de nuestras Fuerzas Armadas

*La Presidenta de la República, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, entregó en el Ministerio de Defensa viviendas para suboficiales de Ejército, Armada y Fuerza Aérea.*



El Programa de viviendas para Suboficiales de las Fuerzas Armadas ya cuenta con sus primeros beneficiarios. De un total de 7.300 nuevos hogares, en esta primera etapa ya inauguramos 407, ubicados en: Moreno, José C. Paz, Florencio Varela y Mar del Plata, en la Provincia de Buenos Aires. Y en Resistencia -Chaco-, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta y Santiago del Estero.

Este programa continuará activamente para que muchos otros Suboficiales de nuestras Fuerzas Armadas tengan la posibilidad de acceder a su vivienda propia, mejorando así su calidad de vida.

*"Estamos construyendo y trabajando por una Argentina mejor"*  
Dra. Cristina Fernández de Kirchner



Ministerio de  
Planificación Federal,  
Inversión Pública y Servicios

Presidencia de la Nación



Ministerio de  
Defensa

Presidencia de la Nación

# Derribar la *Ley de Derribo*

JOSÉ MANUEL UGARTE \*

(\*) Abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires, Profesor de dicha Universidad, de la Universidad Católica de Santiago del Estero, de la Escuela Superior de Prefectura Naval Argentina, de la Maestría en Seguridad Pública de Policía Federal Argentina, y del Diplomado en Seguridad y Resolución de Conflictos organizado por la Universidad Nacional de Catamarca y Gendarmería Nacional; así como de la Carrera de Especialización en Gestión para la Defensa de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.



La presentación en nuestro país por diversos legisladores de proyectos de ley, y la sanción en algunos países latinoamericanos de leyes, facultando a derribar aviones sospechosos de conducir contrabando, fundamentalmente de drogas, determina la necesidad de analizar críticamente tales propuestas y realidades, determinando sus orígenes y verdaderas causas, su característica de postular condenas a muerte sin forma de juicio, sus efectos en países latinoamericanos donde se aplican, y sus graves consecuencias jurídicas e institucionales, explorando modos de combate al narcotráfico más compatibles con el Estado de Derecho y el respeto por la vida humana.

## ¿Ley de Derribo?

Periódicamente, proyectos presentados por legisladores de diversas orientaciones actualizan un debate que en Argentina comenzó a cobrar vigor al tomarse conocimiento de la sanción en diversos países vecinos –Colombia, Perú, Venezuela y Brasil– de normas legales facultando a sus fuerzas aéreas la destrucción de aeronaves sospechosas, que volaran en su espacio

aéreo sin plan de vuelo aprobado, y que no acataran las intimaciones que les fueran efectuadas para identificarse y para aterrizar en los aeropuertos indicados.

En particular, debe destacarse la influencia, explicable por tratarse de un socio comercial y en grado creciente, de un aliado estratégico de Argentina, de la sanción en la República Federativa de Brasil de la Ley N° 9.614 del 5.3.1998 –denominada *Ley de Tiro de Destrucción*, bautizada por la prensa *Ley de Derribo*, modificatoria del Código Aeronáutico brasileño aprobado por Ley N° 7.565 del 19.12.1986, que incluyó en el artículo 303 del referido Código el inciso 2º, que dispuso, con referencia a la interceptación de aeronaves, que “*Agotados los medios coercitivos legalmente previstos, la aeronave será clasificada como hostil, quedando sujeta a la medida de destrucción, en los casos de los incisos de comienzo de este artículo, y después de la autorización del Presidente de la República, o de la autoridad en que aquél delegue esta facultad*”.<sup>1</sup>

1. Reproducido casi textualmente en posteriores proyectos de legisladores argentinos

Merece señalarse que esta ley –que causó controversia en Brasil<sup>2</sup>– recién fue reglamentada, haciendo posible su aplicación, el 17.7.2004 –más de seis años después-, a través del Decreto N° 5.144 del 16.7.2004, y exclusivamente para “*aeronaves hostiles o sospechosas de tráfico de substancias estupefacientes y drogas afines*<sup>3</sup>, teniendo en cuenta que éstas pueden representar una amenaza para la seguridad pública”. Vale decir, que no se previó su empleo para otras formas de contrabando o de delito.

66

Se estableció, por otra parte, una secuencia de *medidas coercitivas de averiguación, intervención y persuasión*, a ser ejecutadas por las aeronaves interceptoras, quedando sólo ante su fracaso la aeronave sospechosa sujeta a clasificación como aeronave hostil y sujeta a medida de destrucción, previéndose que esta medida sería empleada sólo “*como último recurso y después del cumplimiento de todos los procedimientos que prevengan la pérdida de vidas inocentes, en el aire o en tierra*”, propósito este último ciertamente de difícil concreción, dadas las características del medio aéreo.

Lo cierto es que estas orientaciones y especialmente la sanción en 1998 de la *Ley de Tiro de Destrucción* en Brasil, tuvieron en Argentina –entre otras derivaciones- un impacto singular: la *Revisión de la Defensa 2001* producida por el Ministerio de Defensa y publicada en dicho año, incluyó en su capítulo *Inserción de la Defensa en la Reingeniería del Estado*, tras aludir a la circunstancia de hallarse el Ministerio trabajando activamente en la elaboración de la legislación pendiente con el objeto de completar un cuerpo legal que contribuyera a la eficacia del Sistema de Defensa, entre las normas pendientes, además de la reglamentación de las Leyes de Defensa y de Reestructuración, y proyectos de Ley de Movilización, Ley de Producción para la Defensa y de modificación del Código de Justicia Nacional, otro proyecto poco vinculado con aquéllos: el denominado sin eufemismos *Proyecto de Ley de Derribo*.

Cabe recordar que el referido documento, tras detallar las *normas pendientes* en cuestión, señaló que “*Completar la legislación pendiente contribuirá, de manera directa o indi-*

*recta, a mejorar la calidad del gasto y aumentar la eficacia global del sistema, haciendo que las Fuerzas Armadas puedan cumplir con su misión*”, aspiraciones cuya vinculación con la Ley de Derribo no aparece clara.

Frente a los aludidos proyectos de ley y antecedentes en Argentina y en Latinoamérica, cabe interrogarnos en primer lugar acerca de la constitucionalidad, en nuestro país, de una hipotética Ley de Derribo.

## La Ley de Derribo y el orden jurídico argentino

Lo primero que cabe destacar al respecto, aunque no resulte demasiado novedoso, es que las características del medio aéreo imponen una sustancial diferencia, en materia de interceptación para registro y control, respecto de los medios terrestre y acuático.

Mientras es perfectamente posible una persecución e interceptación con medios navales a un buque y forzar su detención empleando munición de calibre limitado y/o de determinadas características, sin provocar su hundi-

miento o aún produciendo un hundimiento gradual que permita el salvamento de los tripulantes; y, asimismo, provocar la detención de un vehículo terrestre bloqueando su tránsito con otros vehículos, entre otras formas, el

2. Así, en el artículo denominado Ley de Derribo, el ex magistrado del Supremo Tribunal de Justicia (Brasil) Luis Vicente Cernicchiaro, comentando los artículos de la ley referida, señaló que *“interesa y nos preocupa la ‘medida de destrucción’ En periodo de guerra, ¡todo bien! Como procedimiento de aprehensión de sustancias estupefacientes y drogas afines, no obstante la nobleza de la finalidad, no resiste a los mandamientos constitucionales. Cuando se dice que el país está en guerra para combatir el narcotráfico, es evidente que esa expresión es retórica. La soberanía nacional no está en juego. Se trata de mera eficacia en el combate a la criminalidad común. En primer lugar, en el llamado balance de los bienes jurídicos, la vida gana primacía en relación al combate a la criminalidad. La Constitución (art. 1º) registra que Brasil se constituye en Estado democrático de derecho y literalmente preserva la dignidad de la persona humana (III). En segundo lugar, los principios del Derecho Penal y del Derecho Procesal Penal fueron puestos de lado. La Ley Mayor proclama: ‘No habrá Juez o Tribunal de excepción (art. 5º, XXXVII); o sea, todos tienen derecho al debido proceso legal, al contradictorio y a la amplia defensa... Todavía ... nadie será considerado culpable hasta el dictado en juicio de sentencia contradictoria (art. 5º, LVII). La Ley de Derribo puede llegar a la ejecución sumaria... Derribar una aeronave en vuelo es evidente que, habitualmente, significa eliminar la vida de los pasajeros. ¿Dónde queda, insistase, el debido proceso legal? Y el principio jurídico conquistado a duras penas: la amplitud del proceso ... asegurado y contradictorio y la amplia defensa, con los medios y recursos a ella inherentes? La ejecución sumaria es el resquicio (que debe ser eliminado) de los Estados totalitarios... (BDJUR, Supremo Tribunal de Justicia de Brasil)”, disponible en <http://bdjur.stj.gov.br> (acc. 8.5.2009).*

3. En el aludido decreto se previó que a sus fines, era considerada *“aeronave sospechosa de tráfico de sustancias estupefacientes y drogas afines, aquella que se encuadrara en una de las siguientes situaciones: I. Adentrarse en el territorio nacional sin Plan de Vuelo aprobado, oriunda de regiones reconocidamente fuentes de producción o distribución de drogas ilícitas; o II. Omitir a los órganos de control de tráfico aéreo informaciones necesarias para su identificación, o no cumplir determinaciones de estos mismos órganos, si estuviera cumpliendo una ruta presumiblemente utilizada para la distribución de drogas ilícitas.”* Resulta claro el sesgo de medida de lucha contra el narcotráfico, impuesto por la reglamentación en cuestión.

derribo de una aeronave provoca con casi total seguridad la muerte de sus tripulantes.

En definitiva, el derribo de una aeronave constituye una ejecución sumaria sin forma de juicio; la aplicación deliberada de la pena de muerte a quienes continúan amparados por la presunción de inocencia derivada del artículo 18 de la Constitución Nacional, y que no pueden ser penados sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgados por comisiones especiales –como sería aquél a quien se atribuyera la facultad de dar la orden de derribo- ni privados de su derecho de defensa en juicio.

Por otra parte, la *Convención Americana de Derechos Humanos*, ratificada por nuestro país por la Ley N° 23.054, y a la cual el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, a través de la reforma de 1994, asignó jerarquía constitucional en las condiciones de su vigencia, establece de modo primordial en su artículo 4º *el derecho de toda persona a que se respete su vida, derecho que debe estar protegido por la ley*, disponiéndose además que *nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente*,

estableciéndose además que aún *en los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito*, no pudiéndose además *extender su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente*.

Para el caso de países que han abolido la pena de muerte, como es el caso en Argentina, donde la reciente derogación de la Ley N° 14.029 ha hecho desaparecer sus últimos vestigios, la norma indicada dispone que “*no se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido*”

Todavía es posible señalar en esta materia que el *Convenio de Aviación Civil Internacional*, denominado *Convenio de Chicago* (1944), con las modificaciones que le fueron introducidas por el *Protocolo relativo a una enmienda al Convenio de Aviación Civil Internacional*, celebrado en Montreal (Canadá) -que introdujo el nuevo artículo 3 bis al aludido Convenio- estableció que “*los Estados contratantes reconocerán*

*cen que todo Estado debe abstenerse de recurrir al uso de las armas en contra de las aeronaves civiles en vuelo y que, en caso de interceptación, no debe ponerse en peligro la vida de los ocupantes de las aeronaves ni la seguridad de éstas. La presente disposición no se interpretará en el sentido de que modifica en modo alguno los derechos y las obligaciones de los Estados estipulados en la Carta de las Naciones Unidas”.*

Así como el aludido protocolo otorga la facultad a los Estados contratantes de exigir el aterrizaje en un aeropuerto designado de una aeronave civil que sobrevuelle su territorio, ya sea si lo hace sin estar facultada para ello, o bien si el Estado respectivo tiene motivos razonables para llegar a la conclusión de que el sobrevuelo tiene lugar para propósitos incompatibles con los fines del aludido Convenio, comprendiendo la potestad para el Estado en cuestión de dar a dicha aeronave toda otra instrucción necesaria para poner fin a este acto de violación, reconoce también que los Estados contratantes podrán recurrir a todos los medios apropiados, siempre que éstos sean compatibles con los preceptos pertinentes del derecho internacional, comprendidas

las disposiciones pertinentes del referido Convenio “y, específicamente, con el párrafo a) del presente artículo”. Es decir, con la prohibición del uso de armas en contra de las aeronaves civiles, y de poner en peligro la vida de los ocupantes de las aeronaves y la seguridad de éstas.

También el protocolo en cuestión faculta a todo Estado contratante para castigar con sanciones severas toda utilización de una aeronave con propósitos contrarios a los fines del *Convenio*, debiendo incluso adoptar las medidas necesarias para prohibir el uso deliberado de aeronaves civiles matriculadas en dicho Estado o explotadas por una persona física o jurídica cuya oficina principal o residencia permanente se encuentren en su territorio, para finalidades contrarias al *Convenio*, pero sin afectar la prohibición antedicha, relativa al uso de armas contra las aeronaves civiles.

Cabe señalar que el documento OACI 9433-AN/926, denominado *Manual sobre la Interceptación de Aeronaves Civiles*, incluyó expresamente el texto del aludido protocolo y, consiguientemente, la aludida prohibición.

Este protocolo –al que nuestro país adhirió, y que se encuentra en plena vigencia– tiene jerarquía superior a las leyes (artículo 75, inciso 22, Constitución Nacional), no pudiendo ser derogado por aquéllas, rigiendo además a su respecto la prohibición contenida en el artículo 27 de la *Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados*, que prohíbe a los países signatarios –entre los cuales, obviamente, se encuentra Argentina– invocar normas de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

70

En definitiva, poco esfuerzo es menester para concluir en la *inconstitucionalidad* que tendría una norma de las características de las proyectadas.

Y ello así, por cuanto por más que se establezca, como lo hace el Decreto N° 5.144/2004 brasileño, que el derribo sólo puede hacerse efectivo luego “*del cumplimiento de todos los procedimientos que prevengan la pérdida de vidas inocentes, en el aire o en tierra*”. Esta estipulación implica una verdadera *contradictio in terminis*. Nadie puede estar en condiciones de asegurar la salvación de vidas inocentes si un avión es derribado.

Se debe tener en cuenta que la finalidad que se persigue con este tipo de leyes es luchar contra el narcotráfico, delito grave y repudiable y que debe ser combatido, con métodos que preserven el Estado de Derecho cuya subsistencia y fortalecimiento constituye, en definitiva, el objetivo primario de los esfuerzos del sistema penal en general. No es posible luchar contra el delito con medios que supongan el quebrantamiento de normas básicas de la convivencia civilizada, medios cuya propuesta suele derivar de concepciones bélicas de la seguridad pública que ignoran la distinción conceptual entre defensa nacional y seguridad interior establecida en el artículo 4º de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional vigente en Argentina, y cuya aplicación a su propio territorio y a sus propios ciudadanos evitan cuidadosamente países de alto desarrollo institucional, que a veces proponen estas metodologías para su aplicación en los países latinoamericanos.

Esta referencia resulta de suma utilidad para considerar un episodio de aplicación, en Perú, de la *Ley de Derribo*, representada en este caso por el Decreto-Ley N° 25.426/1992 que fa-

cultó a la Fuerza Aérea del Perú (FAP) para efectuar el derribo de aeronaves.

## El derribo en Perú del avión que transportaba a Verónica Bowlers y a su hija Charity, y sus consecuencias.

Pocos episodios pueden ser más ilustrativos de los riesgos ínsitos en una Ley de Derribo, que el derribo el 20 de abril de 2001 por parte de la Fuerza Aérea del Perú (FAP) operando conjuntamente con la *Agencia Central de Inteligencia (CIA)* y la *Administración para la Aplicación de la Ley en Materia de Drogas (DEA)* estadounidenses, de una avioneta *Cessna 185* matrícula OB-1408 en las cercanías de Iquitos (Amazonia peruana) en la que viajaban la misionera bautista estadounidense Verónica Bowlers, de 35 años, y su hija Charity, de apenas 7 meses, y un piloto estadounidense, Kevin Donaldson, falleciendo las dos primeras –alcanzadas directamente por la munición calibre 7,62 disparada por el avión A-37B *Dragonfly* de la FAP– y quedando gravemente herido

el piloto, que alcanzó a efectuar un aterrizaje de emergencia en un río.

En el episodio, según se afirmó en un artículo periodístico publicado poco tiempo después<sup>4</sup> habrían participado dos aviones de la *FAP* y tres aviones estadounidenses: un avión radar *AWACS E-3*, un avión de reconocimiento *P-3 Orion*, y un avión *Citation V*.

El piloto estadounidense contaba con plan de vuelo aprobado por las autoridades peruanas, lo que ciertamente no impidió su derribo.

71

De interés es lo que surge de las *Conclusiones Desclasificadas del Informe del Inspector General de la Agencia Central de Inteligencia (U) Procedimientos Empleados en el Programa de Navegación del Puente Aéreo de Narcóticos en Perú, 1995-2001*<sup>5</sup>.

4. Revista *Caretas*, de Lima, 3.5.2001, "La Otra Misión", de Ramiro Escobar La Cruz.  
5. 25 de agosto de 2001.

En las conclusiones en cuestión –que ponen una vez más de manifiesto la solidez de las instituciones estadounidenses y su capacidad para examinar críticamente los actos gubernamentales– se señaló que el avión Cessna referido fue captado y seguido por un avión de la CIA como un sospechoso de narcotráfico y atacado por un avión de la Fuerza Aérea Peruana. En horas, funcionarios de la CIA comenzaron a caracterizar el derribo como un error único en un programa en todo lo demás bien llevado. De hecho, éste no fue el caso.

72

*El rutinario incumplimiento de los procedimientos en el Programa de Navegación del Puente Aéreo llevó al rápido derribo del avión que constituía el blanco sin salvaguardias adecuadas para prevenir la pérdida de vida inocente. Participantes claves peruanos y estadounidenses en el programa dijeron a la Oficina del Inspector General que, en muchos casos, el cumplimiento de los procedimientos requeridos hubiera tomado tiempo y hubiera resultado en el escape del avión designado como blanco. Adicionalmente, dado que los procedimientos requeridos para establecer contacto con el avión*

*designado como blanco eran difíciles de llevar a cabo, era más fácil derribar el avión que obligarlo a aterrizar. El resultado fue que en muchos casos, aviones sospechosos fueron derribados dos o tres minutos después de haber sido percibidos por el caza peruano, sin haber sido adecuadamente identificados, sin haberles sido dados los alertas requeridos para aterrizar, y sin haberseles dado tiempo para responder a tales alertas.*

*“Pilotos peruanos fueron entrevisados, por ejemplo, y ninguno dijo que hubiera jamás dado señales visuales para alertar a un avión blanco que había sido interceptado”.*

*“La CIA no cumplió con su obligación legal de mantener al Congreso y al NSC (National Security Conuncil) plenamente informados de actividades significativas acerca del programa. Entre 1995 y 2001, la Agencia incorrectamente informó que el programa cumplía con las leyes y las políticas que lo gobernaban”.*

En una relativamente reciente audiencia<sup>6</sup> llevada a cabo en la Comisión Permanente Selecta sobre Inteligencia

de la Cámara de Representantes de Estados Unidos de América, para la declaración del *Director de Inteligencia Nacional* Dennis C. Blair, el representante Peter Hoekstra, *ranking minority member*, señaló haberse visto “desilusionado, a veces horrorizado, por la actitud de cierta gente dentro de la comunidad de inteligencia, que erróneamente creen que no son responsables ante nadie fuera de la comunidad de inteligencia”.

Poniendo como ejemplo el episodio objeto de análisis, y haciendo referencia al precedentemente citado informe del *Inspector General de la CIA*<sup>7</sup>, destacó que “la CIA ayudó a un gobierno extranjero a derribar un avión supuestamente operado por narcotraficantes, habiéndose concluido que la CIA no siguió procedimientos adecuados para proteger vidas inocentes. El inspector general concluyó también que ciertos empleados de la CIA engañaron y ocultaron información al Departamento de Justicia, el Congreso y la Casa Blanca sobre la reiterada falta de procedimientos adecuados en este programa. Su falta de cuidado resultó en la muerte de inocentes americanos.”

Teniendo en cuenta que el programa, con las características señaladas, había comenzado en 1995; es decir, seis años antes del episodio, es lícito interrogarnos acerca de cuántas otras pérdidas de vidas peruanas –tanto inocentes como no inocentes– se habrán producido como consecuencia de la Ley de Derribo<sup>8</sup>, hasta que la muerte de dos personas de nacionalidad estadounidense puso de manifiesto las características en cuestión.<sup>9</sup>

6. Audiencia del 25 de febrero de 2009 sobre la Evaluación Anual de Amenaza.

7. Para un detalle de las funciones y facultades del aludido Inspector General, remitimos a José Manuel Ugarte, Legislación de Inteligencia, Dunker, 1999, y WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2000.

8. Cabe señalar que en Perú, el Decreto-Ley 25.426/1992 antes aludido fue derogado y sustituido por el Decreto Legislativo N° 824/96, que a pesar de limitar el rol de las Fuerzas Armadas en la lucha antidrogas, mantuvo la facultad de derribamiento en las zonas cocaleras para la Fuerza Aérea (V. artículo 7).

9. El autor quiere dejar expresa constancia del particular afecto que guarda al pueblo y a la Nación peruanos, así como del respeto que le merecen sus Fuerzas Armadas. La inclusión de este trágico episodio resulta imprescindible para tomar conciencia de los riesgos que representa una Ley de Derribo.

Un artículo de orientación favorable al programa antes referido señaló que “la Administración Clinton trabajó con el Congreso a fin de sancionar leyes que exceptúen al personal gubernamental de los Estados Unidos de toda responsabilidad en caso de un accidente que surja de la cooperación con un país en la aplicación de su política de interceptación por vía aérea. La legislación requería que el Presidente certificara que la cooperación en detener vuelos traficantes formaba parte de los ‘intereses nacionales’ de Estados Unidos, y que se tomarían las medidas de seguridad necesarias a fin de proteger aviones inocentes”.

“Tras la aprobación de la nueva legislación, Estados Unidos firmó un acuerdo preliminar con Perú y Colombia mediante el cual Estados Unidos ofrecería información de inteligencia a las autoridades locales sobre el tráfico aéreo a fin de contribuir a la identificación de aeronaves que transportaran narcóticos. La información le permitía a las fuerzas militares peruanas y colombianas, conforme a las leyes y procedimientos nacionales, interceptar traficantes de drogas (y, si era necesario, derribarlos) a fin de privarlos de

las rutas aéreas utilizadas para transportar cultivos ilegales”.

“La administración consideraba la interceptación aérea como un componente crucial de una viable estrategia antinarcóticos en Perú y Bolivia, dado que la mayor parte de la cocaína proveniente de Perú y Bolivia se transportaba por vía aérea.”

“Hasta que no se realice una profunda investigación, es prematuro emitir un juicio sobre las causas de la reciente tragedia. Por más de seis años, el programa funcionó bien, siguiendo todas las reglas de la aviación civil al pie de la letra. Sin embargo, sí parece que las normas y procedimientos no se siguieron adecuadamente en este caso (refiriéndose al derribo del avión en que viajaban Verónica Bowlers y su hija). Parece que hubo cierta confusión en cómo se transmitió la información desde la aeronave de vigilancia a las autoridades peruanas; una confusión que pudo haber resultado de la incapacidad de la tripulación estadounidense para comunicarse con la tripulación peruana de habla hispana. Si esto llegase a ser cierto, representaría una seria falla del programa.

*“Lo que resulta inconcebible es que las autoridades estadounidenses critiquen las acciones de los peruanos antes de examinar cuidadosamente todos los hechos. Perú implementó dichos programas bajo una fuerte presión de Estados Unidos<sup>10</sup>. La permanente colaboración es esencial si el enfoque regional de la cooperación antinarcótica ha de prosperar”.*<sup>11</sup>

Si bien, ciertamente, del precitado informe del Inspector General de la CIA surge que lejos se estuvo durante el curso del programa de seguirse “*las reglas de la aviación civil al pie de la letra*”, puede advertirse que el programa de derribo del Perú no es sino parte de un esfuerzo de nivel hemisférico patrocinado por Estados Unidos de América para luchar contra la oferta de estupefacientes, aunque paradójicamente el programa concluyera cobrando vidas estadounidenses.

En definitiva, más allá de la dura cuestión acerca de cuántos aviones fueron derribados y cuántas personas perecieron –culpables pero condenados a muerte sin forma de juicio, y aun posiblemente inocentes, como sucediera con Bowlers y su hija- permanece

también en pie un viejo problema latinoamericano, que también comprendió a Argentina en su trágico pasado. Se trata de la necesidad de evitar la aplicación de técnicas presuntamente eficientes que se traducen en pérdidas de vidas y graves problemas institucionales, técnicas que ciertamente no hallan aplicación en los países institucionalmente desarrollados.

En definitiva, el Estado de Derecho, la preservación de la vida e integridad física de quienes deben ser sometidos a la Justicia, y el derecho de defensa en juicio, constituyen también parte de lo que se defiende cuando se lucha contra el narcotráfico.

10. Destacado por el autor.

11. Arturo Valenzuela, “Lecciones de cooperación antidrogas entre Estados Unidos y América Latina a partir del incidente en Perú”, *Nueva Mayoría*, 27.4.2001, disponible en <http://www.nuevamayoria.com/analisis/valenzuela/cvalenzuela270401.htm> (acc. 8.5.2009)

## La caída de la Ley de Seguridad del Transporte Aéreo alemana, de 2005

En Alemania, tras el 11/9, tuvo lugar –no sin fuerte debate interno– la sanción de la *Ley de Seguridad del Transporte Aéreo de 2005*, que facultó al Ministro de Defensa para ordenar el derribo de un avión de pasajeros, si podía concluirse que el avión sería usado contra la vida de otros, y si tal derribo era la única manera de prevenir tal peligro actual.

76

Nos permitimos destacar que aquí no se facultaba el derribo de aviones para combatir el narcotráfico, o el contrabando de cigarrillos. La ley facultaba la adopción de la medida indicada exclusivamente con la finalidad de evitar una catástrofe similar a la acaecida el 11 de septiembre de 2001, y contra una amenaza sustancialmente idéntica a la que se presentó en tal oportunidad.

No obstante el carácter claramente limitado y excepcional de la facultad en cuestión<sup>12</sup>, la ley referida no soportó el examen de su constitucionalidad que de ella realizó la Corte Constitucional Federal alemana, que la declaró

inconstitucional (15.2.2006) haciendo lugar a seis acciones de constitucionalidad promovidas contra ella<sup>13</sup>, con dos fundamentos básicos. El primero de ellos, que la *Ley Fundamental* alemana faculta al gobierno federal para utilizar las Fuerzas Armadas solamente en caso de defensa, hipótesis interpretada por la Corte –como resultaba obvio– como defensa contra ataques armados por parte de Fuerzas Armadas, y no contra ataques terroristas, no encuadrando tampoco la cuestión en las cuidadosamente limitadas hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas establecidas por la *Ley Fundamental*<sup>14</sup>. Y, en segundo lugar, apoyó tal decisión en el deber de toda autoridad de proteger y respetar la dignidad del hombre, establecida en el artículo 1º del aludido cuerpo normativo, y en el derecho a la vida y a la integridad física, reconocido en el artículo 2º apartado 2 de aquélla.

El razonamiento de la Corte, en lo relativo a la protección de la dignidad del hombre, se fundó en que la ley cuestionada omitía tomar en cuenta el bienestar y la integridad de los pasajeros que se hallaban a bordo del avión y que en lugar de ello, los trataba como

simples partes del avión que debía ser destruido, por haber pasado a constituir un arma. Sostuvo que al tomar las muertes de los pasajeros en cuenta como un daño inevitable para la obtención de otros objetivos, transformaba a aquéllos en cosas, deslegalizándolas y puntuizando que “*es contrario a la dignidad del hombre transformar al individuo en una mera herramienta del Estado*” y que “*el principio que ‘cada persona debe ser siempre un fin en sí misma se aplica plenamente a todas las áreas del derecho.*”

Más allá de que la sentencia aludida no dejó de merecer debate en Alemania<sup>15</sup>, queremos destacar que aun frente a una situación tan extrema como el secuestro de un avión por terroristas, la Corte Constitucional Federal alemana reafirmó el valor de la vida humana, rechazando su sacrificio a través de su empleo para el logro de otros fines, aun tenidos por superiores. Se comparta o no el fallo aludido, creemos que su conclusión resultaría simplemente indiscutible si no se trata, como en el caso comentado, de evitar la destrucción de miles de vidas en la eventual colisión del avión con pasajeros contra un edificio den-

12. No pareció así a los críticos de la ley. Sobre ella, expresó el ex diputado alemán Burkhard Hirsch que ...Por primera vez, el Estado, quiere tener en tiempo de paz el poder de arrancar la vida a personas que no hicieron absolutamente nada, Deutsche Welle, 9.11.2005, *Lei do abate aéreo diante do tribunal*, disponible en <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1771645,00.html> (acc. 4.5.2009).

13. Entre los accionantes se contaron dos pilotos comerciales, el ex presidente del Parlamento alemán Burkhard Hirsch y el ex ministro del Interior Gerhart Baum, pertenecientes al Partido Liberal.

14. Cabe recordar al respecto que el artículo 87b de la Ley Fundamental alemana de 1949 estableció al respecto que ...*1. La Federación organizará las Fuerzas Armadas para la defensa. Los efectivos numéricos y rasgos fundamentales de la organización de estas serán los que se prevean en las consignaciones presupuestarias.*

*2. Fuera de la finalidad de defensa, las Fuerzas Armadas sólo podrán ser utilizadas en la medida en que lo permita la presente Ley Fundamental... Tales hipótesis, conforme prevé el referido artículo, están limitadas en los casos de defensa y de tensión a la protección de objetos civiles y al ejercicio de cometidos de regulación del tráfico en la medida en que esto resultara necesario para el cumplimiento de su misión defensiva, pudiéndose encomendar en los casos mencionados a las Fuerzas Armadas la salvaguardia de objetos civiles incluso para el apoyo de medidas de policía, actuando tales Fuerzas en este supuesto en colaboración con las autoridades competentes. También se prevé (apartado 4) que ...Para evitar un peligro inminente para la existencia o el orden fundamental, libre y democrático de la Federación o de algún Estado podrá el Gobierno Federal, cuando se den las condiciones del artículo 91 (que el Estado donde hubiera surgido el peligro no estuviera dispuesto a combatirlo, o no se hallara en condiciones de hacerlo), y cuando no resultaran suficientes las fuerzas de policía de los Länder ni la Policía Federal, el Gobierno Federal puede utilizar las Fuerzas Armadas para el apoyo de la policía y de la Policía Federal de Fronteras en la salvaguardia de objetos civiles y en la lucha contra elementos subversivos militarmente armados. Se deberá suspender toda utilización de las Fuerzas Armadas si así lo pide la Dieta Federal o el Consejo Federal...*

Cabe señalar que estas disposiciones de la Ley Fundamental fueron una de las fuentes de las Leyes de Defensa Nacional y de Seguridad interior argentinas (V., de José Manuel Ugarte, *Seguridad Interior*, F.A.I., Buenos Aires, 1990), debiéndose destacar el carácter estricto de la interpretación de las aludidas normas por parte de la Corte Constitucional alemana, por cuanto, como se ha visto, la norma constitucional alemana referida tiene previsiones para el empleo excepcional de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, bien que, en definitiva, no encuadraban estrictamente en el caso previsto en la Ley de Seguridad del Transporte Aéreo, dado que como se señaló en el fallo, *la cuestión no versa sobre la defensa contra ataques dirigidos a acotar el cuerpo político y a eliminar el sistema legal y constitucional del Estado...*

samente habitado –aspecto que plantea la interesante cuestión relativa al estado de necesidad, rechazado por el tribunal alemán cuando lo que se debe sacrificar son vidas humanas- sino de evitar contrabando de drogas o incluso otro tipo de contrabando, como el de cigarrillos, tal como ha sido planteado en nuestro medio.

### Conclusión propositiva

Deben preservarse la vida humana y el derecho de defensa en juicio. Pero también debe combatirse el narcotráfico. Ambos propósitos no son en modo alguno incompatibles.

La captura de narcotraficantes que pretenden introducir drogas en territorio argentino violando su espacio aéreo, y el decomiso de tal carga, constituyen acciones que se encuentran dentro del ámbito espacial –y conceptual– de la seguridad interior<sup>16</sup>.

Consiguentemente, es dicha ley la que debe tener aplicación a través del apoyo en los términos del artículo 27 de la Ley N° 24.059, de los radares utilizados por la Fuerza Aérea Argentina

para el control del espacio aéreo e inclusive de los aviones que sean utilizados para interceptar –sin hacer uso de las armas– los vuelos ilegales.

Tal como ha sido dispuesto recientemente por el Ministerio de Defensa argentino,<sup>17</sup> los radares en cuestión transmitirán información en tiempo real a la Sala de Situación instalada en la Dirección de Planeamiento y Control de la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación.

Creemos que esta forma de apoyo está dentro del espíritu de la Ley de Seguridad Interior –bien que los radares no se encuentren estrictamente entre los servicios y elementos de las Fuerzas Armadas cuyo apoyo a las operaciones de seguridad interior dispone el artículo 27 de la ley respectiva– dado que como sabemos quienes participamos en su redacción, se trató en ella de excluir del ámbito de la seguridad interior exclusivamente los elementos de inteligencia militar, fundamentalmente de fuente humana –ante la necesidad de construir auténticas capacidades de inteligencia para la Defensa, superando las deformaciones y limitaciones ocasionadas por años de dedicación a la seguridad in-

terior- y de combate, en este caso por la circunstancia de hallarse -como es necesario y deseable- las Fuerzas Armadas conformadas para la guerra. De todos modos, alguna reforma leve y puntual a la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior podría ser aconsejable, para evitar toda confusión.<sup>18</sup>

La intercepción incruenta, tampoco contraria a la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, por cuanto tales aparatos no emplearían sus armas -aunque también podría incluirse esta hipótesis en la reforma leve y puntual que dejamos propuesta- tendría la finalidad de fotografiar y, en lo posible, seguir a los intrusos, detectando el lugar donde aterrizan. A esta altura, las instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacionales, ya en situación de alerta, acudirían en helicóptero o medios terrestres, según se requiera y fuera oportuno.

Estos cursos de acción pueden complementarse tipificando y penando con penas superiores a las que les corresponderían por participación, a los dueños de campos que facilitaran la posibilidad de aterrizar a narcotraficantes y contrabandistas. También podría ser

especialmente penada -con penas importantes- la realización de vuelos sin el plan de vuelos correspondiente, y la desobediencia a la orden de aterrizaje

15. A título de ejemplo, el artículo "Derribando la Ley alemana de Seguridad en el Transporte Aéreo, Pragmatismo más que coherencia filosófica", por Alec Walen, Instituto para Filosofía y Política Pública, en [www.publicpolicy.umd.edu/faculty/Walen/.../Striking%20Down%20the%20German%20Air-transport%... Acc. 4.5.2009](http://www.publicpolicy.umd.edu/faculty/Walen/.../Striking%20Down%20the%20German%20Air-transport%...). También, Comentario al trabajo de Oliver Lepsius "*Dignidad Humana y el derribo de aviones: la Corte Constitucional Federal Alemana derriba una previsión prominente antiterrorista en la nueva Ley de Seguridad en el transporte aéreo*", Diario Legal Alemán N° 3, marzo de 2007, artículo este último en el que se sostuvo que ...finalmente, debe destacarse que los derechos individuales y la dignidad humana no quedan necesariamente beneficiados con el juzgamiento (en el caso citado). De hecho, la Corte intensifica la motivación de atacantes para secuestrar aviones con pasajeros inocentes a bordo, porque los atacantes pueden estar seguros que en tal situación el Estado no tiene medios legales para derribar el avión... Se trata, ciertamente, de cuestiones que plantean alternativas ciertamente difíciles.

16. El artículo 4º de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior establece que ...La seguridad interior tiene como ámbito espacial el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo.

17. V. Información de Prensa N° 089/09 del 19.04.2009, en [www.minef.gov.ar](http://www.minef.gov.ar) (acc. 10.5.2009).

18. Precisamente sobre este aspecto redactamos durante el año 2000 un proyecto de ley de reforma a la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior para el senador Néstor Rostán (Expte. S-00-0798), a través del cual se proponía en este aspecto, agregar a continuación del actual artículo 27 un artículo 27 bis con el siguiente texto: "Artículo 27 bis. El apoyo por parte de las Fuerzas Armadas a las operaciones de seguridad interior, incluirá el empleo de los siguientes elementos:

1. Radar. 2. Aviones, embarcaciones y vehículos dotados de radares y de sensores de cualquier tipo, destinados a la captación de todo tipo de señales; 3. Aviones destinados a la fotografía aérea, 4. Aparatos destinados a la captación de emisiones radiofónicas o de comunicaciones a larga distancia, 5. Estaciones terrestres dedicadas a la captación de señales satelitales.

*Los datos obtenidos a través del empleo de los medios precedentemente descriptos deberán ser facilitados en forma directa a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, a los fines de su análisis y empleo exclusivo por parte de éstas. Creemos que una reforma como la indicada podría alcanzar amplia consenso y sería de indudable utilidad."*

impartida por el avión interceptador. Ello, y su debida divulgación, tendría por efecto desalentar la realización de estos vuelos por contrabandos de menor significación, dejando en el aire sólo a los verdaderos destinatarios de estos esfuerzos: narcotraficantes, contrabandistas de armas, etc.

Se dirá que estas propuestas, y otras posibles, son menos eficientes que una *Ley de Derribo*. Ciertamente, en un país en el que se ha propuesto meter bala a los delincuentes –técnica supuestamente más eficiente, aunque muy lejos esté de serlo en la realidad, pero en todo caso menos costosa económicamente, que una adecuada política de seguridad pública- la búsqueda de eficiencias atentando contra la vida humana, parece natural. No obstante, como precisamente el Estado de Derecho es lo que se ha de defender, creamos necesario y posible buscar, también en este tema, una legitimidad no reñida con la eficacia.

Por todo lo expuesto, proponemos *derribar la Ley de Derribo*. Esperamos haber proporcionado alguna munición adecuada para ello.

La ministra de Defensa, Nilda Garré, afirmó que “*estamos cancelando décadas de aislacionismo y ausencia de responsabilidad entre organismos del Estado, para reemplazarlas por una coordinación activa y responsable*”, al anunciar la ejecución, por parte de su jurisdicción, de todas las condiciones necesarias para la transmisión de información relativa a los Tránsitos Aéreos Irregulares (TAI) que se produzcan en el noroeste y nordeste del espacio aéreo argentino. Esa información será generada por los radares fijos y móviles de las Fuerzas Armadas que operan en las zonas mencionadas.

Por el sistema estructurado, será la primera colaboración, dentro de las normas legales vigentes en la Ley de Defensa Nacional (aprobada en 1988), y de la Ley de Seguridad Interior (1992) entre el Ministerio de Defensa, a través de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares (SEAM), con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, por medio de su Secretaría de Seguridad Interior.

Defensa ha provisto la tecnología necesaria para el funcionamiento del

sistema de detección de vuelos ilegales y transmisión de la información acerca de los mismos. Ha realizado asimismo las emisiones de prueba y próximamente comenzará a ejecutar la capacitación de los receptores de la información producida por el Ministerio acerca de este Tránsito Aéreo Irregular. Estos receptores pertenecen a las Fuerzas de Seguridad dependientes del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

La información generada desde los radares militares fijos y móviles de las Fuerzas Armadas es concentrada en el Grupo de Control y Vigilancia

(VYCEA), que tiene su sede en la localidad de Merlo (Buenos Aires). Este desarrollo fue ejecutado por la Fuerza Aérea bajo impulso del Ministerio de Defensa.

Desde allí ha comenzado a ser transmitida a la Sala de Situación de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, y se utiliza para ejercer las acciones policiales necesarias en el caso de que se verifiquen conductas delictivas. El sistema funciona en tiempo real cuando se realicen las acciones de encriptamiento (protección) de datos requeridos al organismo receptor.

# “END” en la política exterior del gobierno de Lula

HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE \*

82

(\*) Prof. Livre Docente Dr. Pesquisador I do CNPq. Coordenador da área “Paz, Defesa e Segurança Internacional” do programa interinstitucional UNESP/UNICAMP/PUC-SP de pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”. Coordenador do Grupo de Estudos da Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e Diretor do Centro de Estudos Latino Americanos (CELA), ambos da Universidade Estadual Paulista, Brasil.



## Introducción

Caracterizo a la “política exterior” como el producto de dos pujas: una positiva, en el seno del proceso decisivo del Ejecutivo, y otra negativa, caracterizada por el juego de los contrapesos de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esta última, a su vez, tiene dos aspectos; por un lado, el “inercial”, que comprende los actos legislativos de ratificación de pactos y tratados internacionales que regirían la estabilidad del comportamiento internacional del país y, por otro lado, el ejercicio de la “política negativa” (en sentido weberiano<sup>1</sup>) de la oposición política en el Legislativo que, por medio de Comisiones Parlamentarias y de la práctica de procesos reglamentarios intenta retrasar, inhibir o impedir el ejercicio positivo de gobierno<sup>2</sup>. La puja positiva, dentro del Ejecutivo, modela el proceso decisivo como resultado de la dialéctica entre la voluntad del Ejecutivo y las de sus burocracias específicas (la diplomacia y las Fuerzas Armadas) en la lucha por imprimir una determinada dirección a la proyección del país en su relacionamiento con los otros y en su inserción en la política internacional o, más prosaica-

mente, hacer prevalecer los intereses corporativos de esas burocracias. Aquí nos limitaremos a esta embestida del gobierno y los propios instrumentos de poder, recordando que “quien quiera llevar la batuta en política, ya sea un monarca o un ministro, debe saber cómo jugar con los modernos instrumentos de poder”<sup>3</sup>.

Tal vez el Brasil nunca antes haya pasado por un test tan claro para mostrar el funcionamiento de esa dialéctica como en el momento actual.

1. Weber, M.: “Parlamento y Gobierno” en *Escritos Políticos*. México, Folio Ediciones, 1992. Vol I.

2. Venezuela al Mercosur, como es el deseo del gobierno brasileño.

3. Weber, M. op. cit.

Después de mucho insistir en sus discursos sobre la prioridad del escenario sudamericano para la política externa y objetivo primordial de la estrategia de inserción internacional del Brasil, el gobierno presidido por Luiz Inácio Lula da Silva lideró la creación, dentro de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD), mostrando así su determinación con relación a ese escenario. Esa propuesta exige la sintonía de las gramáticas militar y diplomática en su adecuación a la lógica de la política externa. No obstante, faltaba la transparencia de las intenciones estratégicas brasileñas para la región, que hubiese podido ser expresada en un Libro Blanco de la Defensa que todavía no existe. Por eso, quizás, el documento Estrategia de Defensa Nacional (END) haya despertado tanto interés regional: por primera vez, el Brasil hacia pública su visión del mundo, sus percepciones de las amenazas y desafíos a sus intereses, así como la organización, disposición y preparación de la fuerza para contrarrestarlos.

Como pieza importante de la expresión de la política externa brasileña, la

END, resultante de aquella dialéctica de voluntades, debería contener de alguna manera las expectativas gubernamentales, las diplomáticas y las militares (o por lo menos de los sectores que lideran esas corporaciones), los consensos político-partidarios logrados por la representación popular en el seno del Parlamento y, si fuera posible (no todas las “democracias” lo consiguen), respetar las indicaciones emanadas de los debates de la sociedad organizada. Sin embargo, la diplomacia y la estrategia (en la conceptualización aroniana<sup>4</sup>) sufren en el Brasil lo que he llamado “el destino de las paralelas”.<sup>5</sup> Este destino consiste en que, dependiendo de la ideología del sector burocrático que se encuentre al mando de cada una de esas corporaciones, pueda haber o no coincidencia entre los objetivos que intentan imprimir a la orientación de la política externa. De la voluntad política del Ejecutivo, especialmente del ímpetu de su carisma –para aprovechar el concepto weberiano– sobre aquellas estructuras burocráticas, dependerá el ordenamiento, la coherencia y la armonía de objetivos entre las tres voluntades. En caso de antagonismo valorativo, normalmente deberá prevalecer la ori-

tación del Ejecutivo, aunque luchando duramente con la inercia corporativa de las burocracias discordantes. Tal vez esta última situación de resistencia burocrática sea la que ha prevalecido en las iniciativas presidenciales para la política externa, desde Fernando Henrique Cardoso (es decir, desde que comenzó a destacarse la “diplomacia presidencial”) y la clave explicativa de por qué la fuerza de las iniciativas internacionales brasileñas, tanto en el área diplomática como de la Defensa, sea muchas veces seguida por la laxitud operativa en el momento de la formalización institucional. En las pocas páginas que siguen pretendo analizar brevemente una de aquellas iniciativas de lo que dio en llamarse “diplomacia presidencial”: la publicación de la Estrategia Nacional de Defensa (END).<sup>6</sup>

## La Estrategia Nacional de Defensa

Más allá de que el presidente Lula había prometido varias veces en sus discursos un documento sobre la Defensa brasileña, es posible especular sobre los motivos que probablemente precipitaron la promulgación de la

END. El Brasil precisaba, con relativa urgencia, de algún documento que pudiese cubrir la ausencia de un Libro Blanco u otro documento oficial que presentase los principios, fundamentos y objetivos de la Defensa así como de la proyección estratégica del Brasil. Por un lado, por el visible contraste con sus vecinos sudamericanos hacia los cuales se orienta la prioridad manifiesta de la política exterior brasileña del gobierno de Lula ya que casi todos ellos cuentan con Libros Blancos, algunos de los cuales fueron elaborados con amplio debate nacional que, al declarar públicamente sus sensibilidades y proyecciones estratégicas, acabaron destacando el déficit brasileño en ese aspecto. Por otro lado, los viajes emprendidos por el Ministro de la Defensa, Nelson Jobim, buscando mercados

4. Ver Aron, R. *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Éditions Calmann-Lévy, 1962. Especialmente parte I, capítulo I.

5. Saint-Pierre, H.L. “Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas”. Preparado para discutir en 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, marzo 15-18, 2006. Con este artículo tratamos de mostrar, a través de un estudio empírico de la historia brasileña reciente, la relación de autonomía que mantienen las esferas diplomáticas y de la defensa en el Brasil.

6. En adelante, cuando necesitemos citar directamente el documento, lo explicitaremos luego del entrecerrillado de la cita, colocando la sigla END entre paréntesis seguida del número de página del documento en su traducción castellana.

donde reequipar el deteriorado parque bélico de las Fuerzas Armadas brasileñas, le mostraron la necesidad de contar con un documento que abriese la caja de la Defensa y dejase claras las intenciones brasileñas en su área de proyección. En efecto, algunos gobiernos, especialmente europeos, no obstante estar ávidos por realizar ventas que ayudarían a sus países en medio de la crisis económica en la que se encuentran, condicionaron las negociaciones a una perspectiva más clara de la Política de Defensa brasileña.

86

También incidió en la promulgación del mencionado documento la búsqueda de coherencia en la política regional. Al final, Brasil había propuesto la creación del Consejo Sudamericano de Defensa e, inclusive, sugerido la elaboración de un “Libro Blanco Regional de Defensa” que el propio Brasil aún no posee nacionalmente (uno de los pocos países en la región que arrastra esa deuda). Finalmente, era notoria la necesidad de completar o avanzar en el fortalecimiento de la conducción política en los asuntos de la Defensa, aún muy dependiente del monopolio que los militares ejercen sobre esos temas. Este fortalecimiento, lento y

gradual, precisaba institucionalizar de alguna manera la inserción de los nervios del gobierno en la fibra muscular de los medios de la Defensa; es decir, posibilitar la gobernabilidad. Un paso fundamental en esa dirección fue dado en 1999, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la creación del Ministerio de la Defensa. Sin embargo, la creación formal de ese ministerio no garantizó la conducción del gobierno sobre las FFAA ni la adecuación institucional al artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.<sup>7</sup> Tal vez por falta de funcionarios civiles capacitados para la función, el ministerio acabó siendo “amueblado” (para usar la metáfora del ex Ministro de la Defensa del gobierno de Lula, José Viegas) básicamente con personal militar, por lo cual se mantuvieron garantizadas las prerrogativas constitucionales y la autonomía de las fuerzas. El reflujo de las Fuerzas Armadas para ocupar los espacios políticos del ministerio fue posible por otro aspecto que no había sido nunca atendido: la reorganización de las Fuerzas Armadas institucionalizando su conducción política mediante una clara cadena de comando. Este aspecto, acredita el ministro Nelson Jobim, fue atendido

por la END que "fijó las bases para la consolidación del poder civil en la dirección de la Defensa nacional, con la determinación de los papeles que le caben en ese proceso a los civiles y al brazo militar –Marina, Ejército y Aeronáutica".<sup>8</sup>

El 7 de septiembre (Día del Ejército) de 2007, el gobierno de Lula había solicitado, y el Ministro de la Defensa prometido, entregar al país, hasta el 7 de septiembre de 2008, una reformulación de la Política de Defensa o un Libro Blanco de la Defensa. Fue prometido en ese acto y en otros discursos que, como metodología democrática de deliberación, durante ese año se generaría un amplio debate nacional que resultaría en un documento que cristalizaría los acuerdos de la comunidad nacional de la Defensa. No fueron cumplidos los plazos ni el gran (ni pequeño) debate nacional. Finalmente la END (los militares no dejaron de ironizar la sigla) fue presentada al Presidente y a la Nación brasileña tardíamente y sorprendiendo a la incipiente comunidad de Defensa brasileña que esperaba por el anunciado debate que, a pesar de que Nelson Jobim haya declarado que "el tema comenzó a estar

presente en los medios, en el Congreso, en los cuarteles, en las reuniones empresariales, en las Universidades",<sup>9</sup> de hecho nunca ocurrió. Si hubo algún debate, si el tema rondó el ambiente académico, fue producto de la iniciativa de los propios académicos con la esperanza de que, en algún momento, la comunidad fuese convocada para discutir el tema nacionalmente.<sup>10</sup>

Hay quien dice que dos cabezas piensan mejor que una, aunque Aristóteles decía que la decisión se facilita cuando es tomada apenas por una, pero nadie diría que la duplicidad ministerial tornaría más eficaz el proceso decisorio del esperado documento.

7. En su art. 4 la Carta reza: "La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de Derecho por todas las instituciones y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia". Washington, Organización de los Estados Americanos, septiembre de 2001.

8. Jobim, N.: "Defesa, democracia e desenvolvimento" in Tendências e Debates, *Jornal Folha de São Paulo*, lunes 13 de abril de 2009

9. Jobim, N.: "La defensa de la prosperidad sudamericana" in DEF. Buenos Aires: ed. Taeda, año 4, N° 43. Marzo 2009, pág. 77.

10. No puedo considerar la convocatoria de uno u otro académico para "conversar" con el ministro Mangabeira Hungar como la realización del "gran debate", ni siquiera como debate; ni en el sentido estricto de la palabra ni en el sentido político de la propuesta.

No obstante ello, el gobierno de Lula colocó a la cabeza de las definiciones de la Estrategia Nacional de Defensa además del Ministerio de la Defensa, como era de esperar, al recién nombrado Ministro de Asuntos Estratégicos, Mangabeira Unger. Pero en el documento no se nota esta dupla de comando; en realidad la END parece haber intentado contemplar las expectativas, a veces opuestas, de diferentes actores, entre ellos cada una de las tres Fuerzas Armadas. Tal vez queriendo contentar a griegos y troyanos parece no haber conseguido satisfacer a ninguno, porque las críticas no se hicieron esperar.

## Análisis del Documento

La Estrategia Nacional de Defensa avanza en relación a los dos Documentos de Política Nacional de Defensa (DPDN) que la precedieron. Ella contempla aspectos que en aquellos habían quedado insuficientemente tratados y se atreve a diseñar la definición de lo que podríamos llamar “Gran Estrategia” en el sentido que le da a la expresión Liddel Hart.<sup>11</sup> En realidad, no obstante centrarse en la defensa, la

END no se detiene e involucra aspectos que exceden el ámbito ministerial de la Defensa y derraman en las playas de la educación, la ciencia y tecnología, la economía, la infraestructura, la movilización nacional, etc. Avanza decididamente sobre temas nunca antes tratados en documentos públicos, como la organización de las Fuerzas Armadas, su composición organizacional y sus prácticas operacionales, así como sobre las capacidades y los medios necesarios para su eficiencia. No fue ignorada tampoco la exigencia de la independencia tecnológica para suplir esos medios, que se asentaría en la articulación con una industria nacional reforzada con protección y auxilio económico para la producción de materiales de la Defensa de manera autónoma.

Explícitamente menciona el desarrollo en áreas que considera esenciales para articular la Defensa, como el desarrollo científico-tecnológico en las áreas de la cibernetica, la aeroespacial y, especialmente, la nuclear.

El documento pretende organizar la Estrategia de Defensa Nacional en tres ejes estructurantes: 1) La organización de las Fuerzas Armadas, ori-

tándolas para un mejor desempeño de su papel constitucional. 2) La reorganización de la industria nacional de material de la Defensa para equipar a las fuerzas con autonomía y tecnología nacional, y 3) la composición de los efectivos de las FFAA y la movilización nacional por medio de la extensión y profundización del Servicio Militar Obligatorio y la implementación de un Servicio Civil Obligatorio suscripto a la Defensa. Veamos algunos de los principales conceptos que articulan este documento.

sustituyó el concepto de “seguridad” por el de “Defensa” para afirmar la yuxtaposición de la Estrategia de Defensa Nacional con la Estrategia de Desarrollo Nacional y que “cada una refuerza las razones de la otra. En ambas, se despierta para la nacionalidad y se construye la nación”.<sup>13</sup>

La costura entre ambas se configuraría, según el documento, por el fortalecimiento de tres sectores considerados estratégicos: el espacial, el cibernético y el nuclear. Sin especificar

## Desarrollo y Defensa: un binomio comprometedor

Una primera consideración de peso que contiene el documento es la que asocia indisolublemente la estrategia de desarrollo del país a la de la Defensa. Tal vez inspirados en el binomio conceptual “Seguridad y Desarrollo” que, con alguna frecuencia, apareció en los últimos documentos de la Organización de los Estados Americanos o apoyados en la falacia del “spin off” de la Investigación y Desarrollo en ciencia y tecnología de la Defensa para la industria civil,<sup>12</sup> en este documento se

11. Hart, L. *Strategy*. N.Y. Praeger Paperbacks, 1954.

12. No hay prueba empírica de que el esfuerzo nacional en Investigación y Desarrollo (I&D) en ciencia y tecnología para la Defensa promueva desarrollo económico social, ni siquiera que derrame avances justificados para la ciencia y tecnología civil. No existen casos históricos en los que se haya constatado claramente un aumento considerable de empleo ni del PBI nacional por esa costosa inversión social. No es preciso justificar el esfuerzo en tecnología autónoma en cualquier área estratégica por parte de un país que decida emerger entre las potencias mundiales, pero no se puede ocultar el costo que ese esfuerzo significa para el país y la inevitable postergación de otras prioridades nacionales, como disminuir las vulnerabilidades con inversiones en salud pública, servicios sanitarios básicos, en la educación fundamental o mismo, inclusive, directamente en la ciencia y tecnología civil y/o el financiamiento del desarrollo de procesos productivos civiles.

13. Puede consultarse la versión traducida al castellano del documento en: [http://www.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2008/estrat\\_nac\\_defesa/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_espanhol.pdf](http://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrat_nac_defesa/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf). (visitado en 14/05/2009). Aquí usaremos la traducción para el castellano y la parte citada corresponde a la pagina 1.

qué ministerio conduciría el desarrollo científico en estas áreas (si el de Ciencia y Tecnología, o el de Educación o el de la Defensa), afirma que “por su propia naturaleza, esos sectores transcienden la división entre desarrollo y Defensa, entre lo civil y lo militar” (END, pág. 6). Finalmente, no obstante que Brasil se autodeclara pacífico y que ha ratificado el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), el documento reafirma “la necesidad estratégica de desarrollar y dominar la tecnología nuclear” y más adelante, cuando trata específicamente de la Marina, confiesa la decisión nacional de adquirir medios navales de propulsión nuclear, especialmente el viejo sueño de la Marina: la fabricación del submarino nuclear (END, pág. 16).

El 26 de agosto de 2008, el Almirante Júlio Soares de Moura Neto, Comandante de la Marina, había declarado que el plazo máximo para la entrega del submarino nuclear brasileño sería 2021. La primera fase del proceso, que involucra el enriquecimiento de uranio ya está concluida y todo indica que el casco será construido con la cooperación de Francia. La construcción del submarino nuclear, previsto en la

END, podrá costar 600 millones de dólares, más que el doble de lo que se precisa para construir un submarino convencional. Aun así, según el Almirante Reserva Othon Luiz Pinheiro da Silva precursor del proyecto del submarino nuclear brasileño en 1979, dada la gigantesca área de litoral del Brasil, la Marina precisaría seis de esos submarinos para garantizar una protección efectiva de la plataforma continental.<sup>14</sup>

## Movilidad y presencia: ¿complementariedad o contradicción?

El objetivo principal declarado por la END es contar con una fuerza militar suficiente para disuadir “la concentración de fuerza hostiles” en las fronteras nacionales (END, pág. 5). Para satisfacer este objetivo, propone el desarrollo de tres capacidades: monitoreo y control, movilidad y presencia. Por la dimensión territorial del Brasil, el énfasis es colocado entonces en la “movilidad estratégica”, para llegar al teatro de operaciones rápidamente y la “movilidad táctica”, que posibilitaría dominar ese teatro por la capaci-

dad de desplazamiento en su interior. Esa movilidad táctica y estratégica permitiría cubrir la extensión territorial nacional y rápidamente responder con letalidad ante cualquier agresión o amenaza en todo el territorio nacional. Sin embargo, esta prioridad se ve comprometida con la concesión dada a la directiva de la "presencia", que insiste en distinguir de la "omnipresencia". No obstante, la END reconoce que "el esfuerzo de presencia, sobre todo a lo largo de las fronteras terrestres y en las partes más estratégicas de la costa, tiene limitaciones intrínsecas" (END, pág. 6); tal vez influenciada por el lugar que la Amazonia guarda en la mis- tica militar, propone "concentrar la presencia de unidades del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea en las fronteras" (END, pág. 8).

Si bien es notoria la falta de Estado en vastas regiones de las fronteras nacionales, especialmente las amazónicas, no vemos la pertinencia estratégica de emplazar fuerzas en esas regiones. Aun reconociendo la importancia de una mayor presencia del Estado por medio de los ministerios de Salud, de Educación, de Justicia y otros, la construcción de bases, aeropuertos y

arsenales ofrecería la logística frente a una eventual invasión de una potencia mayor (que sería la hipótesis para estas preocupaciones). Sin esa presencia militar física, la propia Amazonia sería el principal obstáculo para una invasión tal y la fuerza podría estar preservada, preparada, en alerta y con condiciones de rápido desplazamiento para fijar, hostilizar y posteriormente repeler a las fuerzas invasoras.

## El Estado Mayor Conjunto y la relación de la política con la Fuerza

Un punto políticamente destacable y coherente con el principio de la movilidad es la propuesta de unificar las operaciones de las tres fuerzas con la creación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Esta tardía innovación representa un importante paso en la organización militar que fortalece al Ministerio de la Defensa y, consecuentemente, a la conducción política de la Defensa. Desde el punto

de la reorganización militar, le cabe al Ministro indicar, y al Presidente nombrar, a los comandantes de cada fuerza que integrarán el Estado Mayor Conjunto. Estos dirigirán cada una de las fuerzas, formularán la política y doctrina y prepararán a los órganos operativos. Los Estados Mayores de cada fuerza formularán la estrategia respectiva a su fuerza.

La END proyecta la estructura conjunta<sup>15</sup> de las Fuerzas Armadas brasileñas también para todas las áreas y regiones de actuación: “En cada área deberá ser estructurado un Estado Mayor Conjunto, que será activado para realizar y actualizar, en tiempos de paz, las planificaciones operacionales del área” (END, pág. 8). Para viabilizar las reuniones regionales regulares de los comandantes-generales de cada fuerza, la END propone la reagrupación de las mismas para que los distritos Navales o los Comandos de Área tengan sus áreas de jurisdicción coincidentes.

No obstante no haber discutido la creación de una Escuela de Comando unificada para las tres fuerzas, que tornaría realmente eficaz la “conjunc-

ción” de las fuerzas, este aspecto de la END sufrió fuertes críticas de sectores militares, fundamentalmente del ejército terrestre. Estos sectores, resistentes al cambio, argumentan que la creación del Estado Mayor provocaría la pérdida de identidad de cada fuerza y el debilitamiento de la autonomía de los Estados Mayores actualmente existentes en el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina en relación al Ministerio de la Defensa.<sup>16</sup> Esta resistencia quedó registrada en algunos de los discursos de despedida de militares en el acto de su pase a la reserva (paso previo al retiro), impensables en democracias consolidadas. Parte de esos discursos criticaban justamente lo que debería ser un objetivo claro y explícito de la Política de Defensa en democracia: la obvia consolidación del Ministerio de la Defensa como instrumento de ejecución de la política del gobierno electo, único y legítimo detentor del monopolio de la violencia del Estado:

El Ministro de Defensa ejercerá, en la plenitud, todos los poderes de dirección de las Fuerzas Armadas que la Constitución y las leyes no reservaren, expresamente, al Presidente de la República. La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político

constitucional es presupuesto del régimen republicano y garantía de la integridad de la Nación.(END, pág. 7)

Para algunos militares, el fortalecimiento del ministerio frente a los comandos individuales de las fuerzas, sumado a la prerrogativa del Ministerio de la Defensa para designar los comandantes de cada fuerza, son inaceptables. Para ellos, esas medidas "traerán nuevamente antiguas costumbres de politización de los negocios internos de las Fuerzas Armadas".<sup>17</sup>

## Proyección de poder

Un concepto típico de la época de la dictadura militar, particularmente enfatizado por Geisel, que hacia mucho tiempo no se veía en la literatura brasileña y que reapareció en la END, es el de "proyección de poder".

El concepto de "potencia" es polisémico y en el ambiente de las Relaciones Internacionales puede referirse a diferentes capacidades del Estado, como la militar, la económica, la cultural, la política, la diplomática, etc.<sup>18</sup>

El comportamiento internacional de Brasil ha sido últimamente reconocido por su eficiencia diplomática y sus

buenos oficios en el ambiente internacional, particularmente el regional, y más enfáticamente en este escenario desde finales de 2007, con el decidido apoyo de la "diplomacia presidencial" llevada a cabo por Lula. Por lo tanto, "proyección de poder" puede ser leído como el "soft power" por el que Brasil se destaca en los varios escenarios internacionales por los cuales transita.

Sin embargo, en la END, la referencia a la "proyección de poder" aparece fundamentalmente en el acápite relativo a la Marina, donde se trata del aumento del poderío naval y de la adquisición de medios de superficie y submarinos nucleares brasileños. Aquí este concepto queda inequívocamente

15. Es digna de mención una curiosidad: en Brasil las operaciones militares entre las diferentes fuerzas siempre fueron llamadas "combinadas" y las operaciones con fuerzas de otros países eran señaladas como "conjuntas". En este documento se invierte la nomenclatura adecuándola a la semántica del resto de la subregión, que se refiere por "conjunto" al esfuerzo de las tres fuerzas y combinado cuando es compartido con otro/s país/es.

16. Ver "Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos". *Folha de São Paulo*, 4 de marzo de 2009.

17. General Luiz Cesário da Silveira Filho, "Carta a um Jobim fora do tom" in *Jornal do Brasil* 17/03/2009, <http://jbonline.terra.com.br/peextra/2009/03/17/e170323982.asp>, consultado em 15/05/2009.

18. Entre otros, Deutsch, K. *The analysis of international relations*, New Jersey: Prentice-Hall, 1978.

94

asociado a la fuerza: “La proyección de poder se subordina, jerárquicamente, a la negación del uso del mar” (END, pág. 15), aunque esa “negación del uso” en el pasaje citado se refiera al mar continental brasileño, donde se encuentran algunos de los intereses estratégicos, como las plataformas petrolíferas de aguas profundas, islas y archipiélagos, puertos y vías de comunicación marítima. Sin embargo, más adelante, al tratar de las hipótesis de empleo de la fuerza, cuando especifica las capacidades deseadas para las FFAA, apunta expresamente la capacidad de “proyección de poder en las áreas de interés estratégico” (END, pág. 46)

### Adiestramiento “no convencional”, flexibilidad y servicio militar obligatorio

Otro concepto interesante, menos por la novedad que por tornarse explícito, es la reivindicación para el Ejército convencional de “algunos atributos” de las fuerzas “no convencionales”. No es de extrañar: ante la facilidad con que las fuerzas estadounidenses pe-

netraron en Irak, resultó claro, como advirtió el Gral. Erick de La Maisonneuve, que ningún ejército convencional podría oponerse a la voluntad de un ejército de aquel porte. Ante la circunstancia de ofender los intereses de una superpotencia, para este autor, sólo restan dos alternativas: el salto democratizante hacia el nivel nuclear de beligerancia (para quien posea la tecnología o la pueda adquirir), o tener que descender al infierno de la guerra no convencional: guerra de guerrilla y terrorismo.<sup>19</sup>

Notamos que en países de porte medio y en algunos ejércitos sudamericanos se manifiesta la tendencia a prepararse para la doctrina que llamamos en otro lugar<sup>20</sup> “Estrategia de la resistencia disuasoria”; esto es, paralelamente a la disuasión convencional, estos ejércitos realizan un adiestramiento explícito para adecuarse a una prolongada resistencia no convencional: “Un ejército que conquistó los atributos de flexibilidad y de elasticidad es un ejército que sabe conjugar las acciones convencionales con las no convencionales. La guerra asimétrica, en el cuadro de una guerra de resistencia nacional, representa una

efectiva posibilidad de la doctrina aquí especificada" (END, pág. 23). En la explicitación de esta preparación reside su eficacia disuasoria: la estrategia consiste en no emplear el esfuerzo mayor para evitar la invasión, sino en mostrarse preparado y políticamente decidido para resistir la permanencia del ejército invasor, desestabilizar el gobierno ocupado y evitar la administración foránea.

El reparo que es posible hacer a este propósito es sobre la especialización de ese combatiente para el ambiente de selva. Si bien concordamos con que "los imperativos de flexibilidad y de elasticidad culminan en la preparación para una guerra asimétrica" (END, pág. 23), nos parece que apenas preparar "un combatiente detentor de calificación y de rusticidad necesarias para la competencia en un ambiente de selva" (END, pág. 22) es restringir en demasiado el ambiente de la resistencia. Esa doctrina deja de lado el ambiente urbano, donde teóricamente se ubicarían las fuerzas invasoras y donde los golpes de la resistencia tendrían mayor impacto mediático y permitirían la articulación con fuerzas políticas en resistencia para organizar

la insurgencia. Fuera de la hipótesis de un recorte del territorio amazónico por fuerzas extranjeras superiores en potencia, la idea de que una potencia superior invada el Brasil por el territorio de la selva amazónica, soportando las penurias que representa ese escenario, pudiendo atacar directamente los centros de gravedad nacional con una fuerza aérea prácticamente invisible e inalcanzable para artillería antiaérea convencional, parece muy poco plausible.

Para adecuar su desempeño a las misiones constitucionales, tanto en tiempos de paz como de guerra, el Ejército deberá seguir los preceptos estratégicos de la flexibilidad y la elasticidad. Por flexibilidad la END entiende la falta de rigidez en el empleo de la fuerza y retomando a Lidell Hart<sup>21</sup> afirma que consiste en "la capacidad de dejar el enemigo en desequilibrio permanente, sorprendiéndolo por medio de la dialéctica de la desconcentra-

19. La Maisonneuve, E. *La Violence qui vient*. París. Les Éditions Arléa, 1997. Especialmente Cap. 1.

20. Nos referimos al texto Saint-Pierre, H.L. y Bogatao, J.P. "Las mutantes máscaras de Marte" en Tamayo, A.M.: *Conocer la guerra, construir la seguridad*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2008.

21. Hart, L. op. cit.

ción y de la concentración de fuerzas” (END, pág. 19).

La insistencia en el Servicio Militar Obligatorio y su prolongación parece encajarse en la idea de la “estrategia de la resistencia disuasoria” y de la “elasticidad” que se espera conferir a las fuerzas. Con este concepto, la END se refiere a la capacidad de aumentar la dimensión de las fuerzas en caso de necesidad de una movilización en gran escala de recursos humanos y materiales para defender al país. La disponibilidad de esta capacidad exige la existencia de reservas provenientes del Servicio Militar Obligatorio, que también tendría la función de integrar a las Fuerzas Armadas con la Nación (END, pág. 19), lo que permitiría disponer de la logística popular necesaria para una resistencia prolongada<sup>22</sup>.

Sin embargo, la idea decimonónica del Servicio Militar Obligatorio, a contramano de la formación de los ejércitos más modernos, parece contrastar con la propuesta de Fuerzas de Acción Rápida Estratégica, que exige en su composición recursos humanos altamente capacitados, entrenados y armados para operar en los más diversos terrenos y condiciones y operando

medios de comunicación y de armamentos de altísima tecnología “desde los menos sofisticados, tales como el radar y los instrumentos portátiles de visión nocturna, hasta las más avanzadas formas de comunicación entre las operaciones terrestres y el monitoreo del espacio” (END, pág. 20). El adiestramiento y entrenamiento específico para este tipo de soldados dista mucho del que se puede ofrecer a un conscripto, en tiempo, profundidad y especificidad. No obstante, el soldado conscripto requiere la atención de oficiales y suboficiales durante por lo menos seis meses de entrenamiento para realizar funciones meramente subsidiarias en cualquier escenario futuro de guerra. Además del peso presupuestario del servicio militar obligatorio, que desviaría aplicaciones que podrían promover profesionalización, investigación en ciencia y tecnología para la defensa o inversión en medios, su implementación desvía a las Fuerzas Armadas de la concentración en su preparación para su empleo específico, para ocuparlos en el entrenamiento de conscriptos. Finalmente, la integración entre la Nación y sus Fuerzas Armadas puede ser buscada por otros medios más eficientes que la

conscripción obligatoria, como los políticos y culturales, que democratizan los temas de la defensa y concienticen a los ciudadanos de sus deberes para con ella<sup>23</sup> que no se confunden necesariamente con el prosaico "tomar en armas". Después de todo, "el compromiso de toda la Nación en su propia defensa" (END, pág. 19) no puede significar simplemente "la Nación en armas" aunque en determinados momentos pueda exigirlo.

### Hipótesis de Empleo: se puede pensar estratégicamente aún sin "enemigos"

Un avance en este documento fue el reconocimiento de la inexistencia de enemigos y la indeterminación de las amenazas. Como consecuencia, se trabaja con la sustitución del concepto "hipótesis de guerra" por "hipótesis de empleo", más adecuado al compromiso constitucional del Brasil con la paz. El documento (END, 40 y ss) prevé una escalada de cuatro instancias de empleo de la fuerza en un proceso que va desde la paz al conflicto. Es decir: a) Para el primer momento; o sea, duran-

te la paz, prevé la optimización de costos para la manutención de la fuerza, adiestramiento y actividades de inteligencia para monitorear la emergencia de potenciales amenazas y poder accionar el "alerta temprano". b) Durante la crisis está prevista la activación de una estructura de gerenciamiento de crisis compuesta por el Ministerio de la Defensa y otro, si es necesario. El empleo de las FFAA podrá ser específico o conjunto y de manera flexible, en respuesta adecuada a las circunstancias. Si el conflicto se orientase para el enfrentamiento armado, entonces otros dispositivos serían activados, como los Comandos Operacionales, los planes de campaña, la declaración de Zona de Defensa en los territorios que lo requieran, la recomposición de fuerzas con la reserva militar hasta llegar a la Movilización Nacional si fuese necesario. c) Durante el conflicto armado

22. Varias consideraciones del END en ese sentido parecen fuertemente inspiradas en reflexiones de Mao Tse-Tung, especialmente las contenidas en "Problemas estratégicos de la guerra revolucionaria" y "Sobre la guerra prolongada" en Tse-Tung, Mao, *Selección de Escritos Militares*. Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1967.

23. Sobre la movilización nacional, Mao decía: "Primero, consiste en explicar al ejército y al pueblo el objetivo político de la guerra. Hay que hacer comprender a cada soldado y a cada civil por qué es necesario batirse y qué tiene que ver la guerra con ellos". *Sobre la guerra prolongada*, op. cit., pág. 253.

se ejecutaría el Plan de Campaña. d) Al término del conflicto se procederá a la progresiva desmovilización.

## La END y el ambiente internacional

La preocupación brasileña con el ambiente internacional y especialmente el subregional se manifiesta en prácticamente todos los aspectos estratégicos de que trata la END. Con relación a la subregión, propone estimular la integración de América del Sur como forma de contribuir a la defensa del Brasil, además de fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de la defensa (END, pág. 11). Admite que esa cooperación es fundamental para disminuir las posibilidades de conflictos tradicionales en la región y preparar el ambiente para el funcionamiento del Consejo Sudamericano de Defensa (CSAD). Algo más adelante, reconoce la importancia del CSAD para aumentar la escala del mercado regional para compensar la inversión que permitiría la autonomía estratégica “posibilitando el desarrollo de la producción de defensa en conjunto con

otros países de la región” (END, pág. 13). Con relación al ambiente internacional, propone la preparación de las FFAA para una mayor participación en Misiones de Paz con mandato de las Naciones Unidas o en apoyo a organizaciones multilaterales de la región.

## Ciencia y Tecnología Industria para la Defensa

Ciencia, tecnología y complejo industrial para la Defensa forman una triangulación muy bien articulada por el proyecto que conjuga civil-militar con desarrollo dual. Me atrevería a decir que constituye el cimiento que fortalece la base de una estrategia de Defensa con clara vocación por la autonomía y la libertad de acción. Se enraíza en la integración de institutos académicos y militares con proyectos comunes y finalidad dual: “Serán estimuladas iniciativas conjuntas entre organizaciones de investigación de las Fuerzas Armadas, instituciones académicas nacionales y empresas privadas brasileñas. El objetivo será fomentar el desarrollo de un complejo militar-universitario-empresarial capaz de actuar en la frontera de tecnologías que

tendrán casi siempre utilidad dual: militar y civil” (END, pág. 33). Se nutre con apoyo institucional a través de facilidades crediticias e impositivas, así como con la liberación de compras sin licitación (obligatorias en todas las compras del sector público), subordinando, de ese modo, “las consideraciones comerciales a los imperativos estratégicos”, llegando a “organizar el régimen legal, reglamentario y tributario de la industria nacional de material de Defensa para que refleje dicha subordinación” (END, pág. 31). Finalmente, se alimenta con la ampliación de un mercado subregional para disminuir los costos de la producción en la escala de mercado, con la propuesta de producción cooperativa con los vecinos (END, pág. 13), pero si esta estrategia no resulta, el Estado buscará clientela externa para garantizar la continuidad de la producción en Defensa. Otro aspecto de alcance subregional de este acápite lo constituye el propósito del Ministerio de la Defensa en combinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Fuerzas Armadas que “buscarán contribuir activamente para el fortalecimiento, la expansión y la consolidación de la integración regional, con énfasis en la

investigación y desarrollo de proyectos comunes de productos de defensa” (END, págs. 57-58)

## Formación de cuadros civiles para la Defensa

En los comienzos del gobierno de Lula, en uno de los primeros discursos, su Ministro de la Defensa, José Viegas, confesaba la necesidad de “amueblar el Ministerio de la Defensa con civiles”, dejando en claro la dificultad de contar con civiles capacitados para ocupar los cargos del flamante ministerio, decorado en verde oliva. Otra de las preocupaciones que venía manifestando el Ministerio de la Defensa y que se refleja en las directivas de la END es la relativa a la popularización del tema de la Defensa y la formación de cuadros civiles no solamente para ocupar los cargos funcionales para “amueblar” la Defensa, sino también de especialistas académicos: “Un interés estratégico del Estado es la formación de especialistas civiles en asuntos de la Defensa” (END, pág. 35). La idea de la propuesta es apoyar e incentivar a las universidades en programas de las diferentes ciencias que versen so-

bre la Defensa. Actualmente, existen algunos programas de incentivo que vinculan la voluntad del Ministerio de la Defensa con el de la Educación<sup>24</sup>, induciendo investigaciones y cursos de posgrado en ese área de estudios. Pero tal vez, el mayor incentivo sería la visibilidad, por parte de los estudiantes universitarios, de la posibilidad laboral real que podría obtener con una formación seria en el área. Esto se lograría solamente con la apertura de concursos públicos para cargos funcionales dentro del Ministerio de la Defensa.

100

## Consideraciones finales

La importancia del documento que tornó pública la END reside en su propia existencia: por primera vez Brasil expone para el mundo su pensamiento estratégico para la Defensa; sus percepciones regionales, hemisféricas y mundiales; sus hipótesis de empleo de las fuerzas y los planos de activación de los medios; sus preocupaciones con el desarrollo científico-tecnológico autónomo y de industria para la Defensa. Sin ser un Libro Blanco de la Defensa y sin la legitimidad que solamente un gran debate nacional confiere, satisfa-

ce por la profundidad y extensión: fue un trabajo notable que no se eximió de tratar temas que en el Brasil todavía son inconvenientes. Sin embargo, su implementación dependerá de decisiones políticas del Ejecutivo, de aprobaciones técnico-presupuestarias del Legislativo y de la articulación del Ministerio de la Defensa con las Fuerzas Armadas; y, sobre todo, de la motivación o encuadramiento de los militares para quebrar la inercia corporativa y asumir el proyecto. Encima de estas consideraciones, no resta duda de que la efectividad de la propuesta dependerá de la aplicación de los medios económicos que hasta ahora no se mostraron<sup>25</sup>.

Retomando nuestra hipótesis teórica colocada en el inicio de estas páginas, el juego de “la dialéctica de las voluntades” está lanzado y la implementación del documento de la END dependerá de su resultado. El sistema nervioso del gobierno; es decir, el ajuste entre el Presidente y los ministerios encargados de la propuesta (Ministerio de la Defensa y Secretaría de Asuntos Estratégicos) funcionó ante la demanda de Lula, fortalecido por el extenso apoyo popular y reconocimiento inter-

nacional. No obstante, cuando la ejecución del plan se encarrile por los oscuros laberintos de la rutina y la falsa imparcialidad normativa de los procedimientos, sospecho que la aplicación de la END pueda sufrir resistencias y/o alteraciones por parte de la burocracia militar. Tal vez se consiga sacar del papel aquello que haya sido acordado de antemano, pero lo que no sea del agrado militar, quizás no sufra oposición formal, pero seguramente será

postergado silenciosamente a la pila de los expedientes intocables. El test crucial de la dialéctica de las voluntades será la puesta en funcionamiento del Comando Conjunto y, sobre todo, la elección de los comandantes por el ministro, particularmente si estos no fuesen de la preferencia militar. Pero el gobierno de Lula está llegando al fin de su mandato, recordándonos que los gobiernos pasan y las instituciones permanecen.

24. Como el Programa Pró-Defesa ([https://www.defesa.gov.br/pro\\_defesa/index.php](https://www.defesa.gov.br/pro_defesa/index.php)) del MD e del ME, que por medio de concursos nacionales seleccionan propuestas de cursos y de programas de investigación universitarios que son incentivados con becas de estudio y recursos financieros para equipos y todo lo necesario para la realización de las propuestas. Una de esas propuestas fue la creación del área del primer posgrado académico en “Paz, Defensa y Seguridad Internacional” (<http://www.unesp.br/santiagodantassp/>).

25. Las críticas sobre la falta de discusión sobre los medios para implementar el proyecto estratégico no demoraron. En su discurso de pasaje a la reserva (momento esperado para decir lo que piensan y, por lo tanto, para sopesar el sentir de la fuerza), en el Club Militar, el General Luiz Cesário da Silveira Filho, ex comandante militar del Este, clasificó el plano como “utópico” e irónicamente preguntó: “Vai haver dinheiro para tudo isso?” en um artículo de Eliane Castanhêde “Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos”. São Paulo: Folha de SPaulo, 4 de marzo de 2009.

# El dilema de las Guerras Opcionales en Afganistán y Pakistán

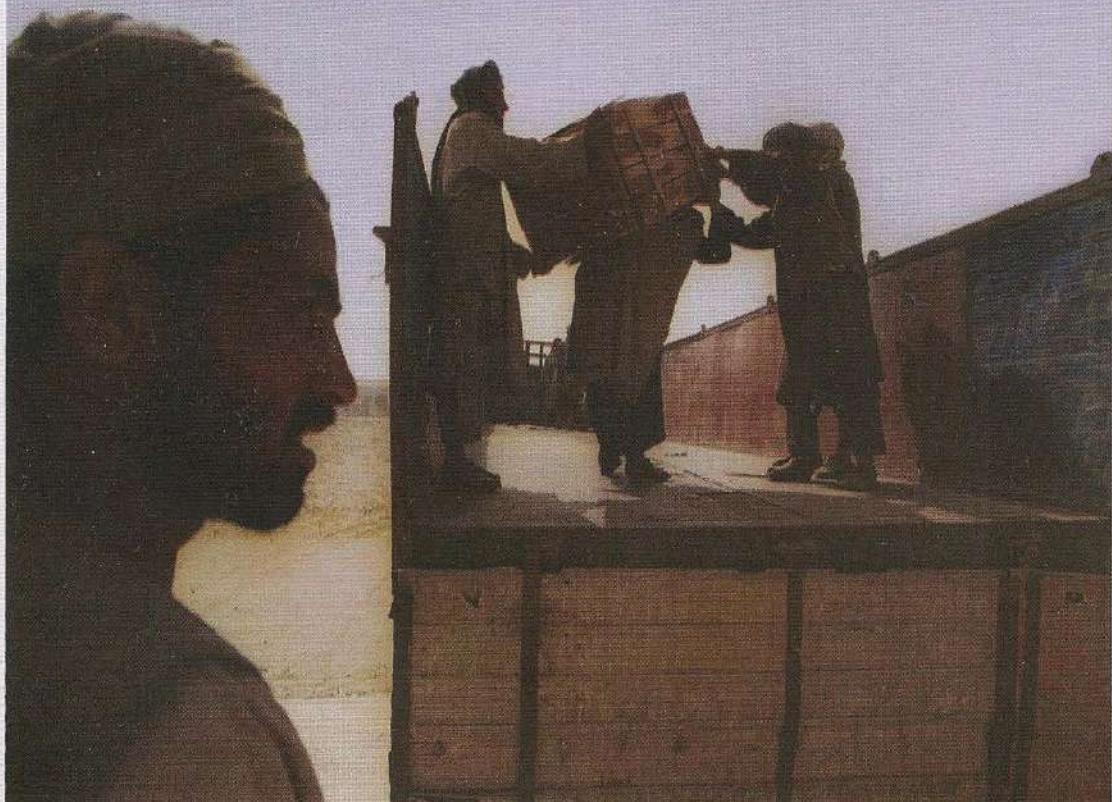
*"Si alguien os agrede, resistidlo en la medida en que os agredió."*

Corán 2:194.

JULIÁN LICASTRO \*

102

(\*) El Mayor (RE) de Artillería Julián Licastro es egresado de honor de su promoción del Colegio Militar de la Nación. Fue Secretario Político del último gobierno (1973-74) del presidente Juan Perón. Exiliado durante la última dictadura, fue luego diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, embajador en Perú. Es autor de diversos libros sobre conducción, política y estrategia. Se desempeña actualmente en Washington como Jefe de la Delegación argentina ante la Junta Interamericana de Defensa.



## Cada presidente con su guerra

El concepto actual de la guerra, en cierta mentalidad militar estadounidense de la reacción republicana, parece fomentar un tipo especial de conflicto bélico “opcional”, así llamado por los analistas y especialistas en cuestiones estratégicas que se oponen a dicha modalidad, por considerarla innecesaria y por lo tanto particularmente detestable. Ellos consideran, en numerosos estudios e investigaciones de carácter académico, que la realidad de la guerra, aunque siempre es una alternativa trágica, sólo se justifica en legítima defensa de la propia supervivencia, independencia e identidad.

Aquel propósito superfluo, y un tanto desaprensivo y frívolo de la guerra opcional -según el juicio de una perspectiva apasionada de la misma, que se desprende de una matriz patriótica, según la cultura latina- también contrasta con la concepción que nutre el pensamiento militar árabe. Los textos santos del Islam, en tanto pretenden orientar el modo de vida completo de sus fieles, no ignoran las encrucijadas históricas que significan las gue-

rras, pero las consideran sagradas, por cuanto representan “un combate o esfuerzo por la causa de Dios”, aunque destacan su realización por “un camino recto, justo y sin excesos”.

Si bien no es la finalidad de estas notas desarrollar un estudio comparativo de los factores religiosos o espirituales que se reflejan en el mal llamado “choque de civilizaciones” de algunas teorías norteamericanas -ensalzadas por Samuel P. Huntington-, su exposición sintética resulta imprescindible. En la “moral de combate” de los efectivos enfrentados directamente en el terreno, tales factores motivan actitudes existenciales contrapuestas: donde la “guerra opcional” no suscita fervor sino indiferencia o excesos; mientras la “guerra de sobrevivencia” enardece la resistencia y aun produce fanatismo (como ejemplo reciente de exceso, se destaca el bombardeo de Farah, en el oeste de Afganistán, que causó 140 bajas civiles, el 5 de mayo de 2009, y motivó el pedido de disculpa formal de la secretaria de Estado, Hillary Clinton).

Con este marco, anticipamos las posibles motivaciones que llevaron al nuevo presidente de EE.UU., en su rol de

Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, a retomar con nuevas energías la guerra en Afganistán iniciada por Bush en 2001; y a reforzar el apoyo al gobierno de Pakistán en mayo de 2009. En este aspecto, se consideran aquí estas prioridades:

- La guerra es “necesaria” para mantener siempre en forma y alerta el despliegue militar de una superpotencia (la “guerra permanente”).
- La guerra es un “negocio” en sí misma, en la batalla presupuestaria de un Estado prácticamente ilimitado en sus recursos.
- La guerra es un “recurso” para reactivar la economía, vía la inversión en grandes proyectos estratégicos y en las industrias del sector Defensa.
- La guerra es el mejor “bautismo de fuego” para todo nuevo presidente que recién asume su cargo.

Estas alternativas por sí, o combinadas en una proporción adecuada, explicarían según algunos autores las últimas decisiones sobre “AfgPak”. Con este singular nombre, los estados-

unidenses, que son tan afectos a las abreviaturas para uso académico y mediático, designan al paquete de problemas complejos que expresan estos países tan distintos de la raíz cultural local; y que resulta imposible no comparar con el “síndrome de Irak”, desde el momento en que los mismos generales a cargo consideran a este conflicto aún más difícil y prolongado (David Petraeus).

### Continuidad de la concepción de protectorado militar

Al cumplirse los 100 días del nuevo gobierno, el asesor de Seguridad Nacional de la Presidencia -puesto clave que enlaza la Casa Blanca con el Pentágono- emitió un mensaje optimista acerca del inicio del cumplimiento de las promesas demócratas de campaña, en este caso referidas específicamente a defensa y protección internacional.

En este sentido, es remarcable el concepto relativo a impulsar los intereses nacionales, y “los de la comunidad mundial que depende de EE.UU. para el liderazgo en asuntos de seguri-

dad”<sup>1</sup>. Toda una definición que señala la continuidad del esquema de “protectorado militar”, sobre determinadas zonas y países, que viene desde la época de la Guerra Fría.

Dentro de esta continuidad, lo vedoso es el enfoque, no dirigido por políticas de zona de influencia en bloque, sino por “estrategias regionales”, aceptando con claridad que EE.UU. “debe tratar con el mundo como es hoy y no como fue en el siglo XX”. Por consiguiente, los cambios a producir en el aspecto estratégico irán acompañados de otros en el aspecto de las relaciones exteriores que incluyan el reconocimiento de mundos culturalmente distintos, como el islámico, con los cuales Washington no puede contender en forma indiscriminada.

En el tema concreto de esta región, que Obama trata de personalizar como Comandante en Jefe, su opción se ha inclinado a “una revisión completa de la estrategia con Afganistán y Pakistán”, cuyos críticos no perciben con toda la precisión y fundamentación que exige profundizar la guerra nominalmente declarada contra el Talibán. Por el contrario, esta decisión ha sido

vista por algunos medios como “una apuesta a todo o nada”<sup>2</sup>, que pondrían a prueba a gobiernos aliados cuestionados en su frente interno por ineeficacia y corrupción.

## Por qué Afganistán es la guerra equivocada

Con este título un prestigioso profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Ohio<sup>3</sup>, recusa uno a uno los argumentos de la opción para incrementar las operaciones en Afganistán, debido a la particular relación Talibán – Al Qaeda. En principio, dice que la base operacional del atentado del 11 de septiembre sobre las Torres Gemelas en Nueva York, estuvo situada en Hamburgo, Alemania, a cargo de un pequeño grupo que requirió comunicaciones, dinero y planificación, pero no una gran base de campo protegida.

1. Jones, James: “Compromisos cumplidos”, mensaje en línea, Washington, 20 de abril de 2009.

2. BBC Mundo – Internacional, en línea, 12 de mayo de 2009.

3. Mueller, John: “Cuán peligroso es el Talibán. Por qué Afganistán es la guerra equivocada”, Foreign Affairs, en línea, mayo de 2009.

También afirma documentadamente que las muertes adjudicadas a atentados de Al Qaeda son alrededor de 200 a 300 por año, en declinación, lo cual -más allá del drama que significa- no justificaría operaciones masivas de costo y despliegue impropio. Del mismo modo, cuestiona la declaración del FBI ante las comisiones del Senado en tiempos de Bush, acerca de que esa organización terrorista habría entrenado de 2.000 a 5.000 infiltrados en el territorio norteamericano, y desarrollado una infraestructura de apoyo compatible, aunque en varios años de investigación, los servicios de contrainteligencia no hubieran conseguido descubrir y detener ni a uno solo.

Otro dato sugerente consigna que después del atentado de 2001 y hasta hoy, aproximadamente dos millones de inmigrantes ingresaron a EE.UU., muchos de ellos ilegalmente; sin que ninguno tampoco hubiese sido detectado como terrorista, a pesar de los ingentes fondos destinados por la anterior administración republicana al presupuesto de seguridad interior, donde se desempeñan un millón de personas. En síntesis, plantea que la adjudicación de una peligrosidad excesiva a Al

Qaeda y el Talibán, que están operando contra Kabul e Islamabad, podría equivaler a “argumentos débiles o espirituales”, como fue la acusación contra Sadam Hussein relativa a la tenencia de armas de destrucción masiva.

### Un rompecabezas geopolítico

Mientras el enfoque mediático, que aquí maneja con facilidad a la opinión pública, estaba centrado en el giro operativo de Irak a Afganistán, se produjo la “sorpresa” del avance talibán sobre el valle del Swat, aledaño a Islamabad, capital de Pakistán, país islámico con un ejército bien organizado y un arsenal de armas nucleares y vectores, apuntados a su tradicional enemigo que es la India. En este rompecabezas geopolítico, con países aparentemente aliados de Washington, pero enfrentados entre sí, se produjeron importantes novedades militares.

El secretario de Defensa, Robert Gates, anunció “una nueva política, una nueva estrategia, una nueva misión, un nuevo embajador y un nuevo comandante militar”. El cambio inclu-

yó el relevo del general David McKiernan, allegado a Bush, por el general Stanley McChrystal, ex comandante de Operaciones Especiales; lo cual constituye un dato interesante para el análisis. El actual gobierno, se ha dicho, considera que “la lucha en Afganistán se ha complicado de tal modo, que requiere un mando militar menos convencional”.

Estos cambios fueron acompañados de medidas de fortalecimiento de la presencia de tropas de ocupación, con un envío inmediato de 21.000 soldados, y más efectivos adicionales durante este año, hasta llegar a casi 70.000 a fines de diciembre (mientras en Irak aún permanecen 130.000 regulares, además de las compañías privadas de mercenarios, con orden de regresar escalonadamente al país).

el primer golpe en 1958, continúa en manos del ejército. Es decir, una red compuesta por la cúpula de las Fuerzas Armadas, los servicios de inteligencia y el nivel más alto de administradores estatales, que se constituye y se concibe a sí misma como la verdadera conducción estratégica de Pakistán.

Por ende, el gobierno civil, con muy poca autonomía y escaso control territorial en su propia jurisdicción, no puede contribuir de modo suficiente a la estabilidad institucional y a la cohesión social del país; por el contrario suscita críticas y divisionismos en la población. Simultáneamente, la red de la élite realmente al mando, que hemos descripto, es vista por los partidos políticos y la opinión general como “una dictadura de hecho”.

107

## ¿Cuál es el problema con Pakistán?

Esta pregunta provoca hoy numerosos análisis y debates, como el panel de académicos especializados en los problemas políticos y militares de este país<sup>4</sup>, donde el verdadero poder desde

4. Cohen, Stephen; Fair, Christine; Ganguly, Sumit; Gregory, Shauam; Shah, Aqil y Tellis, Ashley, publicación del Consejo de Relaciones Exteriores, com/print 64845.

Pese a todo, desde el punto de vista militar, Pakistán es vital para acceder con ventaja al teatro de operaciones de Afganistán, en particular por la importancia estratégica de la difícil zona geográfica que enmarca su frontera común; y los refugios de combatientes y bases de aprovisionamiento allí instaladas. Por otra parte, el ejército de Islamabad, siempre ha considerado que una gran parte del Talibán -los calificados “guerrilleros buenos”- serían la vanguardia de una probable guerra asimétrica contra India, su enemigo histórico.

108

### China y Rusia, en la profundidad de los flancos del conflicto

En este punto se evidencia la potencialidad explosiva del conflicto, en una especie de probable “reacción en dominó”. Así como en el caso de Irak, la clave regional es Irak, y detrás de éste Rusia (promotora de su plan de desarrollo nuclear), en el conflicto de Afganistán, la llave es Pakistán, y objetivamente detrás China, por su gran rivalidad con India, principal aliado de Washington.

Como se aprecia, en un contexto tan sensible, del que apenas hicimos una breve introducción, no es fácil decidir la dirección y el sentido de las futuras operaciones, que se estiman durarán de 7 a 10 años. Todo lo cual es importante para nosotros, aun desde la perspectiva austral de la Unasur, porque en este período elaborará y sentará doctrina la primera potencia militar del mundo, con sus no siempre positivas consecuencias.

Quedan muchos interrogantes por dilucidar; por ejemplo: cómo se va a manejar un tipo de conflicto con graves repercusiones étnicas y religiosas en un mundo árabe de enorme magnitud; de qué modo van a limitarse las bajas civiles en los combates mayormente urbanos de esta guerra operacional; y cómo se va a administrar la crisis humanitaria que, con más de un millón de “desplazados de guerra internos” ya desbordan los 60 campos de refugiados sin medios suficientes. Según los corresponsales de la prensa extranjera, sólo esta crisis por “hacicimiento, desesperación y furia constituye una bomba de tiempo para el ejército de Pakistán.”

# El nuevo Sistema de Justicia Militar

## Un paso fundamental en la democratización de las Fuerzas Armadas

*A partir del 27 de febrero de 2009 por la Ley 26.394, sancionada prácticamente por unanimidad en el Congreso Nacional, se derogó el antiguo y anacrónico código de justicia militar hasta entonces vigente, y entró en vigencia una reforma integral del sistema de justicia en las Fuerzas Armadas que supera los estándares que se recomiendan internacionalmente en la materia.*

*La ley empezó a regir seis meses después de su promulgación para permitir un programa de divulgación y capacitación de sus contenidos en el seno de las Fuerzas Armadas.*



### Los aspectos más relevantes de la Ley 26.394 son:

- Eliminación del fuero militar para el juzgamiento de delitos cometidos por integrantes de las Fuerzas, de acuerdo a lo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los que ahora serán juzgados por los jueces que intervienen en los delitos cometidos por los demás habitantes del país, lo que garantiza condiciones de absoluta igualdad.
- Eliminación de la pena de muerte.
- Garantía del debido proceso.
- Incorporación y modificación de figuras penales al Código Penal de la Nación para los delitos cometidos por militares.
- Rediseño del sistema disciplinario para equilibrar necesidades y limitar oportunidades para la arbitrariedad, estableciendo el control jurisdiccional de tribunales civiles.

- Previsión de conductas tales como el acoso sexual y el hostigamiento disciplinario como graves.
- Eliminación de figuras delictuales referidas a conductas propias de la vida privada, como por ejemplo, la homosexualidad.

*La reforma constituye un hito fundamental en el proceso de democratización de las Fuerzas Armadas impulsado por el Gobierno Nacional, que permitirá que los integrantes de las Fuerzas dejen de ser ciudadanos de segunda y gocen de todas las garantías del Estado de Derecho.*



**Ministerio de  
Defensa**  
**Presidencia de la Nación**

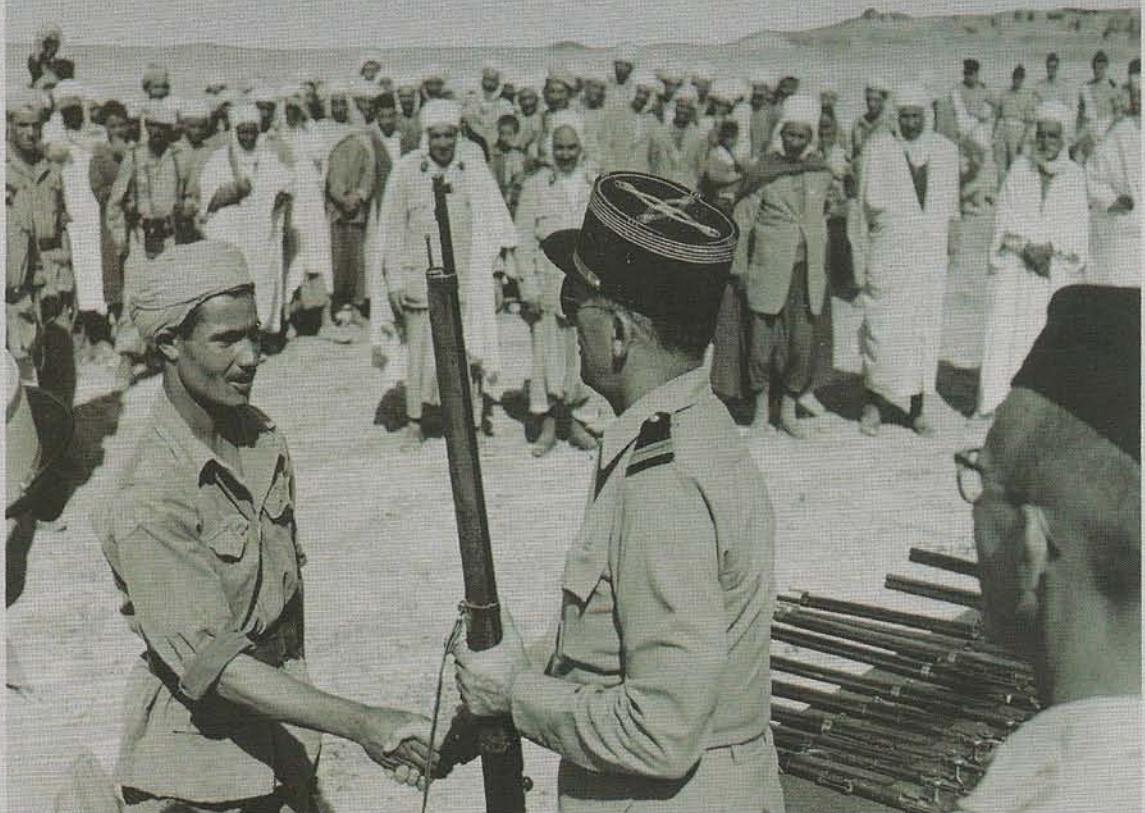
[www.mindf.gov.ar](http://www.mindf.gov.ar)

# Doctrina de Guerra Revolucionaria (DGR) Francesa: ¿regreso sin gloria?

GABRIEL PÉRIÈS \*

(\*) Doctor en Ciencias Políticas y en Ciencias de la Información y de la Comunicación, egresado de la Universidad de Paris-I Sorbonne. Obtuvo su habilitación para dirigir tesis de Doctorado (HDR) en el Instituto de Ciencias Políticas de Toulouse. Es Profesor e investigador en el Instituto Nacional de Telecomunicaciones de Evry. Licenciado en Derecho de la Facultad de París I Panthéon-Sorbonne, se desempeña como juez asesor representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la Corte Nacional del Derecho de Asilo (CNDA) de Francia. Especializado en el análisis de las doctrinas militares contrainsurgentes y en estrategia teórica, es coautor, junto con David Servenay, del libro sobre el genocidio de Ruanda: "Une Guerre noire, enquête sur les origines du génocide rwandais (1959-1994)", Ed. La Découverte, 2007.

110



Las campañas militares de Irak y Afganistán animaron a políticos y militares europeos y norteamericanos a desenterrar la Doctrina de Guerra Revolucionaria, responsable de la arquitectura de sistemas represivos y genocidas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

El presente texto es una contribución al estudio comparado de la transnacionalización de la doctrina militar contrainsurreccional denominada «de guerra revolucionaria» que involucra los casos de Indochina, Argelia, Argentina, Bélgica y Ruanda.

## Introducción

Una doctrina militar en general y con mayor motivo la doctrina de la “Guerra Revolucionaria” (DGR) es el fruto de un proceso específico de elaboración que conoce su propia cronología, sus propios acontecimientos. Ella pone en tensión a toda la jerarquía y a todo el conjunto de los organismos. Esta tarea es esencial a la existencia de las Fuerzas Armadas; y los doctrinarios valorizan normati-

vamente sus capacidades para comprometer a la totalidad de la institución, o a algunos de sus sectores, de alguna manera particular basándose en documentos, reportajes, archivos, tejiendo así la trama material del proceso de creación doctrinal.

Los sectores, grupos y hasta tendencias que elaboran la DGR van a desplegar en efecto una energía poco común, al querer convencer a públicos diferentes de la necesidad de movilizarse en el terreno anticomunista de la Guerra Fría y transmitir conocimientos específicos. De todas maneras, las dificultades surgirán cuando ciertos sectores de las Fuerzas Armadas no estén listos para seguir el viraje político-militar que la doctrina en cuestión contiene. Desde este ángulo, la DGR aparece como un discurso de legitimación del apetito que siente la institución por el ejercicio directo o indirecto del poder político y de la acción social.

Las investigaciones del proceso de movilización masiva en Indochina, sobre la difusión del terror masivo en Argelia o la organización del conjunto

de organismos implicados en el golpe de Estado gaullista del 13 de mayo de 1958; toda esta praxis político-militar lleva la marca de la DGR. La implicación de las Fuerzas Armadas francesas en la Guerra Fría y en las guerras coloniales, la reivindicación de sus conocimientos en materia de acción coactiva y coercitiva, al punto de “hacerse cargo de los pueblos” van a reforzar cada vez más en la institución militar la creencia según la cual las Fuerzas Armadas, dirigidas por los sectores más activos en materia doctrinaria, adquirieron un derecho irrefragable, por ser eminentemente revolucionario y moderno, de convertirse en un actor político.

Lo que trataremos de resumir aquí, al fin de cuentas, es la trayectoria técnica de una normativa militar, ligada a la Guerra Fría y al cuestionamiento de los lazos de la institución con el Estado. Esta trayectoria histórica está, en efecto, jalona de acontecimientos políticos que van, para Francia, desde la destrucción de una república y del régimen parlamentario que la organizaba, a saber la Cuarta República, a un golpe de Estado, que

propulsa un general retirado en sus mayores funciones<sup>1</sup>, para terminar en una pérdida importante de la legitimidad de la institución misma. Salvo que, cuando miramos de más cerca, el 13 de mayo de 1958 en Argel, presenta todas las características de un golpe “latinoamericano”, y que en el plano cronológico, cuando se aplica la DGR fuera de la metrópoli, la ruptura del equilibrio ideal-típico entre la ley y la violencia del Estado moderno, es seguida por el estallido de las estructuras represivas del Estado, y en el caso más extremo, por el desmoronamiento puro y simple de éste en manos de una violencia masiva generalizada, violencia calificada en el plano jurídico internacional o nacional como genocida, como en Ruanda en 1994 y en Argentina en el periodo 1976-1983.

Si perseveramos en esta orientación, el análisis de las instituciones en crisis pone de relieve la intervención voluntaria, planificada y hasta estructural del militar en la vida social y política, y la existencia de un régimen, de un Estado particular orientado bajo el signo de la excepción

nalidad hacia la coacción y la coerción de las masas.

Contradicción entre los intereses del militar y los de una república democrática o aparición histórica de la otra expresión de la normativa del Estado moderno: republicano, monárquico o cualquiera sea su forma, democrático para la metrópoli y en régimen de excepcionalidad permanente para la colonia o la zona geopolítica bajo control durante la Guerra Fría.

De todas maneras, la DGR constituye el receptáculo de los estereotípos para atrapar la realidad en movimiento y cambiante de la Guerra Fría y de las generaciones de soldados que desde 1939 hasta 1962, y luego en las dependencias imperiales de las fases poscoloniales, no tendrán más horizonte en su existencia institucional, que la socialización en la guerra y el conflicto. Durante un tiempo, generalizada al conjunto de la institución militar, la DGR se convirtió en el enunciado autorizado de la guerra, un pensamiento relacionado con las armas a través del cual el soldado se acercó a la política. El análisis de

esta doctrina debería entonces permitirnos plantar los jalones de una hermenéutica del político; es decir, del esfuerzo que despliegan los actores que poseen el instrumento de la violencia de Estado para construir en sus enunciados normativos, y por ellos, la realidad en la que pretenden legitimar sus actos.

Sin embargo, desde el descubrimiento del gran reportero P. de Saint-Exupéry, relativo a las Operaciones Turquesa en Ruanda en 1994 llevadas a cabo por el Estado francés y a la permanencia de las prácticas surgidas de las guerras de Indochina y Argelia, nuestros trabajos sufrieron una evolución<sup>2</sup>. El cuaderno de notas que este gran periodista de investigación extraía para interpretar lo que él había visto entonces, correspondía en gran parte al que se encontraba en el origen de sus propias investigaciones.

1. Périès, G. "Populo-politico-militaire, un mot à l'aube de la Cinquième République", *Mots, Les Langages du Politique*, N° 55, Presses de Sciences Po, junio 1998.

2. Saint-Exupéry, P. de, *L'inavouable*, Les Arènes, 2004, págs. 267.

En efecto, la fórmula se reflejó en el documental “Mátenlos a todos”<sup>3</sup>, P. de Saint-Exupéry, comentando las estructuras del aparato represivo ruandés organizado después de la misión del DAMI (Destacamento de Asistencia Militar y de Instrucción) en enero de 1992, afirma que sus prácticas se basaban entonces en los “pilares de la doctrina de la guerra revolucionaria” cuyos “elementos” se encontraban todos en Ruanda: “Grupos de autodefensa, formación de milicias, guerra psicológica, guerra mediática, cuadrícula territorial para facilitar el control, estructuras de comando y jerarquías paralelas”. Y agrega: “La guerra revolucionaria es una guerra político-militar (...) la última extensión de la noción de guerra total”.

En efecto, es sorprendente encontrar en Ruanda formas de organización de violencia extrema comparables a las que se encontraban en Argentina durante el periodo 1976-1983. Es decir, en dos continentes y en dos países profundamente diferentes, como es evidente, tanto desde el punto de vista de su cultura como de su población. Estos puntos en común deben deter-

minarse como efectos estructurales de la implantación de la DGR en estos dos países prácticamente en el mismo momento, siendo Ruanda la expresión más radical y tardía. El genocidio de 1994 supone un salto cualitativo en el orden de la violencia: esta normativa integrada en los dispositivos represivos franceses, y que luego constituyeron el Estado ruandés, a través de los oficiales belgas, jugó un papel muy importante, como en Argentina, en el programa de violencias masivas de gran amplitud<sup>4</sup>. La presente reflexión apunta a la eficacia militar que ha mostrado en la historia política de estos dos países.

### Transiciones poscoloniales y dictaduras anticomunistas

Los militares argentinos responsables de las Juntas que toman el poder con el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 y lo conservan hasta fines de 1983, ejercen una violencia de Estado jamás igualada en Argentina, a pesar de que se trata de un país

marcado por las dictaduras militares desde 1930: 30.000 desaparecidos en circunstancias atroces, tortura generalizada, violaciones, terror masivo, tráfico de los hijos de las víctimas, prácticas exterminadoras y deshumanizadoras que, sin ser raciales –aunque teñidas de antisemitismo a veces reivindicado<sup>5</sup>– son a menudo calificadas como genocidas por la justicia argentina.

Luego del asesinato del general-presidente Habyarimana el 6 de abril 1994, el gobierno interino ruandés (GIR) desencadena un dispositivo militar marcado por la situación de urgencia, con los efectos que conocemos: cerca de 800.000 muertos en tres meses (según la ONU y el TPIR), masacres racistas organizadas, violaciones, terrores masivos...

Ambos Estados, ubicados en situaciones excepcionales de violencia generalizada, bajo la dirección de poderes de facto aplican modos de coerción y de exterminio presentados como necesarios para luchar contra el enemigo interior. El Estado lleva a cabo una guerra contra un “invasor” surgido de su propia población.

El ERP-PRT y los Montoneros, cada uno de ellos con sus bases populares y políticas específicas, en la Argentina. El Frente Patriótico Ruandés (FPR), venido de Uganda con sus apoyos políticos interiores. Partido cuyas raíces ideológicas, para las ex potencias coloniales, se sumergen en el anticolonialismo de Lumumba<sup>6</sup>, la voluntad de restaurar la antigua monarquía tutsi y asegurar una presencia anglosajona en la región. Este movimiento político-militar es juzgado, tanto en Francia como en Bélgica, como una fuerza desestabilizadora. A los tutsis, definidos como enemigos raciales por antonomasia, se asocian los hutus, llamados “moderados”, como enemi-

3. "Tuez-les tous!", film documentaire réalisé par R. Glucksmann, D. Hazan, et P. Rezerette, Dum Dum Films et La Classe Américaine, 2004.

4. Périès, Gabriel et Servenay, David. *Une Guerre noire, Enquête aux origines du génocide rwandais, (1959-1994)*, La Découverte, 2007.

5. Ver: Comisión Argentina por los Derechos Humanos, Argentina: Proceso al genocidio, E. Querejeta Edit., Madrid, 1977, chap. Persecución contra los judíos , págs. 116, y Timerman, J. *Prisoner without a name, cell without a number*, A. Knopf, N.Y., 1981.

6. De Witt, Ludo *L'assassinat de Lumumba*, Karthala, 2000, y De Vos, L. Gerard, E. Gerard-Libois, J. Ph. Raxhon, *Les secrets de l'affaire Lumumba*, Bruxelles, Editions Racines, 2005.

gos políticos; estos dos objetivos son militares. De esta manera se define al enemigo (ENI) en un documento interno de las Fuerzas Armadas ruandesas (FAR)

minos de la Guerra Fría: esas son las guerras subversivas<sup>8</sup>. El programa de aniquilamiento del Otro, ideológico y/o racial está allí subordinado a los imperativos categóricos de la lucha contra el Comunismo internacional.

## Definición del ENI

El enemigo se subdivide en dos categorías:

- El enemigo principal.
- Los partidarios del enemigo.

116

El enemigo principal es el tutsi del interior o del exterior, extremista y nostálgico del poder que nunca reconoció y no reconoce aún las realidades de la Revolución Social de 1959, y que quiere reconquistar el poder de Ruanda por todos los medios, incluidas las armas. El partidario del ENI es toda persona que aporta algún tipo de colaboración al ENI principal<sup>7</sup>.

Aquí y allá, el objetivo militar tiene un fin político: se trata de derrocar el poder instalado y de transformar sustancialmente los fundamentos sociohistóricos constitutivos del Estado. Para decirlo de otra manera, en tér-

En fin, en ambos casos se trata de acontecimientos militares que pusieron fin a situaciones de excepción. En Argentina, el sistema de juntas se desmorona en 1983 con el conflicto de Malvinas. El Estado del poder hutu es derrocado por la victoria militar del Frente Patriótico Ruandés (FPR). En ambos casos una “normalidad” o una nueva normativa institucional se instala con el retorno o la entrada a la legalidad civil: tanto en Argentina como en Ruanda, las reglas que presiden las violencias masivas ceden el paso al dominio de la ley, cualquiera sea el autoritarismo del régimen y los compromisos que siguieron.<sup>9</sup>

Estos son los principales componentes prácticos de estas doctrinas que deseamos explorar para cuestionar su núcleo: las normas estructurales de la doctrina de la “guerra revolucionaria”.

## Los dos períodos de despliegue de la DGR en Argentina y en Ruanda

Desde 1956 hasta alrededor de 1980, las Fuerzas Armadas argentinas acogieron, a un ritmo desigual, misiones de asesores franceses en el seno de su Estado Mayor. Varios oficiales argentinos siguieron los cursos de la Escuela Superior de Guerra de París a partir de 1951 y durante el periodo de los años de plomo<sup>10</sup>. A partir de 1959, Ruanda -que pronto será el Estado ruandés- es incluido en el cuadro de descolonización, por las necesidades geoestratégicas de la Guerra Fría, en África de los grandes lagos.<sup>11</sup>

A partir de la guerra de Indochina (1947-1955), Francia propone una reflexión específica relativa a la reconstrucción de la Armada en el contexto del primer conflicto que asocia la guerra colonial con la lucha contra el comunismo. Aparece como la primera potencia occidental que luchó militarmente contra este tipo de enemigo. En materia de doctrinas y de conoci-

mientos militares, las fronteras entre las potencias que pertenecen a los mismos bloques son muy permeables o inexistentes.

7. République Rwandaise, Ministère de la Défense Nationale, Armée Rwandaise, État-Major, G2, N° 1437/G2.2, Destinataires, Liste A, Comdt Sect OPS (tous), Objet Diffusion d'Information, Kigali, le 21/9/92.

8. Texte Toutes Armes (ITA) 106, Manuel d'emploi de termes, sigles et signes conventionnels militaires, T. 1, Vocabulaire militaire, dans son édition de 1973.

9. Nunca más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, 1ère édition, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1984; et sur le Rwanda, Géraud de la Pradelle, *Imprescriptible*, Les Arènes, 2005.

10. Lluma D. *Influence de la Mission d'assezateurs militaires français spécialistes en guerre contre révolutionnaire, dans la formation des officiers argentins pendant la période 1957-1970*, Mémoire de DEA, H. Gourdon dir., IHEAL, 2004.

11. Ver como introducción general: Chretien, J.P. *L'Afrique des Grands Lacs, Deux mille ans d'histoire*, Aubier, Paris, 2000.

Los textos y prácticas militares que producen en este marco el teniente-coronel Logiest y el mayor Marlière, de la Fuerza Pública Belga del Congo (FP), ilustran claramente el conocimiento que tienen de la DGR que se aplicó en Argelia. Por ejemplo, en Katanga, organizan del 1º al 11 de agosto de 1957 una operación llamada “Maniobras Tornado”, que tiene como objetivo el “mantenimiento y el restablecimiento del orden público”<sup>12</sup>. Oficiales franceses, británicos y portugueses son invitados a esas maniobras. En ese momento la batalla de Argelia es encarnizada.

Estos oficiales tendrán un rol muy importante en la construcción de Ruanda poscolonial. El coronel Logiest –fue ascendido durante este periodo- supervisa la estructuración del Estado ruandés hasta 1962. A continuación, será el primer embajador de Bélgica en Kigali. Su misión consiste en desplegar fuerzas de lucha anti-guerrilla que el Estado ruandés debe organizar contra las acciones armadas de refugiados y de guerrilleros Inyienzi-Inkotaniy. Así, asociados en la animalidad, porque solapadamente

se infiltran como cucarachas (Iyienzi), se aplican medidas de coerción y aniquilación en el encuentro con grupos surgidos de las primeras violencias verdaderamente racistas: las que se perpetraron durante el Día de los Muertos de Ruanda<sup>13</sup> de 1959-1960. Luego, a finales de 1963 y comienzos de 1964, período durante el cual se llevaron a cabo las masacres que para algunos anuncian ya un proceso genocida<sup>14</sup>. De hecho, desde 1959, esta “revolución” descansa sobre un reacomodamiento de la base sociopolítica y cultural (“racial”) de la tutela belga, transformada en una organización estatal que sigue el modelo legal constitucional europeo. Para las necesidades del nuevo Estado, las categorías raciales, de sociales se tornan guerreras y militares: tanto tutsis como hutus se transfiguran en “tutsi” y “hutu”, con las lógicas relaciones existenciales mortíferas: amigo/enemigo para retomar las nociones schmitienas.<sup>15</sup>

En 1962, en Argentina, el Presidente Frondizi es obligado a dimitir de sus funciones en el contexto del aplastamiento del primer movimien-

to de guerrilla nacido en 1959, a continuación de la Revolución Cubana, y el surgimiento de un movimiento peronista organizado y reivindicador pero excluido de la vida política nacional, y a menudo violento. Luego, el gobierno del Presidente Illia, controlado por los militares, es finalmente derrocado en 1966. Después sigue un periodo dictatorial llamado Revolución Argentina, encabezado por el general Onganía, oficial formado en West Point, que predica un catolicismo y un corporativismo emparentados con el franquismo, ya estabilizado en Europa occidental.

Este gobierno de facto (1966-1970) no consigue, a pesar de su autoritarismo, enfrentar la protesta social, visible ante el surgimiento de nuevos movimientos de guerrilla rural y en el clima insurreccional de algunas ciudades industriales. El general Onganía es destituido, y asume el general Levingston, quien a su vez es destituido por el general Lanusse en 1971 luego de una serie de revoluciones palaciegas.<sup>16</sup> Esta crisis se desarrolla en un contexto vecino que aviva las tensiones. Desde fines de 1970, Chile es di-

rigido por el presidente democráticamente elegido Salvador Allende. En Uruguay, los Tupamaros lanzan el primer movimiento de guerrilla urbana.

La DGR se ve reactivada en 1971 y entra en acción con la vuelta de Perón a la Argentina, en 1973. El entorno parapolicial del viejo general instalado bajo control militar, organiza los escuadrones de la muerte de la Alianza Anticomunista Argentina (AAA).

12. *Bulletin Militaire (désormais BM)*, "Coup d'œil sur les Manœuvres Tornade", N°85, octubre 1957.

13. Jean R. Hubert, *La Toussaint rwandaise et sa répression*, Académie Royale des Sciences d'Outre-mer, Bruxelles, 1965.

14. *Le Monde du 4-2-64*, pág. 4: «L'extermination des Tutsis - Les massacres du Rwanda sont la manifestation d'une haine raciale soigneusement entretenue. Extrait de la lettre de M. Vuillemin.

15. Jorge E. Dotti, *Carl Schmitt en Argentina*, Homo Sapiens Edit., 2000.

16. Rubén M. Perina, *Onganía, Levingston, Lanusse, los militares en la política argentina*, Belgrano Edit., Bs. As., 1982.

A continuación de los golpes de Estado, en 1973, de Pinochet (Chile) y de Bordaberry (Uruguay), se despliega el Plan Cóndor. El Plan engloba al Paraguay del general Stroessner<sup>17</sup>, Bolivia y Brasil. También ellos eran gobernados por dictaduras. Es en esta ocasión que Francia vuelve sobre el terreno de la cooperación militar, bajo la forma de acuerdos pasados en 1974-75 bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing. Luego de una represión feroz, los militares argentinos toman directamente el poder con un golpe de Estado humillante el 24 de marzo de 1976.

En Ruanda, el general Habyarimana toma el poder en 1973 derrocando al Presidente Kayibanda, iniciador de la “revolución social” de 1959-1964. Despues de un periodo de fluctuación institucional, se adopta una nueva constitución ruandesa. La cooperación militar se restablece siempre bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing, en 1975. África del Sur se convierte entonces en el centinela del mundo occidental en el Cono Sur de África, que también atraviesa una crisis marcada por la presencia de focos de

guerrilla, tanto en Mozambique como en Angola o Rhodesia, y la desestabilización del Congreso Nacional Africano (ANC) del sistema del apartheid de África del Sur. El Pré-carré<sup>18</sup> francés se cierra sobre el espacio africano: los sistemas de coacción y de coerción masivos están integrados y adaptados a las estructuras de los Estados.

La aplicación de la doctrina se realiza en dos tiempos: a finales de los años cincuenta y a principios de los sesenta, teniendo por fondo la guerra de Argelia, la Revolución Cubana y la descolonización. Luego, al final de la coexistencia pacífica, al inicio de los setenta. Finalmente en Ruanda, el dispositivo fuertemente coercitivo instalado en los años 70-80 se torna exterminador en la lucha contra el FPR después del final de la Guerra Fría.

## La doctrina y sus avatares

Por regla general se consideran tres grandes doctrinas antiinsurreccionales: la francesa, la DGR también llamada “guerra subversiva” o “lucha antisubversiva”, “guerra moderna”<sup>19</sup>

o “contrarrevolucionaria”, según el período y las tendencias en el seno de la Armada francesa. La británica se basa en el District War Executive Council (DWEC) aplicada con éxito en Malasia y luego en Irlanda del Norte. Finalmente, la estadounidense: la counter-insurgency, doctrina en gestación al principio de los años sesenta. Todas se influenciaron mutuamente a medida que eran aplicadas en el mundo.

En lo que concierne a la DGR, su fórmula descansa sobre un núcleo de elementos relativos a la contraguerilla rural y urbana: en la información, en la acción y la guerra psicológica. Este núcleo está acompañado por su exégesis normativa, codificaciones de experiencias adquiridas durante las luchas de territorio contra el enemigo comunista -o de lo que es diseñado como tal- en Indochina y luego en Argelia. Esta doctrina es el producto de una síntesis realizada en 1953 y 1958 por especialistas surgidos de los grupos coloniales golpeados por la crisis del Imperio, tanto físicamente como intelectualmente. La DGR se enseña durante los cursos y las conferencias

en las instituciones de enseñanza: Centro de Estudios Africanos y Asiáticos (CCEA), Escuela Superior de Guerra de París (ESG), Centro de Instrucción Pacificación y Contraguerrilla (CIPCG) de Arzew, creado en Argelia en 1956. Algunos artículos que aparecen en revistas especializadas, donde se forja el discurso autorizado de la institución militar constituyen la trama interpretativa profesional.<sup>20</sup>

17. Ver, Marie-Monique Robin, *Escadrons de la mort: L'école française*, La Découverte, Paris, 2004.

18. "Pré-carre", zona de influencia militar-estratégica del Estado francés en África, en recuerdo del sistema de fortificaciones de Vauban en el norte de Francia.

19. Colonel Trinquier, *La Guerre moderne*, La Table Ronde, 1960.

20. Ver el N° especial de la *Revue Militaire d'Information* (RMI), N°281, 1957

Este conjunto doctrinal posee dos características esenciales. En primer lugar, su aplicación por las Fuerzas Armadas conduce a una autonomización de éstas, proceso que es acompañado automáticamente por la toma del poder político<sup>21</sup>. Esta última puede llegar hasta la estructuración autoritaria de un “partido militar”, más o menos instituido<sup>22</sup>, por el poder de facto surgido de un golpe de Estado o por un poder político civil bajo control militar. Los partidos Estados del período pos-colonial, dirigidos por oficiales, salen de un proceso de autonomización. Se ven también emergir formas de Estado en las estructuras de los clanes y/o de grupos étnicos y en las burocracias militarizadas, fundidas en el seno de los partidos únicos llamados “revolucionarios” del tipo del MDR y luego MRND en Ruanda<sup>23</sup> o el Movimiento Popular de la Revolución (MPR) en el Zaire del general Mobutu...

En segundo lugar, esta doctrina es transnacional: el conocimiento de las Fuerzas Armadas francesas fue considerado fundamental, y hasta innovador por sus homólogos y colegas del “mundo libre”. La DGR penetró de

esta manera en el continente sudamericano gracias a la presencia francesa en Argentina desde 1956 hasta 1966, y luego desde 1973 hasta principios de los años 80. En 1961 los oficiales franceses presentes en Buenos Aires organizan con antiguos pasantes argentinos de la Escuela de Guerra, donde se habían encontrado, la primera conferencia panamericana de lucha antisubversiva. Todos los países del continente están presentes, salvo Haití y Cuba.

Estados Unidos es de la partida. En los años siguientes son ellos los que invitan a los especialistas franceses a sus escuelas de fuerzas especiales: los tenientes coronel Aussares, a Fort Bragg; Dabezies, a Fort Leavenworth. Hasta le proponen al coronel Trinquier, ya retirado, integrarse a la Armada norteamericana, pero no acepta. Las experiencias y aportes franceses son más apreciados en la medida que se acentúa el compromiso de Estados Unidos en Vietnam.

Se sabe cuántas descolonizaciones, a partir de 1960, se llevaron a cabo en África “bajo control”. La crisis

congolesa de 1960-1961 muestra la penetración soviética, un riesgo para Occidente. La parte francesa de África del Sur del Sahara está militarmente bloqueada<sup>24</sup> bajo el nombre de “Precarré”, con la intermediación de expertos en cuestiones coloniales civiles y militares y la DGR, que durante o después de Argelia se ventilan en el espacio francófono. Los golpes de Estado se suceden en África en los años sesenta y setenta.

La DGR constituye la base doctrinal que permite controlar de manera preventiva cualquier riesgo en la zona. Esta “military nationbuilding”<sup>25</sup> a la francesa es anterior a la formación de los “especialistas” de la región en las prácticas de mantenimiento del orden: sus conocimientos tienen por misión enfrentar un enemigo esencialmente interior, constituido por toda persona que muestre alguna simpatía por los soviéticos. Todas las capitales de África están bajo control francés o han sido “cuadriculadas” de acuerdo a estos objetivos y criterios.

Estos especialistas franceses están presentes también en las posesiones

belgas. El coronel Trinquier, que había sido el superior del comandante Aussares en Argelia, bloquea un tiempo Katanga, segundado por su fiel teniente Faulques. Es él quien habla del estado “andrajoso” de P. Lumumba a la salida del avión que lo transporta al aeropuerto de Eville<sup>26</sup>, en el mismo momento en que se lleva a cabo la “revolución hutu” en Ruanda. Detrás del telón actúa el coronel

21. Ver, P. García, *El drama de la autonomía militar; Argentina bajo las Juntas militares*, Alianza Edit., Madrid, 1995.

22. Ver A. Rouquié, *Pouvoir militaire et société politique en République Argentine*, PFNSP, 1978.

23. Ver James K. Gasana, *Rwanda: du parti-État à l'État-garnison*, L'Harmattan, Paris, 2002.

24. Général Némo des Troupes de Marines françaises, “Les aspects militaires des problèmes africains”; paru dans la *Revue Militaire Générale Française* d'oct/dec. 1959-janvier 1960, publié au BM N° 100, avril 1960, p. 229.

25. Raymond A. Moor Jr., “Toward a definition of military nationbuilding”, *Military Review*, juillet 1973, p. 34. Et Moor, op cit..

26. Col (R) R. Trinquier, *Le temps perdu*, Albin Michel, 1978, p. 381.

Logiest, acompañado por el mayor Marliere, que llega a darle una mano en su calidad de especialista<sup>27</sup> en guerra revolucionaria; así lo presenta Logiest en sus memorias:

*“Desde mi llegada a Ruanda conté con la colaboración del mayor BEM<sup>28</sup> Louis Marliere, un amigo del cuartel general de la Fuerza pública, para la puesta en marcha de un pequeño estado mayor operativo. Louis había tenido la ocasión de estudiar los problemas suscitados por las operaciones de guerrilla en las guerras revolucionarias que observábamos en esta época en varias regiones del mundo colonial. Me asistió con su lucidez y su competencia habituales”.*<sup>29</sup>

### Un dispositivo de la Guerra Fría que sustituye la autoridad civil: las piezas importantes

La DGR constituye un conjunto de codificaciones relativas al control coercitivo y coactivo de la población, ligado al sistema colonial. Considerado

de manera más amplia, es la interpretación militar de la parte operacional de la “Defensa Interna del Territorio” (DIT). Dicho territorio metropolitano se extiende de hecho al de las colonias y particularmente a Argelia. Estamos en el corazón de la dualidad profunda del Estado francés, al mismo tiempo República y potencia imperial. Este sistema influenciará profundamente los aparatos *dominatiorum* que han estructurado el Estado argentino y el ruandés.

### La DIT en Argelia

En el plano militar, bajo la Cuarta República, los estrategas, sobre todo el coronel Beaufre y el general De Lattre, piensan que la noción de “frente” se diluye en la guerra total<sup>30</sup>. Coste-Floret, que era entonces ministro de Guerra, dirá que “la distinción entre la zona militarizada y la zona del interior no tenía más razón de ser”<sup>31</sup>. En efecto, la evolución de las prácticas de la guerra de guerrilla –lanzamiento de paracaidistas en la retaguardia, penetración de tropas blindadas detrás de las líneas, desa-

rrollo de movimientos de resistencia civil armada en los países conquistados– tornaron fundamental el mantenimiento de un número de efectivos importante en los sectores que no son directamente campo de operaciones: fábricas, servicios públicos, edificios administrativos...

Se estima que el territorio francés, considerando las nuevas circunstancias, debe ser “cuadriculado” por tropas aguerridas. Esta idea se empieza a expresar en 1947 y se la llama “defensa en superficie”, lo que implica una segunda disposición: la autoprotección, o sea, armar a la población y reclutarlos en unidades comandadas por oficiales de reserva. La reacción a las grandes huelgas insurreccionales de 1947 muestra estos dos elementos en acción.

Con el desarrollo de la Guerra Fría, enemigo interior y enemigo exterior se fusionan en una figura única: “La defensa en superficie” se confunde con el “mantenimiento del orden” devuelto a las Fuerzas Armadas en caso de estado de urgencia. En 1950 el gobierno reconoce la necesidad de una

“organización de la defensa en superficie del territorio metropolitano” cuya misión es “garantizar la seguridad de las comunicaciones, luchar contra los elementos exteriores que hayan sido lanzados en paracaídas, desembarcados o infiltrados, oponerse a toda tentativa de sabotaje, asegurar el mantenimiento del orden”<sup>32</sup>

Seis años mas tarde, a esta estructura, basada en estas orientaciones se la bautizará “Defensa Interior del Territorio” (DIT). El 27 de diciembre de 1956, cuando una huelga general desataba la batalla de Argel, un decreto agregó a la nomenclatura que designaba al enemigo: “Los elementos implantados”<sup>33</sup>, sin más precisiones. El coronel Demetz, uno de los principales inspiradores de este decreto, dio la definición siguiente en 1957:

27. En diciembre de 1958, hizo, con otros oficiales de la FP del Congo, un curso de formación en CIPCG d'Arzew. Para más detalles, ver Marie-Monique ROBIN, op cit, p. 169.

28. Breveté d'État-Major, Diplomado de Estado Mayor.

29. G. Logiest, *Mission au Rwanda*, Didier/Hatier, Bruxelles, 1988.

30. G. Périès, *La guerre totale dans le discours doctrinal du colonel Beaufré: entre modernité et révolution*, F. Gere et Th. Widemann (dir.), *La guerre totale*, Economica, 2001, p. 91.

31. Citado por B. Chantebout, *L'organisation générale de la Défense depuis le fin de la Seconde Guerre Mondiale*, LGDJ, 1967, p. 316.

32. Décret N° 50-1189 du 29 septembre 1950 (art. 1).

33. Décret N° 56-1313 du 27 septembre 1956 (art. 1).

*“En la metropoli, los dos primeros estadios de implantación de un enemigo interior ya fueron alcanzados. A saber: el del triunfo de una campaña de agitación-propaganda tendiente a crear una mentalidad subversiva y el del emplazamiento de una organización jerarquizada susceptible de concebir, de transmitir y de hacer ejecutar órdenes opuestas a las leyes francesas y a la política del gobierno”.*<sup>34</sup>

Y luego agregó:

*“La eficacia de las medidas de defensa interior del territorio está, en gran medida, ligada al uso de una táctica preventiva (...) El objetivo es impedirle la posibilidad de perjudicar, ante cualquier acción ilegal... a cualquier enemigo interior que abuse de la protección de las leyes de la República”.*<sup>35</sup> Para llevar a cabo esta misión, se cuenta con la acción local de centros de información especializados, creados en cada departamento por el prefecto, en contacto con las Fuerzas Armadas, a fin de proceder al arresto preventivo de los cabecillas u otros provocadores de disturbios. Si sobre el territorio metropolitano, la autoridad civil está bajo el control

del prefecto, en Argelia el gobierno de Guy Mollet hace votar los “plenos poderes” para el general Massu, para controlar los departamentos franceses de Argelia. Este va a disponer de la DIT pero sustituyéndose a la autoridad civil.

Apoyándose en los artículos 40 y 48 de la ley de 1928 concerniente al reclutamiento, el Gobierno pone ciertas porciones del territorio llamadas “zona de ejército” automáticamente bajo el control militar de la DIT, para el mantenimiento del orden. La DFR va a explicitar las diferentes opciones operativas, consideradas entonces como modernas. Este dispositivo general será modificado en 1962: se pasará entonces a la Defensa Operativa del Territorio (DOT) que limita la substitución político-militar.

### Primeras aplicaciones en Argentina

En Argentina este marco fue fijado durante la Guerra Fría por el general Perón en 1948, a partir de estudios efectuados desde 1943. En ese

momento él estaba a la cabeza de un grupo de oficiales favorables al Eje, que habían tomado el poder. Decisiva, la ley 13.234 instituye la “territorialización” de las Fuerzas Armadas: a partir de ese momento las Fuerzas Armadas no solo defienden las fronteras del país; en caso de crisis grave y de la aparición de un “frente interior”, suplantan a las autoridades civiles y policiales incapaces de mantener el orden y la lucha contra el enemigo interior.

En este espacio ahora bajo control militar, se aplica el código militar aun a los civiles. Sobre la base de este dispositivo se aplica el plan Conintes<sup>36</sup> en 1959-1960 contra el primer movimiento de guerrilla en Argentina, y luego nuevamente en 1964, en ambos casos bajo la supervisión de asesores franceses. En 1959, es el teniente coronel Nouguès, uno de los que concibieron el “plan Challe” aplicado en Argelia, quien trabaja con el teniente coronel Bentresque, antiguo GCMA<sup>37</sup> y antiguo prefecto de Setif en 1957.

Estas misiones son las primeras aplicaciones de la DGR. Se dispone

entre 1947 y 1964 de la matriz normativa político-militar de la lucha antiguerrilla rural y de los futuros golpes de Estado en Argentina. Esta ley marcial de origen peronista, ligeramente modificada, es aplicada luego en cuatro ocasiones: en 1969 y en 1971, bajo la dictadura de Onganía, pero no acompañada por la DGR en esa ocasión; para aniquilar la guerrilla en la región de Tucumán entre fines de 1973 y fines de 1975: luego en 1976 contra el gobierno legal de Isabel Perón.

34. Colonel Demetz, *Propos sur la DIT- Examen du décret de 1956*, RDN, Oct. 1957, p. 1485. Cité par B. Chantebout, op cit, p. 318. Devenu général, puis chef d'état-major de l'Armée de terre, André Demetz, sera chargé en 1960 d'installer la mission militaire française en Argentine. Voir Marie-Monique Robin, op cit, p. 173.

35. *Idem*, p. 1491, op cit, p. 318. Nous soulignons.

36. G. Périès, *Un modèle d'échange doctrinal Franco-argentin, Le plan CONINTES, 1951-1966*, R. Fregosi (dir.), Armées et pouvoir en Amérique Latine, Hommage à H. Gourdon, CREDAL/IHEAL, Paris, 2004, p. 18.

37. Lieutenant colonel M. David, *Guerre secrète en Indochine, Les maquis autochtones face au Viêt-Minh, 1950-1955*, Lavauzelle, 2002.

## El estado de excepción en Ruanda

En Ruanda, durante los años 1959-60, el dispositivo de control territorial adaptado en el marco de la “revolución hutu” fue organizado por la mano maestra del coronel Logiest. Se trata de un especialista en organigramas y en estructuras operativas al que se le confió la construcción del futuro Estado ruandés, quien también había hecho un curso de formación en logística en 1952<sup>38</sup> en Fort Leavenworth. La práctica de la contraguerrilla y del mantenimiento del orden preventivo supone el estado de excepción; este se aplicó en 1960, tomando como base las disposiciones previstas en el decreto del 20 de octubre de 1959, que precisan que “el estado de excepción afecta al conjunto o a una parte del territorio cuyos límites se determinan en la declaración y que son fijados por el gobierno general.”

El artículo 4 dice:<sup>39</sup>

“La autoridad militar que sustituya a la autoridad civil en aplicación del artículo 2b del decreto sobre el estado

de excepción, toma, según le compete, el título de gobernador comisario o administrador militar.

“Ejerce directamente el poder atribuido o reservado a la autoridad civil a la cual sustituye por la legislación en estado de excepción (...) En tiempo de guerra o en caso de amenaza de guerra el gobernador general puede crear zonas de operación militar que se extiendan por las provincias y distritos o ciudades que él determine.

“El designa los comandantes.

“Los comandantes de las zonas de operaciones militares pueden declarar el estado de excepción en su zona; si les es imposible comunicar el período necesario al gobernador general se lo informarán lo antes posible.

“En la parte de territorio declarada en estado de excepción, los comandantes de zona substituirán a los gobernadores de provincia en calidad de gobernadores militares.<sup>40</sup>

Cuando el comandante de la FP del Congo, el general Janssens, envió al teniente coronel Logiest a ocupar sus funciones en Ruanda, las cosas

estaban bien claras: "Logiest puede prohibir cualquier reunión, puede tomar prisioneros, puede tomar lo que quiera".<sup>41</sup>

## Los dos pilares de la DGR: cuadrícula territorial y jerarquías paralelas

La DGR es la codificación normativa de un sistema de control de la población y nosotros nos proponemos abordar tres aspectos de la misma. Esta doctrina establece dos ejes esenciales para luchar contra un enemigo que amenaza el orden institucional: un eje horizontal, la cuadrícula del territorio, y un eje vertical, las jerarquías paralelas.

Estos dos planos se articulan por medio de un dispositivo operativo particular: lo que más tarde se llamó los escuadrones de la muerte<sup>42</sup>. Solo vamos a rozar ligeramente la cuestión de los medios y de la acción psicológica y también dejaremos de lado el problema de la información que necesitan desarrollos más amplios.

### El eje horizontal o el dominio de la contraguerrilla

La práctica del control del territorio por su cuadrícula, también llamado "cuadrícula de soberanía", está profundamente arraigada en la historia colonial.<sup>43</sup> Se integró en las metrópolis occidentales después de la Segunda Guerra Mundial, en los sistemas de tipo DIT. La DGR constituye la doctrina de uso para la parte militar del dispositivo.<sup>44</sup>

129

38. Colonel Logiest, N° 52 à 56 du BM de 1952 et BM N°59 de juin 1953, p. 318.

39. 20 octobre 1959 – Décret État d'exception. BO 1959, p. 2412. Rendu exécutoire au Rwanda par ORU (ordonnance) N° 221/109 du 10 mai 1960 (BORU, 1960, p. 759). (cf. supra).

40. 10 décembre 1959 – Ordonnance N° 11/630 État d'exception – Mesures d'exécution (BA, 1959, p. 3259).

41. E. Janssens, *J'étais le général Janssens*, Bruxelles, Charles Dessart, 1961, p. 128.

42. Voir notamment Gal Aussares, *Services spéciaux, Algérie 1955-1957*, Perrin, 2001.

43. Gal F. Gambiez (CR) et Colonel M. SUIRE (CR), *L'épée de Damoclès, la guerre de style indirect*, Plon, 1967, p. 98.

44. Voir Texte Toutes Armes (TTA) 123 bis), *Opérations de contre-guérilla dans le cadre du maintien de l'ordre en AFN*, Ministère de la Défense Nationale, Secrétariat aux Forces Armées «terre», EMA, 3ème Bureau, août 1956 – Diffusion restreinte (Déclassé).

El territorio dividido en regiones, zonas, sectores y luego subsectores es dividido en parcelas alrededor de puntos fijos de control que van del dique sobre una ruta hasta fortines y cuarteles; entre estos puntos fijos los comandos van y vienen a la caza de rebeldes e información. Los apoyan milicias de autodefensa que les informan y pueden actuar de manera preventiva. Las maneras de accionar son diferentes según se encuentren en un medio rural o urbano. El control horizontal puede también implicar desplazamientos masivos de poblaciones, las que podrían aportar algún tipo de sostén a la guerrilla.<sup>45</sup>

A continuación son publicadas en el Boletín Militar del Estado Mayor de la Fuerza Pública belga.<sup>46</sup> Y de esta manera se presentan los objetivos de la guerrilla, sus principios de acción, los imperativos de la guerrilla y sus procedimientos de combate.

### La organización

Según la actividad de la guerrilla en las diferentes partes de territorio, los roles respectivos de la infraestructura

y de las fuerzas móviles pueden esquematizarse de la siguiente manera:

- Zona poco conflictiva y bien controlada, donde las comunicaciones son fáciles y seguras, los puestos de todo tipo son numerosos pero no tienen mucha importancia. Pueden ejercer controles a partir de su base. La gendarmería, las fuerzas policiales y los servicios de seguridad son eficaces. El dispositivo es liviano y los medios de intervención centralizados.
- En zona rebelde, los puestos son fuertes y pocos. Las comunicaciones son difíciles y peligrosas. Es zona de intervenciones poderosas, búsqueda de bandas, operaciones ofensivas de envergadura.
- En zona intermedia, los puestos son bastante numerosos y fuertes, deben controlar desde su base. Los soportes son importante las reservas también deben serlo. Es la zona de lucha más activa. Hay que ejercer una gran actividad sobre la población y las comunicaciones de los rebeldes.

En el territorio nacional, todo este conjunto funciona en el marco de la Defensa Interior del Territorio puesto

a punto en tiempos de paz. En territorio amigo, el sistema antiguerrilla puede encararse como una organización análoga. En territorio hostil, es necesario adaptarse a la situación y particularmente en el marco administrativo útil.<sup>47</sup>

Este discurso normativo circula entre Francia y Bélgica, pero también en Argentina, como dijimos antes. En ese momento había oficiales argentinos en la ESG de París y hay oficiales franceses en misión en el Estado mayor de las Fuerzas Armadas argentinas y enseñan las técnicas de la contraguerrilla en la ESGA. Este mismo dispositivo implantado en Ruanda se expresa de la manera siguiente:

“Como se puede constatar, todo el país está siendo controlado por una red de unidades de la Guardia Nacional y una red de unidades belgas. En estas unidades evitamos la descentralización tanto como nos es posible; un pelotón es raramente separado de la compañía durante más de una semana. La sección ocupa excepcionalmente un puesto aislado y en ese caso por no más de dos o tres días. Yo había adoptado esta manera de proceder

porque estimaba que era preferible que nuestras unidades se desplacen continuamente (...) en lugar de quedar fijas por largos períodos en puestos aislados. (...)"<sup>48</sup>

En Argentina, este sistema se desarrolla de la manera siguiente, tal como lo describe un asesor francés durante un curso en 1958 en la ESGA: “Mando único político-militar: La contraguerrilla debe de estar organizada en el marco de la división administrativa del territorio, ya que la acción psicológica, política o económica requiere de una cooperación estrecha entre las autoridades civiles y militares.

45. Por este tema ver: el artículo du cap. A. Souyris, “Un procédé efficace de contre-guérilla-L’Autodéfense des populations”, *Revue de Défense Nationale* (RDN), junio 1956, y tres meses más tarde en el BM de la FP de septiembre 1956, p. 764, acompañado por un texto anónimo intitulado: *Quadrillage militaire et quadrillage rebelle. Les Hors-la-loi tirent profit de leur connaissance du terrain et du silence des populations*, *idem*, p. 747.

46. BM N° 86, diciembre 1957, p. 854.

47. *Idem*, pp. 866-867.

48. Lieutenant-colonel V. Bruneau, *Vingt-troisième détachement du 4º bataillon Commando*, Rwanda 1962, Bruxelles, sd, p. 12-13.

En cada organismo territorial, el jefe de la contraguerrilla es, en tiempo de paz, un funcionario civil con un adjunto militar. En tiempo de guerra o de estado de sitio es un militar el que dirige con un adjunto civil. Estas autoridades disponen de un Estado mayor mixto, civil y militar (información, operaciones, servicios técnicos, cuestiones civiles, mesas de control de entradas y salidas); un oficial es el jefe de este Estado mayor; tiene a su lado un adjunto civil, representante del funcionario civil encargado de dicho territorio.

Esta organización no puede existir en la zona de combate. En la Armada francesa, los comandantes de las unidades operacionales disponen de un adjunto. Comandante de retaguardia, encargado de la defensa de la retaguardia con los medios que le delega con tal fin el comandante de la unidad operativa, incluyendo batallones territoriales especializados en este tipo de misiones y llamados Batallones de Defensa Interior del Territorio.”<sup>49</sup>

En la Argentina, la aplicación del Plan Conintes dio lugar también a

operaciones comandos contra las familias de los militantes y ciertos grupos sociales. En 1960, un senador socialista lo denuncia en estos términos interpelando al Ministro del Interior:

*“En la provincia de Córdoba, según un documento que recibí en estos días, hay más de veinte detenidos por la aplicación del plan Conintes (...) Este documento firmado por gran numero de parientes de detenidos subraya que casi todos los ciudadanos detenidos fueron arrestados por grupos de militares armados constituidos por entre cinco y nueve personas, con gran despliegue de fuerzas y amenazas, siempre muy temprano por la mañana, sin el menor respeto por niños ni ancianos. En algunos casos, golpearon las puertas y usaron sus armas de fuego (...) A continuación los detenidos eran llevados a un Consejo Especial de Guerra, lugar de largos interrogatorios realizados por un tribunal militar. Allí, apenas llegados, todos eran sometidos (...) al tormento tristemente conocido con el nombre de “interrogatorio de la silla”, síntesis de la carencia absoluta de consideración hacia un hombre, así rebajado a la condición de animal”.*<sup>50</sup>

Este dispositivo, que divide al territorio argentino en cinco zonas militares bajo la responsabilidad de cinco jefes de cuerpo, se mantiene en el espacio y el tiempo. El general Lanusse trabaja por la vuelta de Perón para que utilice todo su conocimiento policial, preservando la “partidocracia” no democrática. Luego, el sistema de juntas en 1976 institucionaliza a la luz del día el funcionamiento del aparato represivo que hasta entonces había sido clandestino.

En 1973, en Ruanda, esta malla toma una dimensión más orgánica. El General Habyarimana toma el poder y se instala a la cabeza de un partido prácticamente único, conservando su puesto de jefe de seguridad y de las Fuerzas Armadas. Su poder se basa en principios étnicos/raciales de origen clánico-geográfico<sup>51</sup>, utilizados como catalizadores de la vida política, y a partir de 1990, para las necesidades tácticas de la guerra contra el FPR.

## El eje vertical: a la escuela de Viet Minh

Es el coronel Lacheroy quien, analizando por primera vez el sistema del

enemigo, hace el hallazgo de las jerarquías paralelas. Esto se basa en el descubrimiento del aparato clandestino del Viet Minh: esta estructura compleja, asociativa, político-militar y administrativa, impide cualquier infiltración de agentes en la zona de control, no solamente territorialmente sino también verticalmente. A través de las organizaciones desdobladadas por el Partido Comunista, el Viet Minh dirige así un casi Estado con sus instituciones.

“Un arma del Viet Minh: las jerarquías paralelas”;<sup>52</sup> tal es el título del texto que, difundido en 1952, alimentó desde Indochina hasta Argelia los cursos de formación de responsables territoriales de la Armada francesa, y también de las Fuerzas Armadas extranjeras. Es instructivo descomponer

133

49. Lieutenant-colonel P. de Naurois, *Una teoría para la guerra subversiva*, Revista de la Escuela Superior de Guerra argentina (RESGA), Abril-Junio 1958, N° 329, p. 234 (nous traduisons).

50. R. F. Rodríguez Molas (Comp.), *Historia de la tortura y el orden represivo en Argentina*, Textos documentales, Buenos Aires, Eudeba, 1985, p. 203.

51. D. Franche, *Généalogie du génocide rwandais*, Bruxelles, Tribord, 2004.

52. Colonel Lacheroy, “Une arme du Viet Min: les hiérarchies parallèles”, Conférence faite à Bien Hoa en 1952, remaniée en 1953, Section de Documentation Militaire de l’Union Française, CEAA, SDMUF, 1954, Secret-confidentiel (déclassé)

los aspectos discursivos, marcando la articulación lexical y argumentativa de los términos y expresiones: dictadura y jerarquías paralelas. Señalamos los términos analizados:

Extracto Nº 1

*“(Los habitantes) están encerrados en un sistema de coerción de una perfección maquiavélica de la cual es muy difícil evadirse y en cuyo interior solo hay lugar para la devoción o por lo menos la obediencia. Este sistema es el de las Jerarquías Paralelas (...).”<sup>53</sup>*

134

Según Lacheroy, el sistema colonial carcomido hizo de la dictadura la “solución” en Indochina.

*“Por un lado, una justicia bonachona en una democracia venal y distendida; por el otro, una dictadura popular-político-militar, relativamente pura, siempre dura y cuando es necesario, cruel (...).”<sup>54</sup>*

*Entonces, ¿a dónde vamos?*

*La respuesta es un dilema.*

*O bien el gobierno vietnamita se decide a endurecer la guerra procediendo a una movilización integral de las retaguardias y se podrá esperar a llegar en 1953 a la pacificación más o me-*

*nos completa de Vietnam del Sur, pero será necesario que el endurecimiento sea rápido, profundo y feroz.*

*Será necesario que el armazón territorial, administrativo y político-policial se alinee detrás de las formulas y la eficacia Viet Minh.”<sup>55</sup>*

*Será necesario que todo ser vivo se comprometa abiertamente a favor o en contra del gobierno legal y que esté presionado a actuar de acuerdo a su compromiso. Será necesario que todas las formas de complicidad, incluidas la abstención y el silencio, no sean posibles o que sean tratadas como crimen de traición por los tribunales de excepción y con un procedimiento expeditivo. Resumiendo, será necesario utilizar el Arma Viet Minh de las jerarquías paralelas”.*

El sistema de las jerarquías paralelas presente en la DGR francesa fue detectado inmediatamente por los especialistas de derecho en Argentina. Su forma ruandesa aparece a nivel del funcionamiento estructural del Estado, primero configurado por la dictadura comisaria del coronel Lofiest; la del general-presidente Habyarimana le da su plena dimensión destructora

introduciendo los escuadrones de la muerte y las milicias político-militares *interahamwe*.

La expresión paralelismo global fue utilizada por primera vez por Emilio Fermín Mignone en un trabajo presentado –en ausencia de su autor– durante un coloquio que tuvo lugar en París en enero/febrero de 1981, que trataba sobre la política de desaparición en Argentina<sup>56</sup>. Analizando las formas de la represión, los especialistas de derecho se dieron cuenta de que un sistema secreto desdoblaba la normativa “normal” del Estado constitucional. Este sistema actuaba en un plano posterior, detrás de la legislación de excepción aplicada bajo el imperio del artículo 23 de la Constitución Argentina, que había sido aprobada en 1974 para terminar con la guerrilla y con el terrorismo de la AAA, principal grupo paramilitar y parapolicial argentino. Así fue aprobada la ley 20.840, llamada de “seguridad nacional”. En un año la guerrilla fue aniquilada. Pero no la Triple A...

Cuando las Fuerzas Armadas asumen el poder de facto en 1976, con-

tinúan tomando medidas de orden excepcional. Se pone en marcha un segundo plan, constituido por un conjunto de reglas escritas y llevadas, luego de las etapas necesarias de elaboración y análisis, ante la aprobación expresa de las más altas instancias de decisión.<sup>57</sup> Se trataba entonces de “definir y de formular por escrito, luego de aprobar un segundo plan de normas que globalmente debía constituir un verdadero marco de promoción, de orientación, de organización, de ejecución y hasta de protección de la totalidad de las estructuras abocadas a la acción represiva”.<sup>58</sup>

Estas estructuras figuran en la directiva secreta de octubre de 1975, que fija las orientaciones para todas las estructuras represivas del país, fuerzas especiales hasta sistema carcelario,<sup>59</sup> con el objeto de aniquilar cada uno de los enemigos siguientes:

53. Idem, p. 5.

54. Idem, p. 6.

55. Idem, p. 7.

56. E. F. Mignone, “Les déclarations abusives de disparitions, instrument d'une politique, dans Le refus de l'oubli, La politique de disparition forcée de personnes”, Colloque de Paris, janvier/février 1981, Berger-Levrault, 1982, p. 153.

57. Op. cit, p. 155.

58. Op. cit, p. 156.

59. Directiva del Consejo de Defensa N° 1/75 (Lucha contra la subversión).

- a. Aparato político-administrativo
- b. Elementos subversivos clandestinos
- c. Elementos subversivos abiertos<sup>60</sup>

Estos blancos son tomados por un aparato de “desaparición forzada” que oculta de hecho decenas de prisiones clandestinas, los Centros Clandestinos de Detención (CCD). Esta red de centros de interrogatorio cubre el sistema de zonas sobre el cual se instala, además del dispositivo represivo, un sistema orgánico clandestino: los GT o Grupos de Tareas, piloteados por el Batallón de Inteligencia 601 del Ejército y los servicios de información de la Marina, cuyos organigramas hoy se conocen. Estos GT, cuyos objetivos se determinaban en función de criterios políticos, ya habían participado de los Escuadrones de la AAA entre 1973 y 1976.

Cada arma se había organizado a partir de un sistema de juntas, que reagrupaba a la cabeza del Estado: la Marina de Guerra, con sus zonas de atribuciones portuarias; el Ejército, con sus sectores y subsectores, y la Aviación, con sus bases aéreas. La Gendarmería, la Policía Federal

y el Sistema Penitenciario también funcionaron como fuerzas represivas “desdobladas” en la extralegalidad del Proceso de Reorganización Nacional (PRN), otro nombre del sistema de Juntas. Hay una fuerte analogía estructural entre este y el centro de Coordinación Interfuerzas que controlaba el sistema de información militar en Argelia en 1957.

*En el momento en que la rebelión, dotada de un armamento cada vez más moderno, intensifica las operaciones, el estado mayor francés decide la creación del Centro de coordinación interfuerzas (CCI) bajo la responsabilidad del coronel Léon Simoneau. El CCI tiene a su cargo coordinar la investigación y la explotación de informaciones operativas en provecho de las operaciones montadas por los grupos regulares y las unidades especiales dependientes del SDECE. Supervisando un servicio de información operativa (SRO) dirigido por el coronel Clement Ruat, un servicio técnico de información (STR) comandado por el teniente coronel Teyssere, encargado de las interferencias de radio, y un servicio de contraespionaje*

(SCE), el CCI trabaja en estrecha colaboración con el Undécimo DBPC. El grupo de marcha del Undécimo de choque pasa entonces a las órdenes del capitán Rocolle, asistido por el teniente Gaigneron des Marolles. El Undécimo BPC es ubicado bajo las órdenes del capitán Erouart. El CCI supervisa también los destacamentos operativos de protección (DOP) encargados de obtener informaciones de los rebeldes prisioneros. Se constituyen destacamentos avanzados en el territorio (DAT) en vista de intervenir con el apoyo del gobierno, más allá de las fronteras con Marruecos y Túnez. Los hombres de esas unidades especiales están autorizados a perseguir a los rebeldes hasta treinta kilómetros en el interior de esos dos países.<sup>61</sup>

El conjunto de este dispositivo puede fácilmente derivar hacia una verdadera poliarquía si se encuentran recursos suficientes en el debilitamiento del poder político-civil. Termina entonces por componer su propia arena política, fenómeno que reencontramos tanto en la dictadura del MRND como en la del PRN. F.E. Mignone comenta también el carác-

ter determinante de esta estructuración “paralela”:

*“El paralelismo al cual hacemos alusión terminó como consecuencia de su propia dinámica, por ocupar, en cierta forma, el lugar de agente determinante del poder político en las altas esferas militares. Al mismo tiempo, permitió la realización de acciones no previstas por el plan antisubversivo ajena al mismo.”<sup>62</sup>*

En efecto, estas estructuras han, innegablemente, suscitado engolosamientos económicos y financieros o han servido, en el seno del sistema, a intereses de facciones que se dieron a veces a luchas ocultas alrededor del “botín de guerra” arrebatado. Hasta han podido suscitar conflictos internacionales destinados a afirmar un poder, como fue el caso del general Galtieri, antiguo patrón del batallón de inteligencia 601, con sus crisis del Beagle en 1978 y Malvinas en 1982, cuya preparación lo impulsa a la cabeza del Estado. En otros términos,

60. Ídem, p. 4.

61. C. Faure, *Aux services de la république, du BCRA à la DGSE*, Fayard, 2004, p. 272.

62. E. F. Mignone, op. cit., p. 166.

el sistema de juntas funcionó a semejanza de un aparato represivo que se convirtió en el verdadero gerente del espacio público; las diferentes jerarquías militares y policiales duplicando la jerarquía administrativa político-civil que estaba en su lugar, proceden a una “clandestinización” de la decisión.

Lo que sorprende no es el mantenimiento de este dispositivo como en Argentina, donde se estableció la excepcionalidad como factor de poder *ad post* después que el aparato represivo había permitido erradicar a la “delincuencia subversiva” sino el hecho que el Estado ruandés poscolonial se haya constituido sobre las bases militares de la excepcionalidad como un elemento normativo permanente; es decir, a priori. La descripción que hace B. Lugan del aparato de Estado ruandés corrobora esta hipótesis:

*“En 1978, una nueva Constitución confirma la orientación presidencial del régimen. El país estaba totalmente sostenido por una pirámide de mandamientos que bloqueaban a la población. Ruanda estaba dividida en diez prefec-*

*turas literalmente gobernadas por diez prefectos nombrados por el presidente y en 145 comunas dirigidas por burgomaestres también nombrados por el jefe de Estado. Estas 145 comunas estaban divididas en sectores de 5.000 habitantes, quienes a su vez se subdividían en cinco células de 1.000 personas, divididos en grupos aun más restringidos, lo que permitía un control total de la población. Los consejeros de célula eran elegidos y tenían por tarea principal hacer respetar las consignas de los burgomaestres.”*<sup>63</sup>

Si sumamos a este conjunto de jerarquías, las de la Armada, del partido institucional, y la de la Iglesia Católica, que fue integrada en la dirección del MRND – y operativa en el momento del genocidio- la del sistema político-financiero, ligada a ciertos clanes familiares cercanos a los militares, estamos en presencia de un Estado-cuartel. La dimensión “presidencial” de poder fáctico, dado que el régimen presidencial se basa en la separación estricta de poderes a lo que se suma un sistema de *checks and balances* absolutamente inexistente en el sistema ruandés.

En este caso, el eufemismo oculta los verdaderos objetivos de este Estado ruandés, tales como se revelaron entre 1960 y 1963 y luego en 1973, 1978 y finalmente en 1990, en su dimensión represiva y geoestratégica. Debemos recordar que el artículo 39 de la Constitución de 1962 afirma claramente que “toda actividad y propaganda comunistas están prohibidas” cuando no había Partido Comunista en Ruanda, salvo que se considerara al UNAR como un enemigo de la Guerra Fría. O que el artículo 40 de la Constitución de 1978 determina que el presidente del MRND es el único candidato al cargo supremo, mientras el artículo 7 afirma que “el pueblo ruandés está políticamente organizado en el seno del Movimiento Revolucionario Nacional para el Desarrollo, formación política única, fuera de cuyo marco ninguna actividad se puede ejercer”.

No se puede imaginar una situación institucional más cerrada. El coronel Lacheroy no negaría el rol que jugaron los aparatos burocráticos ruandeses, partido (s), reservistas, Iglesia Católica: todos fueron siste-

mas de control del pueblo, todas armas para “proteger la retaguardia”, y esto hasta 1994.

## En la intersección de los ejes: los grupos mixtos

En el cruce del horizontal y el vertical se sitúa el punto central de los sistemas argentino, ruandés, y el instalado por la Francia colonial en Argelia en 1957. En varias ocasiones hemos evocado a la AAA. El sistema ruandés del “Akazu” (o casita) y de las “redes cero” están cerca. A menudo es menos descentralizado, porque es controlado desde el centro del Estado por los miembros de la Guardia Presidencial, pero las misiones son similares. Tiene como tarea político-militar suprimir al enemigo interior que se encuentra en la retaguardia y controlar por el terror a toda la población.

63. B. Lugan, *François Mitterrand, l'Armée française et le Rwanda*, Éditions du Rocher, 2005, p. 38.

Es nuevamente el coronel Trinquier quien da la alarma. En julio de 1956, en un reportaje de la Revista de las Fuerzas Terrestres, publicado bajo el nombre de “Contraguerilla”<sup>64</sup>, lo anuncia refiriéndose a los “hallazgos” del coronel Lacheroy:

*“Para que el habitante escape a la presión y al control de los rebeldes, para que podamos utilizarlo para nuestro provecho debemos hacerlo fácil de mandar. Es decir, hacerlo entrar en una organización jerarquizada de la cual ya hablamos, que reúna al conjunto de la población, y que un jefe pueda controlar hasta la escala individual. Nadie debe tener la posibilidad de escapar para que cada uno pueda responder siempre a las órdenes dadas.*

*Porque este control de masas realizado por una estricta jerarquía y a menudo por varias paralelas, lo pusieron en práctica primero los rebeldes y es su arma maestra que les permite descubrir inmediatamente la presencia de cualquier elemento hostil”.<sup>65</sup>*

Una vez que este sistema de “jerarquías paralelas” está instalado

conviene pasar a una segunda fase: “Será necesario buscar individuos sólidos entre los oficiales que tienen aptitudes particulares para dirigir las poblaciones autóctonas, e iniciarlos en la guerra subversiva. Habrá que extender esa selección a civiles y administradores que se volcaron eficazmente sobre estos problemas”.

El dispositivo de “control de las poblaciones” que se instala en Argel a partir de enero de 1957, se basa, en un primer momento, en el censo de la población y la entrega de un certificado. Este debe “constituir un título administrativo (...) cuya posesión facilitará material y psicológicamente las operaciones de control”.<sup>66</sup> Las estructuras competentes para expedirlos son “los comisarios de la seguridad pública (un oficial de policía cumple con la función), un Jefe de Brigada de Gendarmería o los jefes de secciones administrativas especializadas (SAS)”,<sup>67</sup> estos últimos pertenecientes a la Quinta Oficina de la Armada u Oficina de acción psicológica.

A continuación se instaló el DPU o Dispositivo de Protección Urbano, milicia francesa que cuadricula cada

islote encabezado por un Jefe de Islote francés. A partir del 31 de agosto de 1957, se designaron algunos Jefes de Islotes musulmanes "relacionados con los Comandantes de los Subsectores".<sup>68</sup> El 23 de octubre de 1957, una directiva del coronel Trinquier, archivada como "secreta", instaura el "Dispositivo antiterrorista del Barrio musulmán."<sup>69</sup>

Esto es lo esencial:

El barrio musulmán está dividido en tres sectores.

El censo que tenía por objeto la organización de la población ya está terminado.

El sector N° 1 está dividido en 23 islotes (todos los Jefes de islotes ocupan sus puestos)

El sector N° 2 está dividido en 73 islotes.

El sector N° 3 está dividido en 46 islotes.

El Dispositivo antiterrorista del Barrio Musulmán que acaba de ser instalado está organizado de la manera siguiente:

1º Un jefe: el Capitán, 2 adjuntos: el Sargento Mayor; el Sargento Jefe.

2º Un Grupo de Acción Política

Señor,

Señor, Adjunto

Señor, pasante.

3º Un Grupo de Acción armada mixta, que comprende un número variable de equipos:

Jefe de equipos: Ayudante en jefe

Sargento jefe Musulmanes 2ª clase.

Y según las misiones y las necesidades, agentes de policía ocasionales.

El Grupo de Acción mixta puede operar por equipo separado bajo las órdenes de los jefes del Equipo o, para operaciones delicadas e importantes, bajo órdenes directas del Capitán.

64. Contre-guérilla, entretien de la RFT avec le lieutenant-colonel Trinquier, RFT N° 5, juillet 1956, p. 128.

65. Idem, p. 132.

66. Général de l'Algérie, Direction de la Sécurité Nationale d'Algérie, République Française, le Ministre Résident en Algérie, Objet: Certificat de recensement, Référence arrêté du 22/01/1957, N° 4539/SNA/RG/1, Signé: Pierre Hosteing, p. 1.

67. Idem, p. 3.

68. Lieutenant-colonel Trinquier, Chef du bureau de l'Organisation des Populations à Alger et de la 2ème Section de l'État-Major Alger Sahel, Zone Nord Algérois, Secteur Alger Sahel, 2ème Section, N° 504/S.2, Alger, 31 août 1957.

69. Dispositif Anti-terroriste de la Casbah, Zone Nord Algérois, Secteur Alger-Sahel, 5° Section, N° 2321/SA/5, daté du 23 octobre 1957, classé «Secret», signé: Le colonel Godard, Commandant le Secteur Alger Sahel, P.O Le lieutenant Colonel Trinquier, signé: Trinquier.

#### 4º Células Activas:

Por grupos de islotes (una docena de islotes aproximadamente): una célula comandada por un Jefe FM en general joven y activo que dispone de cinco jóvenes Franceses Musulmanes, ayudados por cierto número de voluntarios que ellos mismos han reclutado...

#### Funcionamiento

Política: bajo el control y la responsabilidad del Capitán Jefe del Dispositivo, el Jefe de grupo político convoca frecuentemente a los Jefes de Islote en pequeños grupos para darles directivas generales o con fines de propaganda o de formación.

Los Jefes de Islotes vienen ellos mismos cada vez que lo estiman necesario para informar cualquier acontecimiento interesante ocurrido en su isla.

#### Policía

1º La Policía ordinaria (es decir, la ejecución de las consignas diarias, la protección corriente de los habitantes) está garantizada por células en cada grupo de islotes. Muy vigilantes, deben informar inmediatamente cualquier evento anormal y pueden detener a todo individuo desconocido

o sospechoso y conducirlo al PC del Dispositivo para que sea examinado. Las células sirven de agentes de relación entre el PC y los Jefes de Islotes asegurando la ejecución de las consignas recibidas, también aseguran la protección de los Jefes de Islotes.

2º Las Acciones de Policía contra los individuos peligrosos son realizados por el grupo de acción armada. El grupo siempre está dirigido por europeos. Para acciones delicadas, está dirigido personalmente por el Capitán Jefe del Dispositivo. Puede ser puesto en parte o su totalidad a disposición del Comandante del Sector para cualquier misión que éste juzgue útil confiarle.

#### Protección

El capitán Jefe del Dispositivo tiene especial cuidado en que por lo menos dos europeos estén siempre presentes en el PC. Dispone además de una cantidad variable de agentes que tienen por misión:

- 1º) Asegurar un control discreto pero eficaz del personal francés musulmán empleado.
- 2º) Infiltrarse en las organizaciones subversivas que podrían reconstituirse.

3º) Ejecutar cualquier misión especial que podría serles confiada por el comandante.

La consigna clara permite determinar dónde y en qué escalones se forman los Grupos Especiales. En el mismo documento hay que generalizar este sistema al conjunto de subsectores, quedando así bajo control.

El 17 de setiembre de 1958, se extendió al conjunto de jerarquías civiles de este departamento francés: el Jefe del Estado Mayor del coronel Godard, el Jefe de batallón Jouffraud extenderán aún más el dispositivo de aplicación de la doctrina explicativa del decreto de la DIT, anticipada por el coronel Demetz en 1957:

*“Debemos tener a nuestros agentes de informaciones en todas las ramas de la actividad -fábricas, obras en construcción, administraciones, servicios públicos. En todas partes donde la gente se reúne, debemos estar presentes. De acuerdo con la protección urbana, el patronato, los jefes de la administración, una gran cantidad de informantes deben ser emplazados en*

*todo Argel. Tendrán que darnos informaciones del ambiente y designarnos los agentes FLN para que podamos eliminarlos fácilmente”.*<sup>70</sup>

En Argentina uno de los instigadores conocidos de la Triple A fue el coronel Osinde, un antiguo de la Policía Federal argentina de los años 50, asociado a la Sección Especial, donde reinan los oficiales Lomvilla y Amorezano, de recuerdo siniestro<sup>71</sup>. Este “ortodoxo” del nuevo gobierno peronista, oficialmente encargado de la juventud y los deportes, es uno de los que organiza los Comandos Operativos y pilotean estas formaciones a partir de 1973, con otro oficial de la Policía Federal, el coronel Villar. Sus miembros civiles y militares, a los que se habrían unido algunos antiguos OAS, son los que tiraron contra la multitud de peronistas de izquierda que habían llegado a recibir al líder al aeropuerto de Ezeiza el 20 de junio

70. Directive pour la 5<sup>e</sup> Section de l'État-major Alger Sahel, Zone Nord Algérois, Secteur Alger Sahel, 5<sup>e</sup> section, N° 606/SA/4, du 17 septembre 1958.

71. Ricardo Rodríguez Mola, *Historia de la tortura y del orden represivo en la Argentina*, Eudeba, 1985, p. 122

de 1973, causando varios centenares de víctimas.<sup>72</sup> Se financiaron con las cajas negras de empresas, sindicales y luego ministeriales, entre otros por Lopez Rega, antiguo suboficial de la provincia de Buenos Aires durante los años 50, convertido en Ministro de Bienestar Social, consejero del general Perón en España y, a su desaparición, de la viuda Isabel Perón, entronizada Presidenta de la República. El juego se arregla siempre a escala de una “casita” medio cerrada con múltiples ramificaciones.

144

El objetivo de estos escuadrones era asesinar a los oponentes, pero también aterrorizar a la población con la amenaza. Esta amenaza es pública: se presenta en las revistas en los kioscos, sobre todo *El Caudillo*, semanario nacionalista cuyo representante en Italia es el universitario Bruno Passarelli. En una de sus notas llamada *Dele-dele*, se interpela a tal artista, tal político de primer plano, abogado o universitario. La ironía forma parte del discurso de la amenaza. Uno no puede dejar de pensar en la revista ruandesa *Kangura de Hassan Ngeze*.<sup>73</sup>

La actividad de la Triple A se intensifica durante el Operativo Independencia en la retaguardia del frente estratégico que representaba la región de Tucumán, donde se había desarrollado un foco de guerrilla del ERP. En otras provincias otros grupos toman otros nombres, como Comando Libertadores de América o D2, de la Policía de la provincia de Córdoba. Desaparecen en 1976: sus miembros integrados en los GT, a veces en exilio forzado o fugados, le pasan la posta a los grupos paramilitares de los GT que actúan bajo órdenes militares, controlados por las Juntas. Su misión terminó.

Cualquiera sea su nombre antes o después de 1976, estos grupos trabajan en una semiclandestinidad y se benefician de la complicidad de otras jerarquías, como las del Ministerio del Interior, los “matones” de la burocracia sindical peronista, y del financiamiento de las grandes empresas del Estado controlado por militares o miembros de sus familias.<sup>74</sup>

Uno puede preguntarse sobre la aplicación de tal sistema a escala de un Estado de 26.400 km como Ruanda.

Pero el paralelo con las acciones de los escuadrones ruandeses es sorprendente. Ellos también matan con total impunidad y se benefician de protecciones institucionales. Asesinan a la luz del día, perturban las reuniones de los opositores, pueden ser utilizados para matar. En Ruanda, el caso del asesinato de la hermana Antonia Locatelli el 9 de marzo de 1992 nos recuerda al de las monjas francesas Alice Domon y Léonie Duquet, víctimas en 1977 del agente infiltrado Astiz del GT 3.3.2 de la Escuela Superior Mecánica de la Armada (ESMA) Ph. Reyntjens lo cuenta así:

*“Llegados temprano al lugar, los Interahamwe y los militares ayudados por los interahamwe locales, se mezclaban con la población. Luego, atacaban algunos blancos definidos con anterioridad, familias tutsis u opositores. A partir de ese momento la violencia se desbordaba.*

*La complicidad de ciertos servicios es evidente. Algunos ejemplos. En Nyamata, el asesino de Antonia Locatelli fue inmediatamente evacuado por un vehículo de la Gendarmería, que también recuperó las cápsulas: algunas*

*de las personas que habían atacado a los desplazados para atraer a Locatelli habían sido aprendidos por los desplazados y llevados al estrado que los liberó sin ni siquiera registrar sus identidades, estas personas (...) desaparecieron sin dejar rastros. También se notará el rol central que juega el servicio de vialidad; no solamente colabora con vehículos; también cuenta con bonos de combustible, pero esos Fondos viales sirven como verdadera caja negra para el financiamiento de buen número de actividades ilegales (algunas fuentes afirman que también sirven para financiar al MRND).”<sup>75</sup>*

72. Horacio Verbitsky, *Ezeiza*, Sudamericana, Página/12, 1986 y 1995.

73. J. P. Chretien (dir.), *Rwanda, Les médias du génocide*, Karthala, Nouvelle édition, 2005.

74. M. Larraquy, *López Rega*, Sudamericana Edit., Bs. As., 2004 ; R. Pelegrino Fernández: *Crímenes en el Río de la Plata*, e-libro.net, 2000. D. Muchnik, *Plata fácil, los empresarios y el poder en Argentina*, Norma, Bs. As., 2001.

75. *Témoignage de Ph. Reyntjens du 9/10/1992*, Bulletin CRIDEV, N° 109, febrero-mars 1993.

Una documentación confidencial de la Embajada de Bélgica en Kigali, del 27 de marzo de 1992, revela que los escuadrones de la muerte provocan numerosas víctimas mientras que una vanguardia del FPR hacia Byumba abre el frente norte. La respuesta es político-militar:

El grupo de asesinos profesionales que viene de asolar Bugesera con una eficacia notable estaba formado por:

- Un comando reclutado entre los alumnos de la Escuela Nacional de Gendarmería de Ruhengeri y entrenados con este fin (vestidos de civil); encargados de golpear a las personas previamente seleccionadas, a menudo líderes locales del PL (Partido Liberal) y del MDR (Movimiento Democrático Republicano), constituye el núcleo central.
- Una milicia *interhamwe* del MRND reclutada fuera de Bugesera, entrenada durante semanas en diferentes campos militares.
- Un grupo (el más numeroso) de milicianos *interhamwe* del MRND encargado del pillaje, incendios y como informantes.<sup>76</sup>

Si el Partido Liberal es un blanco, es porque recluta también en el medio tutsi y constituye el pívot de la coalición democrática, critica de la política del MRND. Pero esta limpieza debe producir, más allá de la eliminación del enemigo, real o construido, político o militar, efectos psicológicos inducidos por el terror masivo para evitar el riesgo de una acción solapada.<sup>77</sup> Como lo recomendaba una ficha del CIPCG de Arzew en 1956: “Objetivo de uso de terror: conseguir la adhesión al grupo que lo manipula. El miedo termina por hacer adherir”.<sup>78</sup>

## Conclusión

Al cabo de este trabajo comparativo, pensamos haber avanzado en la determinación de los componentes y los orígenes de ciertas partes constitutivas del aparato represor surgido de la DGR durante la Guerra Fría y aplicados en Argentina como en Ruanda. Mostramos que este tipo de doctrina era una extensión militar de dispositivos dirigidos a mantener el orden en vigor en las metrópolis. El espacio colonial en crisis se vio así controlado

por una normativa articulada de manera permanente con procedimientos y prácticas de excepción.

Como una nueva arma, este dispositivo técnico conoció su hora de gloria en el mercado internacional de orden regional. Sus productores fueron Francia de la Cuarta y Quinta República y sus sectores especializados. Sus consumidores fueron ciertos equipos de prácticas coercitivas ya institucionalizadas, como lo muestran la autonomía de los militares argentinos y la dirección del MRND de Ruanda. Sobre este punto el coronel Lacheroy tenía razón: las jerarquías

paralelas constituyen un arma terrible de sojuzgamiento.

La Ruanda poscolonial es el ejemplo típico, con una particularidad importante: su potencial genocida se basa, nos parece, en las categorías raciales transferidas en el registro militar. Esta evolución muestra la adaptabilidad del sistema, que perduró más allá de las necesidades geoestratégicas de la Guerra Fría; evolucionó al azar de las nuevas relaciones de fuerza en la región hasta el momento en que los que conocen los mecanismos decidieron desencadenarlo; no hay violencia política anómica.

76. Ambassade de Belgique, doc. N° 2258/JS/CA, Kigali, 27 mars 1992.

77. Voir à ce sujet G. Périès, *De l'Algérie à l'Argentine, regard croisé sur l'internationalisation des doctrines militaires françaises de lutte anti-sabotage. Une approche discursive*, in A. Brossat et J.L. Deotte (dir.), *La mort dissoute, disparition et spectralité*, L'Harmattan, 2002, p. 95.

78. Conférence N°3: Lois de la guerre psychologique, CIPCG, X Région Militaire, 1956-1957, p. 8.

# *Revista de la Defensa* nº 3

*Publicación del Ministerio de Defensa  
Dirección de Comunicación Social*

DISEÑO: **Preciada Imagen.**

Esta publicación se terminó de imprimir en Agosto de 2009.

# AUTORIDADES DEL MINISTERIO DE DEFENSA

---

*Dra. Nilda Garré*  
Ministra de Defensa

*Lic. Esteban Germán Montenegro*  
Secretario de Estrategia y Asuntos Militares

*Lic. Oscar Julio Cuattromo*  
Secretario de Planeamiento

*Lic. Alfredo Waldo Forti*  
Secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa

*Dr. Raúl Alberto Garré*  
Jefe de Gabinete

*Lic. Gustavo Sibilla*  
Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa

*Lic. José Luis Sersale*  
Subsecretario de Asuntos Técnicos Militares

*Dra. Sabina Frederic*  
Subsecretaria de Formación

*Dr. Andrés Carrasco*  
Subsecretario de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico

*Lic. Hugo Cormick*  
Subsecretario de Coordinación

*Dra. Ileana Arduino*  
Directora Nacional de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario

*Lic. Carlos Aguilar*  
Director Nacional de Inteligencia Estratégica

*Lic. Jorge Luis Bernetti*  
Director de Comunicación Social



n<sup>o</sup>







Ministerio de  
Defensa  
Presidencia de la Nación

Azopardo 250  
(C1107ADB) Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel. (5411) 4346.8800  
[prensa@mindef.gov.ar](mailto:prensa@mindef.gov.ar)  
[www.mindef.gov.ar](http://www.mindef.gov.ar)