

REVISTA DE LA DEFENSA N.º 4

Ministerio de Defensa

RD 4

Prólogo | Mario Garrido

Contribución Política del Sistema de Defensa | José Luis González

UNA UNIÓN CONSTRUYENDO CONFIANZA | Guillermo Vela

Participación de la Producción de la UTE | Marcos Gallo

Revolución Industrial para la Defensa | Fernando Soto

Intervención en los Países | Mariana Cortés - María José María Urtezar y María José Urtezar

Empresa Militar y el Uso de Empresas Privadas | Andrés Marcano

Industria Armamentaria | Mariana Cortés - Ana - Alejandra López - Escobar

Seguros y Mercados Seguros | María José Urtezar

Plaza del Mundo en Alemania | Eduardo Torres



Ministerio de
Defensa

Presidencia de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Presidenta de la Nación



Dra. Nilda Garré

Ministra de Defensa





Índice

Prólogo	06/09
por Nilda Garré Ministra de Defensa	
Hacia el Registro Suramericano de Gastos de Defensa: Construyendo Confianza, Materia Prima de la Integración.	10/27
por Gustavo Sibilla	
Conducción Política sobre el Sistema Defensivo-Militar: Misión, Actividades y Objetivos para la Transición.	28/45
por José Luis Sersale	
Política Internacional, Praxis de los Derechos Humanos y el Paradigma de la Protección de la Vida.	46/55
por Marcelo Raffin	
Tecnología Satelital para la Defensa.	56/75
por Genaro Sciola	
Detección, Atención y Registro de los Casos de Violencia Intrafamiliar en las Fuerzas Armadas. / Violencias en las Familias.	18/97
por Malena Derdoy y María José Sifón Urrestarazu / Eva Giberti	
Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP), ¿Privatizar los Conflictos Armados?	18/114
por Rodolfo Mattarollo	
La Reactivación de la Industria Aeronáutica Argentina.	18/135
por Marcos Daniel Actis y Alejandro Javier Patanella	
La Educación Naval en el Sistema de Defensa.	18/150
por Álvaro José Martínez	
Las Fuerzas Armadas en la Democracia.	18/150
por Osvaldo Devries	

Prólogo

Dra. Nilda Garré
Ministra de Defensa

Págs. 06-09



La construcción política de Iberoamérica, en la actual instancia de integración bajo el signo de la Unasur, está confrontada a desafíos que deben ser resueltos con inteligencia y serenidad reflexiva, propias de hombres y mujeres de Estado. Los dirigentes de nuestra región han sabido demostrar este año que están en capacidad de avanzar hacia el destino común de nuestras naciones, más cercano que nunca antes en nuestra joven historia como repúblicas independientes, sorteando crisis y escollos, sin perder el norte de lo que es vital para nuestro subcontinente.



En ese contexto se inserta el presente aporte de la Revista de la Defensa N° 4. Resulta para nosotros vital elevar el análisis por sobre la urgencia instalada en la agenda común para profundizar los debates que conduzcan a una unidad sudamericana montada sobre bases sólidas y sustentables en el tiempo.

En el área particular de la Defensa, eslabón insoslayable del nuevo edificio institucional que asoma en la región, el gobierno argentino tiene una valiosa experiencia que ofrecer en materia de adecuación normativa y de capacidades, a los nuevos escenarios globales y regionales.

La modernización del Sistema de Defensa y de su instrumento militar en la Argentina está impulsada por los lineamientos propios de una democracia de nuestro tiempo y latitud. Estos criterios políticos que orientan la transformación tienen en cuenta, lógicamente, el orden de prioridades que asigna el Estado a las necesidades concretas de una sociedad que, tras recuperarse de la dramática crisis económica y social con la que despidió al siglo XX, debe confrontar en la actualidad las consecuencias de una disrupción financiera internacional sin precedentes.

Es en el marco de optimismo por el avance de la anhelada unión de las repúblicas del sur del continente que se inscribe la propuesta de creación del Registro Suramericano de Gastos de Defensa. Esta iniciativa que desarrolla en su escrito el Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa, Lic. Gustavo Sibilla, destaca la necesidad de invertir en la construcción de confianza para consolidar la integración. Confianza que tiene como condición necesaria a la transparencia.

En el plano nacional, los principios rectores del proceso que nos toca conducir desde el Ministerio de Defensa, cabeza del Sistema de Defensa, están expuestos en este volumen por el Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, Lic. José Luis Sersale. El eje de nuestra posición es la conducción política de la Defensa, que implica el ejercicio efectivo del mando sobre las Fuerzas Armadas, de una parte, y la voluntad de obediencia y el consenso acerca de la legitimidad incuestionable de las autoridades, por otra.

Nuestra acción propone construir la institucionalidad que articule los nuevos mecanismos de coordinación e integración del instrumento militar en un sentido esencialmente conjunto, así como recuperar capacidades operativas que permitan hacer frente a las misiones fijadas por la Ley de Defensa, su reglamentación y el corpus jurídico que de ellas se deriva.

Esta empresa no se desarrolla en el vacío. Debe lidiar con condicionantes que provienen de la historia propia de las instituciones nacionales, así como de los desafíos que plantea un ambiente mundial signado por la incertidumbre y la tensión entre la cooperación internacional y las tentaciones unipolares.

En este sentido, la apreciación que debemos lograr del escenario estratégico irá ajustando también nuestro diagnóstico de cuáles son las amenazas a la paz y las nuevas formas que adquieren los conflictos que requieren el uso de la fuerza militar.

El Dr. Rodolfo Mattarollo realiza un aporte que es un necesario llamado de atención sobre los riesgos que plantea la naturalización de la presencia de actores para-estatales en conflictos bélicos actuales.

Las guerras que desarrolla Estados Unidos y sus aliados en Iraq y Afganistán desde hace casi una década instauraron la tercerización de determinados servicios a cargo de Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP), contratistas que juegan un rol cada vez más importante en los esquemas tácticos de aquellos escenarios remotos que tienden a expandirse a nuestra región a medida que las tensiones se agudizan en alguno de nuestros países.

Mattarollo analiza, no sin suspicacia, el "Documento de Montreux", un instrumento no vinculante propuesto por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como forma de dar ordenamiento a la participación de estas empresas cuyo objeto amplio (por no decir ambiguo) pivotea entre la consultoría de riesgo y el uso de mercenarios.

El autor es enfático al considerar que las "buenas prácticas" propuestas en este texto polémico deberían encuadrarse en una política que apunte a la prohibición de estas agencias en el mediano y largo plazo.

No se debe retroceder en lo alcanzado en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, asegura el Dr. Marcelo Raffin en un artículo en el que subraya las tesis de doctrinarios contemporáneos que priorizan la protección de la vida sobre cualquiera otra normativa particular.

Raffin destaca el progreso del sistema legal internacional hacia la convergencia de las distintas corrientes jurídicas que hacen a la protección de la vida: Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional Penal.

Un enfoque desde estos principios en el escenario nacional ofrecen las investigadoras Malena Derdoy y María José Sifón Urrestarazu en la introducción al texto de la Dra. Eva Giberti acerca de la violencia de género.

Nuestra concepción del ethos militar que devuelve al hombre y la mujer que optan por el oficio de las armas su dimensión completa de ciudadanos y servidores públicos, obliga a una determinada re-inserción en la sociedad de lo que otrora era una corporación armada.

El disfrute renovado de garantías (por ejemplo con la reforma del Código de Justicia Militar) implica también hablar de los desafíos y, por caso, flagelos, a los que están expuestas todas las familias en la actualidad.

Ese es el marco en que debe ser destacada esta novedosa atención que las Fuerzas Armadas brindan al fenómeno de la violencia doméstica, al crear en sus instituciones sanitarias unidades especiales para hacer un seguimiento de este mal que afecta al cuerpo social argentino, incluidos los ciudadanos y ciudadanas especializados en el manejo de sistemas de armas.

Otra dimensión del proceso de modernización que nos toca conducir es la recuperación de capacidades y de medios, para lo cual resulta indispensable desarrollar y consolidar mecanismos de generación de conocimientos y tecnologías especializados.

El brigadier (R) Genaro Sciola lo plantea en su estudio acerca de la evolución de la compleja tecnología satelital y de sus aplicaciones en las áreas tanto civiles como específicas de la Defensa. De vital importancia en los teatros de operaciones actuales, el dominio de la tecnología satelital implica la puesta en marcha de dispositivos muy precisos de investigación y desarrollo con consecuencias también en otras áreas de la industria.

Otro tanto será el impacto de los acuerdos firmados por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y su homólogo de Brasil Lula Da Silva sobre la industria aeronáutica. Los investigadores Marcos Daniel Actis y Alejandro Javier Patanella de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) exponen en esta edición cuáles serán las perspectivas de reconversión de nuestra infraestructura en la ex Área Material Córdoba. En su escrito, ambos ingenieros recorren el informe elaborado por el Área Departamental Aeronáutica de la Facultad de Ingeniería de la UNLP en el que se identifican potencialidades y se proponen soluciones.

El titular del Instituto Universitario Naval, contraalmirante Álvaro Martínez explica cómo se integran, progresivamente, los lineamientos que orientan la transformación del Sistema de Defensa en el plano particular de esa Fuerza, desde la formación básica de oficiales, suboficiales y civiles, hasta las instancias superiores, que en el nuevo esquema son fundamentalmente conjuntas.

Completando este número de la Revista de la Defensa, el Director General de Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas, Osvaldo Devries, expone acerca del concepto de la "filosofía del mando", objeto de un reciente seminario en Alemania.

Entregamos entonces valiosos materiales que en simultáneo difunden los logros alcanzados y proponen un rico diálogo en torno a nuestro modelo de Sistema de Defensa que, esperamos, pueda inspirar otras iniciativas semejantes en nuestros socios de Unasur.

Gustavo Sibilla*

Págs. 10-27



** Gustavo Sibilla es Subsecretario de Planificación Logística y Operativa del Ministerio de Defensa, Licenciado en Finanzas, con posgrado en Administración Financiera del Sector Público y Master en Relaciones y Negociaciones Internacionales.*



Hacia el Registro Suramericano de Gastos de Defensa: Construyendo Confianza, Materia Prima de la Integración

Introducción

El debate regional sobre el empleo de bases militares colombianas por parte de los Estados Unidos será recordado como una prueba precoz a la embrionaria entidad de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2009. La Cumbre Presidencial de agosto en Bariloche sólo habrá dejado como saldo, en definitiva, algunas actuaciones histriónicas y una idea del largo camino que le queda por recorrer a la región para afianzar consensos indispensables.

El tránsito hacia la consolidación de un proyecto político de integración regional deberá sortear aún numerosos obstáculos. El primero es, sin duda, el de la credibilidad y compromiso de sus propios integrantes. La evolución de la discusión sobre las bases llegó a exaltar ánimos que empujaron a la UNASUR, en el momento álgido, al borde de su desmembramiento en el primer año de existencia. El Consejo de Defensa Suramericano (CDS), reunido ad hoc en Quito, no pudo hallar una fórmula técnica en medio de la polvareda flotante de la incertidumbre política.

Una visión pesimista indicaría que, con esta sola muestra, la instancia regional de discusión política ya ha certificado que no podrá organizarse como un ámbito prolífico en acuerdos de fondo para solucionar las problemáticas nacionales. Eso porque no podría siquiera ponerse de acuerdo sobre cuales son esas problemáticas y en cambio debería seguir aceptando la existencia de visiones nacionales fragmenta-

das. Construcciones que se cimientan en realidades de origen distinto y en paradigmas de desarrollo con fuertes matices. Convicciones dogmáticas disímiles respecto a la naturaleza de la intervención estatal, estrategias de inserción internacional que, por un lado, apuestan al multilateralismo y al crecimiento hacia afuera frente a otras que privilegian la protección industrial con mercados cautivos y el crecimiento hacia adentro, por el otro. Visiones nacionales que entienden que la lucha contra las nuevas amenazas es militarizable (justificando que aquellas ya han mutado a *nuevos conflictos*) en contraste a otras que ratifican la dicotómica fórmula Defensa externa-Seguridad interna, manteniendo por doctrina a las Fuerzas Armadas al margen de la confrontación al terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Esta visión escéptica vería con naturalidad, entonces, la emergencia pragmática de posicionamientos de política exterior que prioricen ríspidos alineamientos extra-regionales, si entienden que éstos contribuyen en mayor medida a la resolución efectiva del problema nacional¹.

Una visión optimista (indispensable en todo proceso creativo) aceptará que la UNASUR y su CDS están dando apenas sus primeros pasos, reconocerá con realismo los desafíos y propondrá emprender la gran marcha de su maduración.

La propuesta de creación del Registro Suramericano de Gastos de Defensa se inscribe en esta segunda visión. Pretende convencer de la necesidad de invertir en la

construcción de confianza para consolidar la integración. La confianza es la base de toda relación madura en cualquier nivel de interacción, local o global. A su turno, la confianza tiene como condición necesaria (más no suficiente) a la transparencia. En secuencia lógica, sin transparencia no es posible la confianza, sin esta última la integración no avanza.

La iniciativa que se formula aspira a contribuir a la generación de un mecanismo de transparencia que permita, al menos, alejar perspectivas de conflictos causadas por problemas de percepción. No es un aporte que deba desdeñarse ligeramente, la Historia está plagada de guerras que se larvaron y terminaron saliendo de la crisálida por mala interpretación de las intenciones.

Si las intenciones volcadas en los documentos constitutivos de la UNASUR y del CDS reflejan el sentir íntimo de las naciones del subcontinente, no debería generar mayor polémica el requerimiento de que la región se informe anualmente a sí misma cuánto y en qué piensa gastar su presupuesto de Defensa. Es, además, algo que muchos países de la UNASUR ya vienen regular y voluntariamente haciendo ante las Naciones Unidas desde hace varios años.

II. Fundamentos Teóricos

El presupuesto de Defensa de un país constituye uno de los indicadores más rele-

vantes de su política en el sector, tanto para el público interno que lo financia como para otros países que pueden sentirse inseguros por las señales que en él interpretan. Por esta razón, la transparencia presupuestaria en Defensa posee dos dimensiones analíticas: una dimensión nacional y una dimensión internacional. El presente trabajo se concentrará en la segunda.

Según desarrollaremos, los dos paradigmas contrapuestos de la teoría de las relaciones internacionales (realismo y liberalismo) arriban a la misma conclusión: la transparencia presupuestaria en Defensa constituye un factor crucial dentro de las dinámicas regionales de seguridad.

Desde una perspectiva realista, la transparencia contribuye a evitar los errores de percepción entre actores internacionales. Los mismos podrían conducir a una sobreestimación de las capacidades ajenas y la asunción de intenciones belicistas y, consecuentemente, poner en marcha el "círculo vicioso" del dilema de seguridad y las carreras armamentistas.

Por el lado liberal institucionalista, la transparencia reduce la desconfianza y permite la cooperación entre Estados.

II.a. El paradigma realista

Partiendo de la teoría realista estructural de Kenneth Waltz, es posible afirmar que el comportamiento de los Estados en el plano internacional se encuentra limitado

1. El Plan Colombia ha implicado desde su creación transferencias superiores a los 8.000 millones de dólares.

por la estructura del sistema. Ésta los constriñe y genera regularidades (semejanzas de procesos y desempeños), a pesar de las diferencias en los atributos de los actores (regímenes políticos, instituciones económicas y sociales, compromisos ideológicos, etc). (Waltz, 1986).

Según el autor citado en el párrafo anterior, una estructura se define por la disposición de sus partes y sólo cambios en ella constituyen cambios estructurales. Las unidades yuxtapuestas de diferente manera se comportan, al interactuar, de forma diferente, produciendo resultados diferentes. (Waltz 1986: 122).

La estructura internacional se caracteriza por tres elementos: el principio ordenador, las funciones de sus partes y la distribución de capacidades relativas (poder relativo). En cuanto al primero, los sistemas internacionales son descentralizados y anárquicos (no existe un gobierno central y ningún Estado posee la facultad legítima de mandar sobre otros). Por otro lado, las unidades del sistema (los Estados) no están formalmente diferenciadas por medio de las funciones que desempeñan, es decir, no existe en el orden internacional división del trabajo. Consecuentemente, las estructuras se caracterizan por su descentralización y anarquía y por la simetría de funciones de sus unidades, y sólo pueden variar por cambios en la distribución de poder relativo. Los cambios en la estructura modifican las expectativas acerca de los comportamientos de las unidades y de los resultados que sus interacciones producirán. (Waltz 1986: capítulo 6).

En breve, el comportamiento de los Estados está limitado por su posición en la estructura internacional, la que se define por su capacidad relativa (o poder relativo).

De acuerdo a John Mearsheimer (quien comparte con Waltz la idea de que el comportamiento de los Estados depende de su posición relativa en el sistema internacional), los grandes poderes están continuamente buscando ganar más poder a costa de sus rivales, con la hegemonía como objetivo último. Sostiene que el poder es de "suma cero", por lo que la ganancia de unos implica la pérdida de otros. (Mearsheimer: capítulos 1 y 2).

Esta lógica de maximización de poder se explica por cinco elementos característicos del sistema internacional:

- El sistema es anárquico;
- Los Estados poseen capacidades ofensivas (potencialmente peligrosas para otros Estados);
- Los Estados nunca pueden estar seguros de las intenciones de los otros (éstas pueden ser falsas o variar);
- La supervivencia es la meta última de los Estados;
- Los Estados son actores racionales.

Si bien ninguna de las características enunciadas determina por sí sola el comportamiento global de los Estados, tomadas en su conjunto crean incentivos para actuar agresivamente en busca de poder. (Mearsheimer 2001: 29-32).

La lógica de maximización de poder conduce, de este modo, al fenómeno denominado "dilema de seguridad". Siguiendo a John Herz, en una situación de anarquía, los Estados están siempre preocupados por su seguridad, temiendo ser atacados, subyugados, dominados o aniquilados por otros Estados. A fin de lograr una mayor seguridad, los mismos buscan acumular poder lo que, como contrapartida, disminuye la seguridad de los otros Estados incitándolos a prepararse para lo peor. Debido a que ningún Estado puede sentirse completamente seguro en un mundo tan competitivo, esta lucha por el poder es continua y el círculo vicioso de la seguridad, o dilema de seguridad, se repite una y otra vez. (Herz 1950: 157).

Las carreras armamentistas pueden comprenderse en vista de esta lógica. En términos de Hans Morgenthau, el armamento militar es el mejor medio con el que cuentan los Estados para mantener o reestablecer el equilibrio de poder a su favor. El incremento repentino en el arsenal de un Estado (incremento de poder relativo) genera un desequilibrio de poder e inseguridad en el resto, que a su turno busca aumentar su propio arsenal para restablecer el equilibrio original. El corolario de las carreras armamentistas es el constante incremento de los arsenales militares a nivel global, profundizando los niveles de temor, sospecha e inseguridad. (Morgenthau 1986: 223).

Colin Gray sostiene las que, a su criterio, constituyen condiciones mínimas para

la existencia de una carrera armamentista: debe haber dos o más partes que se perciban entre sí como adversarios, que se encuentren incrementando sus arsenales a una tasa acelerada y estructurando sus posturas militares respectivas en atención al comportamiento pasado, presente y futuro (potencial) de las otras partes. En breve, los actores deben marchar a su propio ritmo, persiguiendo una lógica doméstica, pero sus actividades deben actuar como un "disparador" para los otros actores. La competencia puede verse acelerada por el hecho de que los actores no compartan una lógica estratégica común. (Gray 1971).

Es posible que una carrera armamentista se desarrolle sin que exista un antagonismo político abierto entre las partes. Un incremento unilateral de las capacidades militares, tal vez sólo como medida de precaución, puede dar inicio a un ciclo armamentista intermitente, sacando a la luz antagonismos no apreciados previamente. (Gray 1971).

Gray menciona siete razones principales por las que los Estados se involucran en carreras armamentistas:

- Disuasión (evitar comportamientos militares hostiles por parte de otros Estados);
- Defensa (asegurarse un resultado favorable en caso de guerra);
- Diplomacia (aumentar su poder de negociación);
- Existencia de una amenaza funcional (necesidad de un enemigo

- externo por razones domésticas);
- Intereses creados (presión de grupo de interés particulares);
- Reputación (mantener o incrementar el prestigio);
- Razones tecnológicas (necesidad de renovar los armamentos para evitar su obsolescencia).

Este autor señala cinco posibles resultados de una carrera armamentista: la guerra; la bancarrota o agotamiento de una, dos o más partes; la victoria de una de las partes y, consecuentemente, la derrota de la/s otra/s; la finalización en paridad; y por último, la resolución de las diferencias políticas y disolución de la competencia. (Gray 1971).

Con respecto a la relación entre las carreras armamentistas y la guerra, es posible distinguir dos hipótesis extremas en la literatura: por un lado, aquella que afirma que una carrera armamentista inestable sólo puede resultar en una guerra (Richardson); y, por el otro lado, la hipótesis de que las carreras armamentistas y las guerras son fenómenos completamente independientes (Saaty y Lambelet, entre otros). (Lambelet 1975).

En el medio de la discusión se puede encontrar una tercera perspectiva, sostenida por Michael Wallace. Este analista se dispuso a estudiar empíricamente la correlación entre carreras armamentistas y conflictos armados. Wallace testeó sus hipótesis en el período 1816-1965, considerando disputas serias y guerras entre grandes po-

tencias. Llegó a la conclusión de que aquellas naciones que se habían enfrentado en guerras se caracterizaron por un crecimiento militar (simultáneo) significativamente más rápido en el período inmediatamente anterior a la contienda que aquellos países que resolvieron sus disputas por otros medios. (Wallace 1979).

Por consiguiente, puede afirmarse que la relación entre carreras armamentistas y escalada bélica es muy fuerte. No obstante, no se ha probado la existencia de una relación de causalidad, sino solamente que el rápido crecimiento militar competitivo está fuertemente correlacionado a la escalada de disputas a guerras. (Wallace 1979)

En la lógica del dilema de seguridad y las carreras armamentistas, la percepción de poder es esencial. No sólo importa el poder real (objetivo) con el que cuentan los estados, sino la percepción (subjetiva) que los demás estados poseen. Una carrera armamentista puede desencadenarse como consecuencia de la percepción de que una de las partes ha incrementado aceleradamente su poder militar, generando un desequilibrio, más allá de que este incremento haya tenido o no lugar en la realidad. Como ya se ha dicho, las carreras armamentistas aumentan la probabilidad de que las disputas entre estados escalen hasta convertirse en guerras, por lo que las percepciones de poder juegan un rol central en la evolución de las mismas.

Robert Jervis ha estudiado el papel de las percepciones erróneas en el desencadenamiento de guerras entre Estados.

Con el término “percepciones erróneas” refiere a deducciones inadecuadas, errores de cálculo e interpretaciones equivocadas sobre cómo los otros responderán a las propias acciones. Si bien las guerras pueden ocurrir aún cuando las partes se perciban correctamente, los errores de percepción a menudo juegan un rol de relevancia. Particularmente, se pueden malinterpretar las intenciones de los Estados y sus capacidades. En cuanto a las últimas, es más factible que un país ataque a otro si percibe que las condiciones estáticas le resultan favorables frente a una perspectiva de pérdida en la posición de poder relativo. (Jervis 1988)

En breve, las percepciones erróneas respecto de las capacidades de los Estados favorecen el inicio del “círculo vicioso” del dilema de seguridad y las carreras armamentistas. Aún más, pueden contribuir al desencadenamiento de conflictos armados entre Estados. Consecuentemente, la transparencia presupuestaria en defensa adquiere una relevancia fundamental. No debe perderse de vista que el presupuesto de defensa es la materialización de la política de defensa, y una medida muy aproximada, vista en forma dinámica, de las capacidades militares de un Estado.

En conclusión, dentro del paradigma realista, el dilema de seguridad, las carreras armamentistas y las guerras pueden desincentivarse por medio de un flujo de información compartida entre los Estados que contribuya a eliminar las malas percepciones y la sensación de inseguridad.

II.b. El paradigma liberal

En contraste con el realista, el paradigma liberal ve en el mundo una comunidad de naciones que posee la capacidad potencial para trabajar en forma *mancomunada* en la resolución de los problemas globales. Cree en la premisa de que las naciones pueden cooperar, porque las ve capaces de entender que al hacerlo facilitan la consecución de sus intereses y objetivos.

Dentro de este gran tronco, la construcción teórica que rescatamos particularmente refiere a la seguridad cooperativa, que como definen Carter, Perry y Steinbruner, se sintetiza en “*el compromiso de regularizar el tamaño, la composición técnica, los patrones de inversión y las prácticas operacionales de las fuerzas militares por un consenso mutuo y para el beneficio mutuo.*” (2002, 4). Existen definiciones alternativas de seguridad cooperativa que apuntan en el mismo sentido. De acuerdo a Stares, la misma implica la creación de un ambiente de seguridad estable y predecible a través de la regulación mutua de las capacidades militares y los ejercicios operativos que generan, o pueden generar, desconfianza e incertidumbre. Por su parte, Moodie define a la misma seguridad cooperativa como un proceso donde Estados con intereses comunes trabajan en conjunto por medio de mecanismos acordados para reducir tensiones y sospechas, resolver o mitigar disputas, construir confianza, mejorar las posibilidades de desarrollo económico y mantener la estabilidad de la región. (Moodie 2000).

A diferencia de la seguridad colectiva, la seguridad cooperativa no impone ningún compromiso a sus integrantes de involucrarse en la defensa del resto. La seguridad cooperativa más bien propone definir e implementar medidas que disminuyan los riesgos de la guerra. Además, no son medidas en contra de ningún Estado o coalición en particular. La Organización de Seguridad y Cooperación Europea es el ejemplo clásico del régimen de seguridad cooperativa, mientras la OTAN constituye un buen ejemplo de una alianza militar definida en términos de seguridad colectiva.

El concepto de control armamentista, a su vez, se teorizó en los fines de los 1950s y principios de los 1960s como una perspectiva cuyo fin era el gradual establecimiento de confianza mutua y acuerdos de cooperación en el ámbito de la seguridad internacional. En este sentido, constituye una alternativa racional a las políticas de desarme que en pleno desarrollo de la Guerra Fría se formularon en oposición a la carrera armamentista en plena expansión entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Los teóricos como Morton Halperin y Thomas Schelling que formularon las primeras teorías de control armamentista eran conscientes del peligro de esta carrera que evidentemente se centró en el ámbito nuclear; no obstante, también se dieron cuenta del idealismo de las propuestas de una política de desarme que podría bien hasta ser peligroso para la seguridad nacional. La teoría del control armamentista, por lo tanto, pese a sus objetivos más bien

modestos se caracterizó por su realismo. Y, de hecho, es la única que se transformó en políticas prácticas a partir de los primeros acuerdos de limitación de armamentos estratégicos (SALT en sus siglas en inglés) en 1972. Como la seguridad cooperativa, la teoría de control armamentista propone disminuir los riesgos de la guerra, o, como más específicamente definieron Halperin y Schelling, reconoce que la relación militar con potenciales enemigos no se define en puros términos de conflicto y oposición sino involucra un interés común de evitar una guerra que ninguna de las partes quiere. Los objetivos primarios de la tradicional teoría de control armamentista, entonces, se definen en la reducción del riesgo de la guerra; la reducción de los costos de preparación a una guerra; y la reducción de los daños en el caso en que la guerra ocurra. (Larsen 2002, 8)

Sin entrar en los detalles de esta teoría y su evolución histórica, el vínculo conceptual entre seguridad cooperativa y control armamentista se explicita en el enfoque sobre la disminución de los riesgos de la guerra. Claro, la seguridad cooperativa abarca mucho más que control armamentista; la implementación de la teoría de control armamentista, a su vez, demostró que el alcance de la seguridad cooperativa que podría tener cualquier política de control armamentista depende mucho del contexto histórico del momento. No obstante, ambos al fin y al cabo tienen la disminución del riesgo de la guerra como objetivo principal y en ello radica su relación

simbiótica. Y como la guerra en sí revela la dinámica del dilema de seguridad, las perspectivas conceptuales que tienen como objetivo la disminución de los riesgos de la guerra constituyen a su vez esfuerzos que se proponen la reducción del dilema de seguridad en las relaciones internacionales.

Esta observación de orden conceptual es fundamental para evitar el reduccionismo de considerar la ausencia de la guerra como prueba empírica de un principio de paz perpetua. Pues el desafío fundamental de la paz perpetua es el mismo dilema de seguridad, su reducción y hasta neutralización. Por lo tanto, todas las propuestas y proyectos de seguridad cooperativa deben comenzar por la consideración conceptual del dilema de seguridad y la necesidad de pensar en su reducción para disminuir los riesgos de abruptas interrupciones de esquemas de cooperación en el ámbito de la seguridad.

II.c. Las medidas de fomento de la confianza²

Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCS) son disposiciones militares adoptadas por los Estados para disipar la desconfianza que podría llevar a un conflicto armado. En su versión actual, las MFCS surgieron principalmente como parte del Acta Final de Helsinki acordada

por la Unión Soviética y los países occidentales con poder nuclear en 1975.

Las MFCS aspiran a influir en las percepciones de los adversarios sobre las intenciones del otro. Su premisa es la creencia de que un conflicto armado puede originarse en una falsa percepción sobre las políticas militares nacionales por la dificultad para distinguir entre preparativos militares ofensivos y defensivos. Dicha dificultad puede crear sospechas mutuas sobre intenciones agresivas y precipitar un conflicto militar si los Estados sucumben a las presiones para iniciar una guerra preventiva. Para disipar la desconfianza, las MFCS buscan eliminar la ambigüedad inherente a las políticas militares nacionales, haciéndolas más transparentes y modificándolas de tal manera que se reduce su potencial para una agresión militar de manera demostrable.

De conformidad con sus disposiciones o contenidos, las MFCS se dividen en 3 categorías:

- Medidas de información y comunicación,
- Medidas de observación e inspección y
- Restricciones militares.

Las medidas de información y comunicación buscan fomentar un mejor co-

2. Esta sección constituye un extracto del Capítulo 8 del volumen: *En buenos términos: Diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*. Editado por Steve Tulliu y Thomas Schmalberger, 2004. UNIDIR (Instituto de las Naciones Unidas para la investigación sobre el desarme)

nocimiento mutuo de las capacidades y actividades militares nacionales y facilitar una comunicación regular y en tiempos de crisis entre adversarios. La información típica de las MFCS incluye el intercambio de información militar sobre fuerzas nacionales, gastos militares y arsenales, notificación previa de actividades militares importantes y contactos militares. Las medidas típicas de comunicación comprenden los llamados centros de reducción de riesgo, responsables de transmitir y recibir información relevante, así como los acuerdos de teléfono rojo, que permiten a las partes comunicarse rápidamente en tiempos de crisis.

Las medidas de observación e inspección tienen el propósito de generar confianza entre adversarios, permitiéndoles dar seguimiento a sus actividades militares rutinarias y no rutinarias. Con ello ayudan a las partes a dar por sentado que ciertos preparativos militares inofensivos no son el preludeo de una agresión. Las MFCS típicas de observación e inspección autorizan a las partes a enviar observadores a los ejercicios militares relevantes de la contraparte y a visitar instalaciones y sitios seleccionados para confirmar que no se están realizando actividades prohibidas o se está almacenando en ellos equipo prohibido.

Las restricciones militares limitan las actividades y despliegues del mismo género a nivel nacional. Su objetivo es reducir las oportunidades de una acción militar ofensiva, especialmente por sorpresa, que de otro modo estaría a disposición de los

Estados. Medidas típicas de restricción incluyen restricciones en el número y alcance de ejercicios militares de importancia, limitaciones en movimientos de tropas, desalertar, así como la creación de acuerdos de separación. Las restricciones militares también pueden ser adoptadas de manera unilateral. Por ejemplo, una promesa de no primer uso o una política de defensa no ofensiva pueden ser consideradas como restricciones o limitaciones ya que reducen de manera efectiva la habilidad de los Estados para realizar operaciones ofensivas, a pesar de que solo comprometen a una parte.

Otra tipología propuesta para las medidas de fomento de la confianza y la seguridad distingue tres "generaciones". Las de primera generación se caracterizan por sus limitaciones: no son obligatorias; mayormente son bilaterales; carecen de mecanismo de verificación; y su significado militar es prácticamente simbólico. Las medidas de segunda generación presentan los siguientes rasgos: son obligatorias (aunque a priori voluntarias); multilaterales; significativas desde el punto de vista militar e incluyen mecanismo de verificación. Las de tercera generación son aquellas que constituyen elementos de seguridad cooperativa, estrictamente. Las mismas incluyen, entre otros, mecanismos de consulta multilaterales, desarrollo de sistemas para el intercambio de información militar entre los estados. (Fontana, 1996) Es en este último punto donde adquiere relevancia nuestro tema de estudio.

Las MFCS contemporáneas surgieron en Europa con el Acta Final de Helsinki de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). En la llamada "Canasta I" del Acta se estableció que las partes debían notificar por anticipado cualquier ejercicio militar que involucrara a más de 25.000 efectivos y el intercambio voluntario de observadores militares. En 1986, el Documento de Estocolmo revisó las disposiciones de Helsinki para hacerlas más transparentes. Se redujo el umbral para las notificaciones obligatorias, se hizo forzosa la invitación de observadores a ejercicios militares de importancia, se introdujeron tanto el intercambio de calendarios anuales como de limitaciones en la realización de ciertas actividades y se estableció el derecho a efectuar visitas de verificación sin derecho a rechazo. En los años '90 las medidas de Estocolmo fueron fortalecidas progresivamente por cuatro Documentos de Viena negociados en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

En el Sudeste Asiático, el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) fue establecido en 1994 como un espacio para debate y consultas sobre cuestiones de seguridad regional. En su segunda reunión, celebrada en Brunei en 1995, el Foro decidió establecer un Grupo de Apoyo Intersesional sobre Medidas de Fomento de la Confianza para estudiar y proponer los medios para ampliar un mejor entendimiento y cooperación sobre la seguridad de la región. Las MFCS

que recomendó el Grupo y posteriormente endosó el Foro incluyen una serie de intercambios voluntarios de información sobre percepciones y políticas de seguridad y contactos militares.

En el Medio Oriente se han ideado MFCS regionales en el marco del Grupo de Trabajo sobre Control de Armamentos y Seguridad Regional, una de las cinco instancias creadas como parte de las negociaciones multilaterales que complementan las deliberaciones bilaterales de Israel con sus vecinos en el proceso de paz sobre Medio Oriente iniciado en Madrid en 1991. Su objetivo ha sido diseñar MFCS apropiadas y otras medidas de limitación de armamentos.

Las iniciativas de seguridad cooperativa en Sudamérica datan de antes del fin de la Guerra Fría. Sin retroceder en el tiempo a la búsqueda de antecedentes que pueden rastrearse hasta la época independentista, en el contexto democrático pos-Malvinas el acercamiento entre Brasil y Argentina constituyó el principal motor de promoción de la cooperación en seguridad. Desde la creación del Grupo de Apoyo a Contadora hasta la eliminación definitiva de las hipótesis de conflicto las iniciativas de cooperación en el ámbito de la seguridad se multiplicaron. Algunas iniciativas llegaron incluso a generar áreas de cooperación bilateral permanente, como en el campo nuclear. (Carasales 1997). Una transformación de espectacularidad semejante se produjo respecto a la relación argentino chilena tras la resolución de las controver-

sias limítrofes. Pero, en general, las expectativas de la creación de un régimen sólido de cooperación regional no se concretaron en los '90s. Una de las razones fue que la plataforma de integración, el Mercosur, se circunscribió exclusivamente al ámbito económico sin voluntad política de expandir hacia el área de la seguridad y defensa. Otra, la divergencia de las orientaciones en la política exterior de la Argentina y Brasil a raíz de interpretaciones distintas del fin de la Guerra Fría. Pero sobre todo primó que la seguridad cooperativa en la Posguerra Fría se pensó esencialmente en una clave hemisférica. (Rojas Aravena 1999)

Sólo después del 11 de septiembre de 2001, la reformulación del Grand Strategy de Estados Unidos en términos de la guerra global contra el terrorismo, así como del llamado "giro a la izquierda" a consecuencia de la crisis de 2001-2003, comenzaron a emerger visiones sudamericanas de seguridad regional de dinámica endógena. (Bodemer y Rojas Aravena 2005). Sin entrar en los detalles de las causas detrás de esta contextualización subregional de la dinámica de la seguridad internacional en las Américas, la misma ha generado una oportunidad para pensar en la seguridad cooperativa en términos de un régimen, y no sólo iniciativas ad-hoc y circunstanciales. Por un lado la experiencia de los '90s demostró que un régimen hemisférico de seguridad cooperativa no ha logrado superar más que las buenas intenciones, y, de todas maneras, por razones de asimetría de

poder estas buenas intenciones enfrentan claras limitaciones a la hora de su implementación; y, por el otro, las propias condiciones en Sudamérica parecieran imponer ya la necesidad de consolidar un régimen de seguridad cooperativa regional. Tal régimen no pretende desprenderse de los avances en el ámbito hemisférico que se registraron desde los 1980s para adelante; más bien, construir sobre los mismos y consolidarlos por lo menos en una primera etapa en el contexto regional sudamericano.

II.d. Transparencia Presupuestaria en Defensa en las Américas

En 1992, Chile propuso a la Conferencia de Desarme de Ginebra una conferencia especial sobre Medidas de Fomento a la Confianza y la Seguridad. La propuesta atrajo el apoyo inmediato de otros miembros de la región y, en 1994, bajo los auspicios de la OEA se convocó en Buenos Aires a una reunión de expertos en la materia. Al año siguiente, se celebró la I Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua en Chile, resultando la Declaración de Santiago, de la que surgió un llamado a los países miembros a que gradualmente aceptaran acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares, participaran en el Registro de Armas Convencionales de la ONU, intercambiaran información sobre políticas de defensa nacional y permitieran observadores extranjeros en ejercicios militares nacionales.

El tema de la transparencia de los gastos de defensa se incorpora como un tópico concreto en la II Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua (San Salvador, 1998). En ella, los Estados miembros de la OEA manifestándose conscientes de las divergencias metodológicas implícitas en la formulación y ejecución de los presupuestos nacionales de defensa acordaron *“recomendar el desarrollo de estudios para el establecimiento de una metodología común que facilitara la comparación de los gastos en la región”*³.

Dos años más tarde, en la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Manaos, 2000) se insistió explícitamente en la importancia del estudio de los procesos de asignación de recursos como mecanismo de construcción de confianza, dejándose constancia de ello en la Declaración Final: *“la transparencia en los procesos presupuestarios y en la gestión de los recursos de defensa son importantes para el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua”*⁴.

En la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Santiago, 2002) en el punto 22 de la Declaración Final se consensuó *“fomentar la transparencia en los procesos presupuestarios en el área de la defensa, así como el estricto cumplimiento en la entrega anual de datos al Informe Estandarizado sobre Gastos Militares de Naciones Unidas”*.

En la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Quito, 2004) se recordó que *“la transparencia presupuestaria constituye un factor fundamental de la cooperación en materia de seguridad y defensa, para lo cual es propicia la implementación de metodologías de medición del gasto en defensa como un mecanismo óptimo de confianza mutua”*.

En la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Managua 2006) en el punto 11 de la Declaración Final se acordó *“adoptar las propuestas, iniciativas y conclusiones a que llegaron las Comisiones de Trabajo de la Agenda Temática”*. Puntualmente, respecto a este tema, el Grupo Técnico de Trabajo N° 3 aprobó recomendar a la Asamblea Plenaria la elaboración de una convención interamericana que estableciera una metodología estandarizada para la comparación de los gastos de defensa.

En la VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Banff, 2008) en el punto 4 de la Declaración final reafirmaron *“su decisión de alentar a los Estados Miembros a que envíen el Informe Estandarizado de las Naciones Unidas sobre Gastos Militares a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que remitan también una copia de dicha información a la OEA como otro importante avance en materia de transparencia y fomento de la confianza.”*

3. <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.oas.org/consejo/default.htm>

4. <http://www.oas.org/csh/spanish/docminist00.asp>

Como se puede apreciar en varias de las declaraciones transcritas, la referencia al Informe Estandarizado de las Naciones Unidas es recurrente. Ese informe fue creado en 1980 por la ONU para que los países de todo el mundo reportaran el nivel y composición de sus gastos de defensa con el ánimo de promover un campo de juego claro. Pero la concepción de esta instancia estuvo condicionada de origen por las limitaciones normativas intrínsecas de las Naciones Unidas y por ello, la participación en dicho registro no pudo pautarse sino sobre una base voluntaria. La esperanza radicaba en que la exhibición unilateral de los propios gastos de defensa fuera voluntariamente entendida por los distintos países como una señal ex-

terna elocuente de que el planeamiento de uso de su fuerza militar estaba siendo acotado dentro de las previsiones de legítima defensa en los supuestos previstos por el derecho internacional.

En lo que refiere a la participación de los Estados suramericanos, ésta ha ido en paulatino ascenso desde apenas 2 en 1985 (Argentina y Chile) hasta los 8 que refleja la Tabla I para el 2007. Esta performance implicó que para ese año 2/3 de los países de la UNASUR ya reportaran per se sus gastos de defensa a ONU, representando un 88,6 % del gasto total del subcontinente⁵. Por otro lado, si se toma en cuenta el quinquenio 2003-2007, 10 de los 12 países de la UNASUR han cumplido con la remisión en al menos un período.

TABLA I. Participación de los países de UNASUR en el Instrumento Estandarizado para el Reporte de Gastos Militares de la ONU

PAIS	2003	2004	2005	2006	2007
ARGENTINA					
BRASIL					
CHILE					
BOLIVIA					
PARAGUAY					
URUGUAY					
PERU					
ECUADOR					
COLOMBIA					
VENEZUELA					
SURINAM					
GUYANA					

Nota: Se han considerado como validas las remisiones completas y/o simplificadas que prevé el registro.

Fuente: Patterns of Global and Regional Participation by States 1996-2007, revisado y corregido en base a los reportes anuales al Secretario General.

III. Propuesta de creación del Registro

Consideramos que la institucionalización de la UNASUR ha creado el ámbito más propicio para avanzar en la dirección de un régimen de seguridad cooperativa. La propuesta de Brasil de crear el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) constituye en su esencia un avance en ese sentido. Más aún, entre sus objetivos específicos, tal como se definió en la Tercera Reunión del Grupo de Trabajo de agosto de 2008 en Santiago de Chile, se incluye el fomento de medidas de confianza mutua.

El eje de la propuesta de este artículo radica en la institucionalización de una Medida de Fomento de la Confianza a través de la **creación del Registro Suramericano de Gastos de Defensa** bajo la autoridad del Consejo Suramericano de Defensa.

Esta propuesta materializa el **Objetivo 1.C. del Plan de Acción del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD)** acordado en Santiago en marzo de 2009. En el informe de Estado de Situación al 30 de Junio de 2009 de los Grupos de Trabajo del CSD, la Secretaria Pro Tempore (Chile) informó que los países responsables de tal objetivo (Argentina y Chile) habían acordado que *“teniendo presente experiencias anteriores (Metodología estandarizada para la medi-*

ción de gastos de defensa de Argentina y Chile – CEPAL 2001)⁶, la idea predominante es instrumentar la creación de un Registro Suramericano de Gastos de Defensa a partir de la metodología de Naciones Unidas.”

Considerando *prima facie* que la calidad de la información que se suministra en la actualidad a través del Informe Estandarizado administrado por la ONU alcanza un estándar aceptable, se entiende conveniente adoptar su formato ya que en principio 10 países de los 12 ya se encuentran familiarizados con él.

El principal valor agregado de esta propuesta radica, entonces, en el establecimiento del **compromiso formal de remisión anual** a la ONU y a la UNASUR (CSD) de los informes de gastos de defensa. Para programar su implementación se propone establecer un cronograma plurianual para alcanzar el objetivo de cumplimiento pleno, con asistencia técnica por parte del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos y el Departamento de Desarme de la ONU.

IV. Conclusión

El proceso de creación del CSD coincide con un momento particularmente crítico del sistema internacional. La estructura unipolar demuestra claras señales

5. Tomando como referencia para esta ponderación los niveles informados por SIPRI para el 2007. 4. <http://www.oas.org/csh/spanish/docminist00.asp>.

6. A requerimiento de los gobiernos de Argentina y Chile, la CEPAL desarrolló en 2001 la primera metodología estandarizada para la medición bilateral de gastos de defensa. Su aporte original consistió en tender el puente metodológico que habilitó por primera vez la comparabilidad de los presupuestos de defensa, homogeneizando definiciones y criterios entre ambos países.

de debilitamiento con la incapacidad de Estados Unidos de estabilizar la situación en Afganistán e Irak, con la reafirmación de Rusia como potencia eurasiática, y con la inevitable recesión que generará la crisis financiera de septiembre de 2008. La tendencia en el escenario global es hacia una mayor regionalización de la agenda de seguridad con espacios abiertos tanto al conflicto como a la cooperación. Por otra parte, y a pesar de la crisis financiera, la tendencia hacia arriba de los gastos de defensa en el mundo sigue firme. En

de paz sudamericana. No obstante, pese a todas las garantías y la falta de percepciones de amenaza de los vecinos, la adquisición de armas no puede evitar la generación del efecto del dilema de seguridad. El Registro Sudamericano de Gastos de Defensa es precisamente una modalidad eficiente de fomento de medida de confianza mutua que impedirá el efecto del dilema de seguridad a la hora de decidir y realizar adquisiciones armamentistas. No constituye una intromisión en la decisión soberana de un país, pues no condiciona,



este escenario potencialmente explosivo, el principal desafío de los países sudamericanos es, como el primero de los objetivos del CSD bien lo define, la preservación de zona de paz. La consolidación del CSD como un régimen de seguridad cooperativa regional constituye la mejor prueba de ese compromiso por parte de los miembros de UNASUR. En este sentido, los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas y los proyectos de adquisición de armas no son más que imperativos inherentes al compromiso con la defensa de la zona

ni impide la realización de cualquier compra. Simplemente, si al reconocimiento del derecho soberano de cualquier miembro de UNASUR de realizar las compras armamentistas conformes a sus necesidades se le agrega un deber de permitir a los socios regionales estar informados de estas adquisiciones, entonces claramente se emitirá la señal tranquilizadora de que las compras no constituyen una amenaza a la seguridad nacional del vecino, y, por lo tanto, se disminuirá el efecto del dilema de seguridad ■

Bibliografía

- Bodemer, Klaus y Francisco Rojas Aravena (eds.) 2005. *La seguridad en las Américas*. Madrid, España: Iberoamericana.
- Carasales, Julio César. 1997. *De Rivaletas a Socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Nuevohacer.
- Fontana, Andrés. *Seguridad Cooperativa: Tendencias globales en el Continente Americano*. Documento de trabajo del ISEN, 1996.
- Grabendorff, Wolf (ed). 2003. *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá, Colombia: Fondo Editorial CEREC.
- Gray, Colin S. "The Arms Race Phenomenon". *World Politics*. Vol 24, N°1, 1971: 39-79.
- Gray, Colin S. "The Urge to Compete: Rationales for Arms Racing". *World Politics*. Vol 26, N°2, 1974: 207-233
- Herz, John H., "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, Vol. 2, N° 2, enero 1950: 157-180
- Jervis, Robert, "War and Misperception", *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, N° 4, 1988: 675-700
- Lambelet, John C. "Do Arms Races Lead to War?". *Journal of Peace Research*, Vol 12, N°2, 1975: 123-128.
- Larsen, Jeffrey A. (ed.) 2002. *Arms Control Cooperative Security in a Changing Environment*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers
- Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, WW Norton, New York, 2001.
- Moodie, Michael. *Cooperative Security: Implications for National Security and International Relations*, 2000
- Morgenthau, Hans, "Teoría y Práctica de la Política Internacional" en *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) 1999. *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Tulliu, Steve y Schmalberger Thomas (Eds), *En buenos términos: Diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*, Ginebra, UNIDIR, 2004
- Wallace, Michael D. "Arms Races and Escalation", *Journal of Conflict Resolution*, Vol 23, N°1, 1979: 3-16.
- Waltz, Kenneth N., *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

Fotografías:
Agencia Telam.

José Luis Sersale*

Págs. 28-45



* Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar del Ministerio de Defensa, Lic. en Ciencia Política, Maestría en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (en curso), profesor de la Carrera de Especialización en Gestión para la Defensa de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.



Conducción Política sobre el Sistema Defensivo-Militar: Misión, Actividades y Objetivos para la Transición

El estudio de las relaciones civil-militares mantiene en la actualidad una centralidad indiscutible. Sea bajo la forma de nuevas y más sofisticadas modalidades de intervencionismo militar, o bien, en la caracterización de las relaciones mando-obediencia y en la definición de las misiones y/o actividades que se asignan a las Fuerzas Armadas, la cuestión de las relaciones civil-militares continúa captando la atención de los especialistas abocados al estudio del vínculo entre la sociedad y sus Fuerzas Armadas.

En América Latina, al menos, estos estudios adquirieron mayor importancia durante la transición a la democracia puesto que el mayor o menor grado efectivo de control político que los nuevos gobiernos elegidos democráticamente pudieron ejercer sobre sus Fuerzas Armadas se constituyó en un indicador de peso a la hora de explicar los avances, retrocesos y/o las asignaturas pendientes en materia de consolidación del régimen político de gobierno.

Efectivamente, el proceso de consolidación democrática reclama, entre otras cuestiones, que las Fuerzas Armadas se encuentren políticamente subordinadas a las autoridades de gobierno elegidas por la vía democrática. Resulta absolutamente incompatible con ello la existencia de márgenes de autonomía que aquellas puedan reservarse, por mínimos que estos fueran y cualquiera sea la forma que ellos adquieran.

Ahora bien, la subordinación que se reclama presupone *el ejercicio efectivo de las atribuciones vinculadas a la formulación,*

ejecución y control de la política de Defensa por parte de las autoridades gubernamentales, y en ese marco, *la definición de las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas y las actividades que estas deben realizar en épocas de paz¹, el establecimiento de un conjunto renovado de parámetros vinculados a la organización y funcionamiento regular de las mismas², la elaboración de los presupuestos requeridos para su desempeño y el control de la aplicación de los recursos conforme las orientaciones señaladas; así como también, el establecimiento de un diagnóstico y apreciación del escenario de Defensa en el que se identifiquen los riesgos y/o las amenazas que, eventualmente, puedan requerir el empleo de la fuerza militar.*

El control civil sobre las Fuerzas Armadas se estructura, pues, sobre la base de dos condiciones básicas, a saber: (1) del lado civil, *el ejercicio efectivo del mando sobre las fuerzas; lo cual implica una conjunción de (a) voluntad de mando, (b) conocimientos técnico-profesionales y (c) capacidad operativo-instrumental; y (2) del lado militar, la existencia de un mínimo de voluntad de obediencia y de consenso acerca de la legitimidad incuestionable de tales autoridades.*

Los analistas de la cuestión militar en nuestro país coinciden en señalar que *la evolución de las relaciones civil-militares adquirió con el paso del tiempo una impronta caracterizada por la subordinación de las Fuerzas Armadas al ordenamiento político democrático y, al mismo tiempo, por un marcado déficit en la dirección, ges-*

*tión y control de los asuntos de la Defensa por parte de las autoridades del gobierno político; particularmente, en lo que atañe al ejercicio efectivo del mando y conducción de las Fuerzas Armadas*³.

Reforma y Modernización del Sistema Defensivo-Militar

Uno de los ejes estructurantes del proceso de reforma y modernización del sistema defensivo-militar iniciado⁴ ha sido el de la recuperación y ejercicio pleno de la conducción política de los asuntos de la Defensa nacional y, en su marco, la asignación por parte de las autoridades de gobierno de la misión primaria del instrumento militar así como de la definición de las actividades que deben asumir prioritariamente los componentes del sistema.

La decisión de recuperar el ejercicio del mando sobre las Fuerzas Armadas se tra-

dujo en la formulación de un conjunto de criterios y parámetros fundamentales relativos a la organización y funcionamiento regular del sistema defensivo-militar que incluyó la redefinición de las funciones del Estado Mayor Conjunto y la constitución de las Fuerzas como ámbitos específicamente abocados a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición.

La rehabilitación de la función de mando sobre las Fuerzas Armadas y la reversión del marcado déficit en la dirección, gestión y control de los asuntos de la Defensa en general, se constituyó en un eje fundamental del proceso de modernización iniciado. Así lo señaló la Ministra de Defensa en ocasión de la apertura de las sesiones de trabajo del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), al referirse a los casi 25 años transcurridos desde 1983 hasta entonces⁵ En aquella oportunidad la Dra. Nilda Garré sostuvo:

1. "De todas formas, las grandes estructuras públicas, burocráticas y verticales, sean civiles o militares, no pueden dejar de tener propósitos funcionales claros y ampliamente aceptados por ellas, por el Estado y por la sociedad, bajo pena de debilitamiento institucional, es decir, bajo pena de pérdida de presencia en los esquemas de poder e, incluso, del cuestionamiento de su existencia." Flores, Mario César, Alente (R), "Bases para una política militar", UNQ, SER en 2000, Buenos Aires, 1996.

2. Este conjunto de parámetros referidos al modo en que debe organizarse y funcionar el sistema defensivo militar debe ser formulado, necesariamente, asegurando la correspondencia con los profundos cambios acaecidos en el plano internacional y en la esfera interna, a fin de evitar la permanencia de modalidades de organización, pautas de funcionamiento, principios doctrinales y criterios en materia de adiestramiento del personal que resultaran anacrónicos y obsoletos de cara a un escenario de defensa renovado.

3. En "Las Fuerzas Armadas en la Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis", Sain, Marcelo. Artículo aparecido en Security and Defense Studies Review, Vol. 2, Winter 2002/2003.

4. El Decreto N° 727/06 reglamentario de la Ley de Defensa Nacional puede ser considerado como el momento inicial de ese proceso. Su entrada en vigencia significó un paso de enorme trascendencia institucional en virtud de que, luego de 18 años, el sistema político institucional de Defensa queda definitivamente consolidado en su funcionamiento al ordenar y definir los alcances de la intervención de cada una de las instancias que lo componen de un modo integral.

5. El Decreto N° 727/06 reglamentario de la Ley de Defensa Nacional establece que "es competencia del CODENA el ejercicio de la función de asistencia y asesoramiento al Presidente de la Nación en cuestiones relativas a la determinación de los lineamientos básicos de la política de defensa nacional..." Integrado por el Presidente de la Nación, el Vicepresidente, los ministros del gabinete nacional, el responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia y, eventualmente, por el Jefe del Estado Mayor Conjunto y los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas (en ambos casos, si el Ministro de Defensa lo estima oportuno), su convocatoria por Decreto N° 727 (Artículo 27, Disposiciones transitorias) en el año 2006 constituyó un acontecimiento de enorme relevancia institucional al ser la primera vez desde la sanción de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (1988) que dicha instancia se constituye con la finalidad de elaborar un diagnóstico comprehensivo de la situación estratégica nacional.

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

posible avanzar en un proceso decidido de modernización del sistema de Defensa nacional y, además, esa situación dio lugar a que cada Fuerza Armada determinara de manera autónoma e individual sus propios planes y criterios de organización, modernización y reestructuración”.

El Ejercicio de la Conducción Política

Un aspecto central en el fortalecimiento institucional de las organizaciones públicas, cualquiera sea la modalidad y/o los principios organizacionales que estas adopten, es el de la definición de su cometido primordial. En efecto, tal como sostiene Flores al referirse específicamente a las instituciones militares, el debilitamiento de los propósitos funcionales sobre los cuales se asienta la razón de ser institucional desemboca en el surgimiento de nuevos y diversos objetivos que crecen del seno del propio elenco de la burocracia de la organización. Así, pues, la indefinición y/o las ambigüedades a la hora de precisar el propósito funcional básico de una organización no revierten en la búsqueda de nuevos desafíos extrainstitucionales que ponen en severo cuestionamiento toda su estructuración orgánica y funcional.

Teniendo en cuenta el afán de determinados sectores por involucrar de lleno a las Fuerzas Armadas en actividades ajenas a la Defensa nacional, el primer avance institucional de peso consistió en señalar enfáticamente que el *sistema defensivo militar*

debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por Fuerzas Armadas de otro Estado, a tono con la definición de agresión externa contenida en la Resolución N° 3314 de la Organización de las Naciones Unidas⁶.

La reafirmación del cometido principal del sistema supuso entonces dejar fuera de la órbita del mismo, ya sea en los aspectos relativos a la formulación de doctrina, en las labores de planificación, en las modalidades de adiestramiento y, fundamentalmente, en las tareas de producción de inteligencia, toda cuestión o asunto referido al ámbito de la seguridad interior. Desde entonces, quedó claramente establecido el rechazo de aquellas concepciones que procuran ampliar, como modalidad de empleo regular, la utilización del instrumento militar en funciones ajenas a la Defensa, conceptualmente incorporadas bajo la denominación de “nuevas amenazas”. Tales fenómenos deben ser atendidos por los organismos e instituciones del Estado cuya organización y preparación es el propósito funcional básico de los mismos⁷.

Por su parte, las denominadas “misiones subsidiarias” quedan relegadas a un segundo plano y, en virtud de la orientación estructural de todo el sistema hacia la conjuración de agresiones externas de naturaleza militar, sólo pueden ser atendidas a partir de las capacidades que el sistema defensivo-militar haya desarrollado para cumplir su propósito fundacional. Queda claramente establecido entonces que la participación del sistema defensivo-militar en tales misiones no debe implicar, en modo alguno, el deterioro y/o la disminución de los recursos y capacidades operativas requeridas para atender eficientemente la misión primaria.

Definida la cuestión de la misión, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) aprobó en 2006 el Decreto N° 1691 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, en el cual establece claramente un conjunto de orientaciones básicas relativas a las características y/o atributos que deben ser atendidos para avanzar en la conformación de un instrumento militar moderno. Esas orientaciones refieren tanto al tipo de organización que debe privilegiarse –flexible, polivalente–

6. En dicha Resolución, la Asamblea General del organismo define agresión como “... el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente definición”. El artículo 3° de la mencionada Resolución enumera algunas situaciones consideradas actos de agresión (la enumeración no es exhaustiva): invasión o ataque de fuerzas Armadas de un Estado contra el territorio de otro Estado, ocupación militar (aun temporal), anexión, bombardeo, bloqueo de puertos o costas, envío de bandas armadas, etc. Las guerras de agresión son consideradas crímenes contra la paz y acarrearán, según la Resolución 3314, responsabilidad internacional.

7. La distinción entre los ámbitos de Defensa y seguridad interior no debe entenderse como una separación radical en la que no aparecen contemplados mecanismos de complementariedad entre los organismos abocados a tratar regularmente aquellos asuntos pertenecientes a cada uno de sus respectivos ámbitos. La legislación nacional contempla claramente los supuestos de empleo de elementos del sistema defensivo militar en operaciones de seguridad interior; los que deben entenderse –sin excepción– como extraordinarios y/o excepcionales. No hay una “razón operativa” que, por contraposición a una supuesta “razón analítica”, justifique el empleo regular de elementos de las Fuerzas Armadas en operaciones contra el crimen, aun en sus expresiones más complejas.

como a las áreas de capacidad en torno a las cuales debe estructurarse el nuevo sistema defensivo-militar⁸.

De un modo esquemático, las pautas fundamentales contenidas en dicha Directiva determinan que la transformación del sistema defensivo-militar debe realizarse teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

1. El sistema defensivo-militar debe estructurarse sobre esquemas y/o modalidades de organización y funcionamiento de carácter conjunto. El instrumento militar de Defensa sólo resultará apto y eficaz si se lo concibe, planifica y ejecuta como *"instrumento integrado"*, motivo por el cual la acción militar deberá entenderse como acción conjunta, incluso en los casos en los que por el ámbito en que aquella se desarrolle y/o por las características propias de la operación en cuestión, la misma deba ser ejecutada por uno de los componentes (fuerzas) en forma exclusiva. Esta concepción es condición necesaria para la obtención de la máxima capacidad o rendimiento en operaciones; situación que, por cierto, impone profundos cambios en la organización y el funcionamiento del sistema defensivo-militar.

2. El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas debe asumir un rol clave en el proceso de transformación del sistema defensivo-militar. Corresponde al Estado Mayor Conjunto promover y asegurar el empleo integrado de las fuerzas, debiendo avanzar para ello en el logro

de la máxima estandarización del conjunto de reglas y procedimientos relativos al empleo de los medios militares. Es el órgano responsable del empleo de los medios militares en épocas de paz, a través del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas, ejerciendo a ese efecto el control funcional sobre los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas. Con la creación del Comando Operacional, el Estado Mayor Conjunto incorpora a su función de asesoramiento y asistencia en materia militar, de conducción del proceso de planeamiento estratégico, de definición de doctrina y de establecimiento de modalidades de adiestramiento militar conjunto, la responsabilidad del control funcional de los medios militares que se empleen en operaciones en tiempos de paz. La readecuación institucional del sistema militar, y el rol protagónico que asume a partir de entonces el Estado Mayor Conjunto, supone que las fuerzas deben constituirse exclusivamente como instancias de alistamiento, adiestramiento y sostenimiento de los medios asignados a cada una de ellas.

3. Reemplazo de las hipótesis de conflicto como criterio básico para la planificación y el diseño del dispositivo defensivo-militar. Se adopta en su reemplazo el modelo basado en el planeamiento por capacidades; esto es, una aproximación a la problemática del diseño de fuerzas orientada a dilucidar qué aptitudes son necesarias para enfrentar las formas genéricas

de agresión militar que, razonablemente y conforme el análisis de la situación estratégica nacional, de su posible evolución en el tiempo y de la probabilidad de ocurrencia de eventos que requieran una respuesta del sistema defensivo-militar, puedan demandar la ejecución de operaciones militares de defensa.

4. El dispositivo de defensa militar debe asumir un perfil netamente defensivo. Este parámetro constituye un elemento de relevancia para la planificación militar, puesto que debe ser asumido, en contextos de incertidumbre estratégica, como un parámetro incontrovertible que orienta y, en cierto modo, delimita las capacidades que pudieran requerirse para responder a una agresión militar en el propio territorio⁹. La conformación del dispositivo defensivo se asienta, pues sobre la necesidad de asegurar la *defen-*

sa autónoma como fundamento principal del dispositivo defensivo¹⁰.

Estos criterios básicos, de alcance general, se combinan con otros de naturaleza más específica referidos puntualmente a las características de las organizaciones operativas a conformar. En tal sentido, la Directiva establece la necesidad de contar con organizaciones polivalentes en aptitud de operar en toda la gama de ambientes geográficos nacionales, dotadas de un alto grado de movilidad, cuyo despliegue se ordene en función de asegurar, desde la perspectiva de la Defensa, el control efectivo de espacios y el resguardo de la infraestructura y los objetivos de alto valor estratégico; priorizando a tal efecto el empleo conjunto de la fuerza y, en ese marco, las capacidades que permitan la coordinación efectiva y la integración del esfuerzo operacional¹¹.

8. Durante los últimos 25 años, el sistema de Defensa padeció una situación de desorientación estratégica y de desinversión creciente que se tradujo en una disminución significativa en su nivel operativo.

9. A principios de los años '90, las Naciones Unidas realizaron un "Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos. En ese documento se define la noción de "seguridad con fines defensivos" como "...una situación de paz y seguridad que se alcanza gradualmente con medidas políticas y militares eficaces y concretas que permitan: a) establecer y mantener relaciones de amistad entre los Estados, b) arreglar controversias por medios pacíficos y equitativos y, en consecuencia, excluir la posibilidad de recurrir a la fuerza; c) eliminar la capacidad de lanzar un ataque por sorpresa y de iniciar una acción ofensiva en gran escala mediante la reducción de armamentos y el desarme verificables, las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad y la reestructuración de las fuerzas armadas con una orientación defensiva". El concepto se basa, pues, en lograr condiciones políticas y militares que permitan la eliminación de las amenazas a la paz y a la seguridad internacional. Es decir, no se trata solamente de una cuestión de naturaleza militar, sino de un asunto esencialmente político. Por cierto, ello no implica la renuncia al derecho legítimo de los Estados de procurar su seguridad. La ampliación de este tipo de políticas de seguridad depende, en gran medida, de las condiciones imperantes en cada región en particular. Ver "Desarme general y completo: conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos. Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos". Asamblea General de Naciones Unidas; 1992.

10. Pocos Estados han renunciado a conformar y consolidar fuerzas militares que les aseguren capacidad de defensa autónoma contra potenciales agresiones a la soberanía e integridad de su territorio. La defensa autónoma se constituye, pues, en el desafío prioritario. Sólo una vez asegurado ese objetivo esencial, correspondería avanzar en la articulación de criterios relativos a la complementariedad e interoperabilidad militar con fuerzas armadas de otros países.

11. La reorganización del sistema de defensa de los Estados Unidos surgida luego de la Goldwater-Nichols Act (1985/6) avanza sobre un conjunto de aspectos en torno a los cuales el desempeño del mismo había mostrado notables falencias, que incluían también la necesidad de remover los obstáculos que imposibilitaban el ejercicio eficaz de la autoridad civil. En lo relativo al funcionamiento integrado de las fuerzas armadas, se subrayaba:

Principios y Pautas Generales

El proceso de transformación iniciado avanza en la reconstrucción de una institucionalidad que asegure la recuperación del ejercicio pleno de la conducción de las Fuerzas Armadas, a través de la definición tanto de su misión primordial como de los criterios en torno a los cuales debe ordenarse toda su organización y funcionamiento.

Al enumerar las prioridades que deben ser atendidas para avanzar en la conformación de un sistema estructurado sobre la base del principio de la acción militar conjunta, se identifica, en primer término, la *necesidad de promover y consolidar las capacidades de integración y coordinación del instrumento militar*, estableciendo que ello debe tener lugar a través del fortalecimiento de un conjunto de áreas de capacidad del instrumento militar como tal. Esto es, propiedades sistémicas cuyo abordaje y resolución no puede quedar circunscrito exclusivamente al ámbito de cada una de las fuerzas, puesto que las mismas constituirán la plataforma sobre la cual habrá de erigirse un diseño de carácter conjunto que asegure el funcionamiento coordinado de todos sus componentes.

En definitiva, se trata de desarrollar una organización del sistema defensivo-militar que, superando la recurrente tendencia al comportamiento autónomo característico de las fuerzas, avance en la consolidación de un conjunto de áreas y objetivos que sólo pueden ser objeto de desarrollo coherente y racional desde una perspectiva sistémica.

Efectivamente, se trata de dar respuesta integral a los siguientes *imperativos funcionales básicos de toda organización operativa*:

1. Capacidad para obtener el dominio en tiempo real de la información integrando todos los elementos que apoyan el ciclo de la decisión¹².
2. Aptitud de la organización para actuar rápido ante la emergencia¹³.
3. Capacidad para asegurar el sostenimiento logístico y, con ello, la continuidad de las operaciones militares en desarrollo.
4. Capacidad de la organización para conformar fuerzas operativas¹⁴.

El desarrollo y desagregación de estas áreas de capacidad constituye el punto de partida desde el cual proyectar ese diseño integrado. La progresiva concreción de los objetivos que se establezcan en cada una de esas áreas debe materializarse también en los planos organizativo, funcional y doctrinario.

Ahora bien, el proceso institucional de planeamiento estratégico militar es el ámbito esencial e insustituible en cuyo marco debe tener lugar la elaboración definitiva del diseño de fuerzas¹⁵. Su incipiente desarrollo, sumado a la complejidad agregada por las nuevas orientaciones que deben guiar su evolución en el tiempo –por ejemplo, el reemplazo de las hipótesis de conflicto por el método de planeamiento basado en las capacidades, entre otras–¹⁶ impone, en la coyuntura inmediata, la ne-

cesidad de fijar un conjunto de objetivos de gestión destinados a recuperar niveles de capacidad que habiliten la realización de una serie actividades consideradas fundamentales, y que sirvan, al mismo tiempo, para ordenar el proceso de toma de decisiones en materia de:

- (1). Planificación y ejecución de *operaciones del sistema de defensa en épocas de paz*, a fin de avanzar en el progresivo fortalecimiento de las capacidades militares necesarias para llevar a cabo dichas actividades.
- (2). Planificación, ejecución y análisis de *ejercitaciones y/o actividades de adiestramiento militar conjunto* (en terreno y/o en gabinete), tendientes a apuntalar la capacidad de operar en forma integrada.

(3). Definición de *prioridades en materia de alistamiento de elementos y/o unidades de las fuerzas*, tendiente a satisfacer los niveles de aptitud requeridos para operar con el mínimo tiempo de preaviso ante situaciones de emergencia y/o crisis (conformar una fuerza de despliegue y/o de rápida intervención).

(4). Evaluación de la *situación de los sistemas de armas* cuyo ciclo de vida útil está llegando a su término, para determinar el curso de acción que debe ser adoptado en cada caso.

(5). Evaluación de la *situación logística*, tendiente a asegurar la coordinación en materia de abastecimientos, así como también la plena utilización de las capacidades de mantenimiento, transporte, almacenamiento, infraestructura, etc. existentes en

"For forty years after World War II, service separateness denied the defense establishment the unity to conduct joint warfare. In 1983 Secretary James Schlesinger described the problem: In all of our military institutions, the time-honored principle of "unity of command" is inculcated. Yet at the national level it is firmly resisted and flagrantly violated. Unity of command is endorsed if and only if it applies at the service level. The inevitable consequence is both the duplication of effort and the ultimate ambiguity of command." En "The Goldwater - Nichols Act. Ten years later. Taking stock of Goldwater Nichols"; James Lorcher. Este documento que puede consultarse en la dirección www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/0513.pdf.

12. Se trata de conocer lo que acontece en el terreno y estar en condiciones de diseminar la información, de manera segura, a todas las instancias que correspondan, logrando ventajas comparativas en el ciclo de decisión.

13. Se trata de estar en condiciones de desplegar la fuerza requerida para atender la crisis y/o el conflicto allí donde se produzca, con el menor tiempo de preaviso.

14. Se trata de lograr, de forma progresiva, adecuados niveles de adiestramiento operacional y de alistamiento de los medios que permitan desarrollar eficazmente las actividades u operaciones que se ordenen.

15. Los criterios señalados constituyen una referencia ineludible para el diseño de fuerzas. Como complemento de ello, el Poder Ejecutivo Nacional avanzó en la definición del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, sancionando para ello el Decreto N° 1729/07 que aprueba el Ciclo de Planeamiento. En este Decreto se definen claramente el procedimiento que habrá de adoptarse y los documentos cuya elaboración darán sustento material al referido Ciclo. La secuencia prevista contempla, entre otros documentos, la elaboración de una *Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL)* y, seguidamente, de una *Directiva Estratégica Militar (DEMIL)*, a partir de la cual desarrollar las etapas sucesivas de planeamiento de corto, mediano y largo plazo que den lugar al proyecto de capacidades militares (Procamil).

16. En general, puede afirmarse que el planeamiento por capacidades es propio de escenarios caracterizados por una marcada incertidumbre. A diferencia de los mecanismos de planeamiento tradicional, cuyo fundamento consiste en el conocimiento de la "amenaza" y de las formas y/o modalidades de acción que esta pueda adoptar razonablemente, el planeamiento por capacidades se orienta hacia un espectro más amplio de misiones que pueden ser requeridas al sistema defensivo militar en el futuro. Los modos a través de los cuales se puede arribar al planeamiento por capacidades pueden ser: i) "Juicio por escenario": se emplea en los casos en los que se haya identificado un escenario, sus actores e intereses, y la posible evolución de la dinámica del conflicto de intereses que pueda suscitarse en ese ámbito; ii) "Juicio por incertidumbre": aplicable en los casos en los que la misión asignada está claramente definida (defensa contra agresiones de origen externo), siendo las formas genéricas de agresión y los modos a través de los cuales tiene lugar el desarrollo de los conflictos armados,

el ámbito específico de cada una de las fuerzas.

(6). Definición de *prioridades en materia de inversión y de gasto*, tendiente a sostener los esfuerzos operacionales que se requieran para realizar las actividades identificadas como prioritarias y alcanzar los objetivos de capacidad militar asociados al cumplimiento de tales misiones.

Criterios de Planificación para el Corto Plazo

La indefinición en materia de diseño de fuerzas derivada del desarrollo aún incipiente del proceso de planeamiento estratégico militar impuso la necesidad de dar respuestas a un conjunto de situaciones –vinculadas algunas de ellas a la obsolescencia y/o al estado crítico de determinados sistemas de armas– cuya dilación presupone riesgos en la operatoria que son inaceptables. Ante la imposibilidad fáctica de resolver todo ese conjunto de situaciones problemáticas y de riesgos asociados a las mismas, se optó por definir un conjunto de prioridades que, en los próximos 3-4 años, deben contribuir a canalizar los esfuerzos cotidianos y a ordenar la asignación de recursos escasos.

En tal sentido, el Ministerio de Defensa estableció, siguiendo el criterio de las áreas de capacidad genéricas¹⁷, una serie de objetivos para el corto plazo tendientes a recuperar y afianzar las capacidades militares exigidas para llevar a cabo una serie de actividades cuya ejecución regular ha sido asig-

nada al sector Defensa; especialmente, las actividades relativas a la *vigilancia y control de los espacios jurisdiccionales de interés*¹⁸.

El fundamento subyacente en esta directiva política es el de la necesidad de avanzar progresivamente en la conformación de un sistema integrado que, dada la enorme disparidad existente entre los recursos disponibles y la extensión y diversidad del territorio nacional, se asiente estructuralmente sobre una secuencia ordenada para dar satisfacción a los requerimientos en materia de:

- I) *vigilancia y control de espacios jurisdiccionales de interés,*
- II) *movilidad de la Fuerza y*
- III) *presencia y aplicación de la Fuerza.*

Se trata, con ello, de priorizar las iniciativas tendientes a recuperar capacidades militares asociadas a tales requerimientos, considerando especialmente aquellas iniciativas que deriven en mejoras sustantivas en la aptitud de los medios existentes. Establecer objetivos de capacidad para abordar estas cuestiones no supone, en modo alguno, reemplazar el proceso de planeamiento militar en curso. Por el contrario, los avances que puedan registrarse en el corto plazo en torno a tales cuestiones (capacidades genéricas), deben interpretarse como un impulso a ese mismo proceso de planeamiento y, en tal sentido, como la resolución de interrogantes de primer orden¹⁹.

Es preciso tener presente la existencia de una clara diferenciación entre una

instancia propia de un incipiente proceso de planeamiento, y el corto plazo referido puntualmente a los desafíos de la gestión cotidiana de los asuntos de la Defensa; desafíos que obligan a decidir sobre aspectos y temáticas centrales (de primer orden). En otras palabras, el corto plazo del proceso de planeamiento estratégico militar iniciado se ubica, temporalmente, en el mediano plazo de la gestión. Esta situación explica la necesidad de fijar un marco de referencia concreto que asigne racionalidad al conjunto de decisiones que, dada la situación estructural del sistema (operativa y presupuestaria) y teniendo en cuenta las orientaciones ya suministradas, no pueden ser postergadas.

Así, pues, con la finalidad de fijar ese marco de referencia fundamental, fueron identificados un conjunto de áreas y objetivos de capacidad militar en torno a las cuales avanzar en lo inmediato. Ello, sin perjuicio de que las definiciones que se adopten en la actualidad deberán corresponderse con la resolución del proceso de planeamiento estratégico militar iniciado, lo cual requiere un gran esfuerzo de coordinación y análisis en el que deben tomar

parte todas las instancias involucradas en el mismo. Para lograr esa correspondencia entre las resoluciones que deben ser adoptadas en lo inmediato y el curso del proceso de planeamiento militar aún en ciernes, se establecieron una serie de prioridades de tipo estructural –de allí la mención a las “áreas de capacidad”, o bien, a las cuestiones de “primer orden” a las que hicimos referencia– que, como señaláramos con anterioridad, remiten a lo que podríamos caracterizar como imperativos funcionales básicos para la organización y despliegue eficaz de fuerzas operativas.

Orientaciones para el Corto Plazo

1. Las operaciones encomendadas al sector en épocas de paz. El principal desafío consiste entonces en lograr la *ampliación progresiva de las capacidades operativas asociadas a la ejecución de las operaciones que son asignadas al sistema defensivo-militar durante las épocas de paz; con especial hincapié en las tareas de vigilancia y control de los espa-*

las pautas para establecer el conjunto de capacidades militares que pueden ser requeridas en el futuro. Una descripción detallada del proceso general de planeamiento por capacidades y sus etapas puede consultarse en “Planeamiento para la acción militar conjunta nivel estratégico militar” (Proyecto PC 20-09), Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2008, Buenos Aires.

17. El término “capacidad” puede definirse como el “...conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas”. Informe “Planeamiento por capacidades”, en Revista Española de Defensa, junio 2006, Madrid.

18. Con particular énfasis en la ampliación de la cobertura de control del espacio aéreo y del ámbito marítimo de interés.

19. La doctrina vigente establece que el planeamiento militar de corto plazo (1 a 3 años, pudiendo extenderse o acortarse) constituye el momento en el que se determina la forma de empleo del instrumento militar con los medios y el despliegue efectivamente disponibles, así como las capacidades militares existentes a mantener para asegurar los intereses vitales en contextos de incertidumbre. En “Planeamiento para la acción militar...”; op. cit.

cios de interés. El fundamento implícito en esa postura ha sido el reconocimiento de que la naturaleza y el modo en que tiene lugar la preparación y el desarrollo de estas actividades es esencialmente similar en tiempo de paz o en situaciones de crisis²⁰.

Sobre esta base, y con estos fundamentos, se trata de iniciar un *proceso sistemático y progresivo de fortalecimiento del sistema defensivo-militar para preparar y disponer de organizaciones operativas en aptitud para realizar eficazmente las tareas de vigilancia y control de los espacios de interés, cubriendo progresivamente áreas cada vez más amplias, por lapsos de tiempo cada vez mayores*²¹. El criterio adoptado se orienta, pues, a lograr un avance sostenido de recuperación de capacidades operativas asociadas a los requerimientos estructurales señalados precedentemente como condición para que una fuerza pueda ser empleada.

2. Pautas generales en materia de adiestramiento del personal y alistamiento de las unidades. Con la definición de las actividades consideradas prioritarias, fueron suministradas un conjunto de *pautas generales relativas tanto al tipo de adiestramiento a priorizar como a las condiciones de alistamiento de las unidades*.

2.1 En materia de *alistamiento de unidades* del sistema, se establece la necesidad de ordenarlas según el nivel de *alistamiento real* que mantienen en la actualidad (nivel de completamiento según cuadros de

organización vigentes). Ese ordenamiento se realizará a fin de:

- (I) determinar aquellas unidades que se encuentran en mejores condiciones de integrar fuerzas de rápido despliegue en aptitud para intervenir ante situaciones de crisis que puedan suscitarse en cada una de las áreas operacionales;
- (II) definir, respecto de las unidades en menor condición de alistamiento, una serie de medidas tendientes a iniciar la recuperación progresiva de las mismas hasta alcanzar niveles aceptables, y
- (III) establecer e identificar las limitaciones y los riesgos, sean de carácter operacional y/o patrimonial, que pudieran afectar el empleo de los elementos.

2.2 Por su parte, en materia de *adiestramiento*, se establecieron una serie de pautas generales tendientes a:

- (I) dar satisfacción a los requerimientos estructurales señalados, asegurando para ello la realización periódica de ejercicios que involucren como maniobra básica el despliegue de una fuerza de tareas operativa a un área a determinar en la fase de planeamiento, considerando la necesidad de conformar en torno a la misma un dispositivo de defensa militar integral;
- (II) evaluar la magnitud de la fuerza operativa en condiciones de ser conformada, en vista de la situación y de la capacidad operativa real que pueda ofrecer para llevar a cabo la protección militar de un área o punto estratégico;

(III) ampliar progresivamente las capacidades de los medios existentes para realizar tales actividades; y

(IV) fortalecer las labores de planeamiento y ejecución de operaciones militares.

“Áreas de Capacidad” y Objetivos a Alcanzar en el Corto Plazo Orientaciones para el Corto Plazo

Las áreas y los objetivos identificados como prioritarios refieren, como intentamos ilustrar a lo largo del trabajo, a propiedades estructurales del sistema que necesariamente deben ser atendidas, sea en el corto o en el largo plazo, puesto que, en torno a su progresiva consolidación, habrá de conformarse estructuralmente el sistema defensivo-militar. Las áreas y los objetivos de capacidad militar cuya obtención es considerada prioritaria son:

1. Área de Capacidad Comando y Control Integrado: se trata de fortalecer la capacidad para conducir una fuerza de tareas

en operaciones y/o para gestionar situaciones de emergencia, crisis y/o conflicto que requieran la participación del sistema defensivo-militar. Para ello, deben atenderse los siguientes objetivos fundamentales:

I) integrar los sistemas de comunicaciones desde el nivel estratégico nacional hasta el nivel táctico;

II) potenciar los sistemas de comando y control que permitan al nivel estratégico operacional conducir una fuerza desplegada en operaciones;

III) fortalecer la capacidad de producción de inteligencia en sus diversas manifestaciones (COMINT, IMINT, HUMINT, etc.)²²;

IV) mejorar los sistemas de alerta temprana, etc.

2. Área de Capacidad Movilidad: se trata de consolidar las capacidades que permitan efectuar el despliegue y aplicación de la fuerza en el lugar y en el momento requerido por la planificación, incluyendo la aptitud para ejecutar desplazamientos y/o maniobras en el ámbito de un área de operaciones. Los objetivos para el corto plazo son:

20. La correcta evaluación del nivel de alerta estratégica condiciona favorablemente la preparación de los medios para enfrentar una crisis. Ello es particularmente relevante en contextos en los que se combinan bajos niveles de operatividad y elevadas exigencias en materia de concentración y despliegue de fuerzas.

21. No se determina una magnitud específica de la fuerza operativa a conformar, dado que la misma debe ser en función del nivel de operatividad real y efectiva que pueda alcanzarse en el contexto actual. No se trata de proyectar la conformación de una fuerza operativa en abstracto. Por el contrario, se toma como primera referencia concreta la realización de una serie de actividades que regularmente son llevadas a cabo por el sistema militar como criterio básico para determinar la magnitud de la fuerza operativa que puede ser conformada.

22. Es importante subrayar lo siguiente: en la planificación por capacidades, el proceso de desagregación y dimensionamiento de las mismas, si bien puede ser desarrollado siguiendo el “juicio por incertidumbre”, tiene lugar usualmente en íntima vinculación con la posibilidad de definir el/los posibles escenarios de actuación. Diversas experiencias de planeamiento por capacidades dan cuenta de la necesidad de recrear un escenario posible de actuación como paso previo para identificar el cometido que se pretende alcanzar allí. En este sentido, la labor de inteligencia que deben llevar a cabo las instancias responsables de su producción se toma vital. De allí la importancia asignada en el corto plazo a las distintas formas y/o manifestaciones a través de las cuales tiene lugar la producción de inteligencia militar.

- I) potenciar la capacidad de transporte;
- II) incrementar la capacidad de maniobra en sus distintos modos (aéreo, terrestre, marítimo y fluvial), etc.

3. Área de Capacidad Sostén Logístico:

se trata de incrementar la capacidad para asegurar la continuidad del esfuerzo operacional requerido por la planificación. Los objetivos identificados son:

- I) potenciar la capacidad de apoyo al despliegue de fuerzas;
- II) mejorar la infraestructura y los servicios de apoyo en bases propias;
- III) mejorar la capacidad de asistencia sanitaria en operaciones;
- IV) incrementar la capacidad de almacenamiento, distribución y gestión de material y abastecimientos a las unidades desplegadas en operaciones;
- V) potenciar la capacidad de reabastecimiento.

4. Área de Capacidad Generación de Fuerzas:

se trata de optimizar la capacidad del sistema militar para obtener el máximo nivel de adiestramiento y de alistamiento de los medios. Para ello, se han identificado los siguientes objetivos básicos:

a. En materia de alistamiento de medios:

- I) mejorar la capacidad para preparar y disponer de una fuerza militar en condiciones de ser desplegada hacia los distintos ambientes geográficos, en el menor lapso de tiempo posible (unidades que

se encuentren en un nivel de alistamiento mayor vs. unidades con menor nivel de alistamiento)²³.

b. En materia de adiestramiento

de personal:

- I) desarrollar un ámbito institucional de supervisión y evaluación del adiestramiento operacional alcanzado;
- II) establecer los niveles de adiestramiento que deben ser alcanzados;
- III) optimizar la realización de actividades de instrucción y adiestramiento referidas a las operaciones y/o actividades que regularmente son asumidas por el dispositivo de defensa militar;
- IV) realizar regularmente ejercitaciones que permitan comprobar la aptitud real del sistema defensivo para conformar un dispositivo de defensa militar de un área de interés.

c. En materia de capacidad operacional:

- (I) incrementar las capacidades de exploración, vigilancia, reconocimiento y control de los espacios aéreo y marítimo, priorizando a ese efecto las zonas o áreas de interés;
- (II) incrementar la capacidad del sistema defensivo para ejecutar operaciones de despliegue hacia un área de interés.

Conclusión

El gobierno de la Defensa se asienta, fundamentalmente, en la capacidad de las autoridades de gobierno del área para con-

ducir efectivamente a las Fuerzas Armadas. Un aspecto sustancial en el ejercicio del mando consiste, como ha sido señalado, en definir claramente la misión o cometido principal que se asigna al sistema defensivo-militar y, en su marco, el rol que debe asumir cada componente del sistema.

Definida la misión principal, el sistema defensivo-militar debe orientarse estructural y organizativamente hacia el logro de ese cometido. En esa dirección, la perspectiva sistémica o de conjunto aparece como medular. Efectivamente, el mayor rendimiento operacional que pueda ofrecer el sistema defensivo sólo puede alcanzarse desde esa perspectiva. Ahora bien, su progresiva implementación supone realizar cambios profundos en los comportamientos y en la cultura institucional tradicional. Esos desafíos han sido asumidos con prioridad por parte de la actual conducción política del área. Se trata, como señaláramos, de modificar no sólo esquemas organizacionales que puedan resultar más o menos anacrónicos, sino, fundamentalmente, de redefinir pautas actitudinales arraigadas que, por variadas razones, resisten el cambio.

No obstante ello, la transformación en marcha se asienta estructuralmente sobre este eje de trabajo. La acción militar conjunta es el pilar fundamental de esa transformación. En otras palabras, sobre la

búsqueda permanente de mayores niveles de eficacia operacional y, en su marco, de modalidades más eficientes de empleo de los recursos.

En el futuro, la definitiva consolidación de la dinámica propia del planeamiento estratégico militar será, quizá, uno de los mayores desafíos institucionales que enfrente el sistema institucional de Defensa. De esa dinámica surgirá, en adelante, la verdadera magnitud que habrán de tener nuestras Fuerzas Armadas. ¿Qué tipo de Ejército, de Armada y de Fuerza Aérea tendremos en el futuro? Las claves para responder éste y otros interrogantes emergerán de ese proceso institucional. El protagonismo, la voluntad y la capacidad del Estado Mayor Conjunto serán cruciales para saber si, en el ejercicio de su rol como principal instancia de asesoramiento en materia militar, logra resistir la tendencia a convertirse en una mera caja de resonancia de los compromisos y de los impulsos provenientes de cada una de las fuerzas. Si fracasa en ese intento, encontrar mecanismos para mejorar la calidad del asesoramiento militar a la conducción política pasará a constituirse en un aspecto central del proceso de transformación en los años por venir.

Ahora bien, mientras todo este proceso tiene lugar, hay decisiones que no pueden postergarse. Ello obedece a que, en mu-

23. Esta referencia no debe ser entendida como la necesidad de ir programando la desactivación de ciertos elementos de la fuerza. El diseño final del dispositivo defensivo-militar es el resultado al que debe arribar el planeamiento estratégico militar a cargo del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Se trata aquí de disponer, en lo inmediato, de elementos con mayor grado de alistamiento que permitan atender situaciones de crisis y/o conflicto que puedan ocurrir. Es preciso advertir que la situación actual por la que atraviesan las Fuerzas Armadas revela la existencia de distintos niveles de completamiento (personal y material) de sus elementos componentes.

chos casos, los riesgos de carácter operacional y patrimonial existentes, asociados al proceso de desorientación estratégica y desinversión sufridos por el sector desde los años 80, imponen la necesidad de establecer marcos de referencia que orienten las decisiones que deben ser adoptadas en el corto plazo.

Frente a un panorama operativo complejo, se trata de establecer una serie de prioridades para los próximos años. Prioridades que atiendan los requerimientos estructurales derivados de la necesidad de emplear los medios existentes en las actividades que, de forma regular, son asigna-

se encuentre en condiciones ejecutar eficientemente esas actividades cubriendo áreas cada vez más amplias, por lapsos de tiempo más prolongados, de forma ininterrumpida.

Sin embargo, no sólo el mejoramiento progresivo de la performance en la ejecución de aquellas actividades que son regularmente asumidas por el sistema defensivo debe ser incorporado como prioritario en el corto plazo. La realización de ejercitaciones de nivel conjunto es también un aspecto central para ir avanzando definitivamente hacia ese necesario cambio actitudinal. En este sentido, las pautas



das al sistema defensivo-militar. Para ello, las autoridades de gobierno del sector establecieron 4 áreas de capacidad que satisfacen todo el espectro de actividades que necesita una fuerza para ser empleada en cualquier circunstancia.

Colocado el énfasis en las actividades de vigilancia y control de los espacios jurisdiccionales de interés, se trata entonces de fortalecer la capacidad para alistar las unidades requeridas para conformar un fuerza operativa que, progresivamente,

básicas que deben orientar la ejecución de estas actividades, incluso en su fase de planeamiento, debe dirigirse a procurar mejoras en la preparación de fuerzas operativas teniendo en mente la secuencia de momentos estructurales que, en términos generales, es condición necesaria para emplearse en operaciones militares. Sólo así podremos realizar un diagnóstico exhaustivo de la verdadera capacidad para la acción militar conjunta.

Inexorablemente, el criterio que debe

alumbrar todas estas decisiones es el de avanzar progresiva y sistemáticamente hacia mayores niveles de integración y operatividad del sistema defensivo-militar. Si bien ello no se logra solamente accediendo a nuevo equipamiento, los efectos de la desinversión en sistemas de armas han derivado en la extensión de los ciclos de vida útil del material y, en algunos casos, en la disminución notable de sus capacidades. La recuperación de ciertos sistemas cuya performance esta íntimamente asociada a la satisfacción de requerimientos estructurales de todo sistema defensivo debe ser asumida como prioritaria.

Asimismo, la obtención de esos objetivos permitirá ordenar las prioridades en materia de gasto e inversión siguiendo una pauta operativa clara en un contexto de restricción económica. Por su parte, el análisis de la situación operativa real del sistema defensivo-militar a que diera lugar la instrucción emitida por la cartera del área constituye una herramienta crucial para iniciar un proceso coherente y racional de recuperación de capacidades para la acción conjunta que permita avanzar, en el mediano plazo, en la estructuración definitiva de un sistema integrado de defensa militar en capacidad de satisfacer las exigencias



Tomando nota de estos desafíos, el Ministerio de Defensa estableció una serie de prioridades que guiarán la gestión del corto plazo en materia militar. La concreción de los objetivos de capacidad definidos posibilitará incrementar las capacidades operativas necesarias para ejecutar las actividades que han sido asignadas al sector Defensa; particularmente, las tareas de vigilancia y control de los espacios jurisdiccionales de interés en los ámbitos marítimo y aéreo.

operativas derivadas de los esfuerzos en materia de ⇒ vigilancia y control ⇒ movilidad estratégica y táctica ⇒ presencia ■

Fotografías:
Ministerio de Defensa.

Marcelo Raffin*

Págs. 46-55

Política Internacional Derechos



Humanos Paradigmas Protección Vida

* Marcelo Raffin es profesor e investigador en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y ha sido diplomático de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Es asimismo doctor y magíster por la Universidad de París VIII. Fue docente e investigador invitado en distintas universidades nacionales y extranjeras. Se desempeñó en la sede de la UNESCO en París, en la Cruz Roja y en diversas ONG de Derechos Humanos. Cuenta con diversas publicaciones en sus áreas de especialidad.



Política Internacional, Praxis de los Derechos Humanos y el Paradigma de la Protección de la Vida.



Durante los últimos años se ha podido verificar en la arena internacional una convergencia de desarrollos de carácter político-jurídico en materia de lo que se da en llamar “mecanismos de protección de la persona humana”. Se trata de la producción de una serie de desarrollos que tienen por objetivo ampliar la protección de las personas tanto en el plano internacional como en el nacional o, mejor dicho, en la inflexión entre lo interno y lo internacional. Estos desarrollos provienen en especial del ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario, del Derecho Internacional de los Refugiados y también del Derecho Internacional Penal. El jurista y antiguo juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Antônio Augusto Cançado Trindade, hace coincidir la convergencia de estos desarrollos con lo que denomina una “nueva conciencia jurídica universal”¹. El jurista considera que el *corpus* normativo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al tener por objetivo último la protección del ser humano en todas y cualesquiera circunstancias, abarca también, *lato sensu*, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados, a los que cabe agregar el Derecho Internacional Penal. Las vertientes señaladas por Cançado Trindade “convergen en la realización del propósito común de proteger al ser humano en tiempos de paz así como de conflictos armados, en su propio país así como en otros, en suma, en

todas las áreas de la actividad humana y en todas y cualesquiera circunstancias. En su decurso histórico hacia la universalización, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha orientado por principios básicos, inspiradores de toda su evolución.

Ellos son los principios de universalidad, integralidad e indivisibilidad de los derechos protegidos, inherentes a la persona humana [...], así como el principio de complementariedad de los sistemas y mecanismos de protección (de base convencional y extraconvencional, de ámbito global y regional). El presente *corpus juris* de protección forma de ese modo un todo armónico e indivisible. En este universo conceptual, y necesariamente en virtud de lo establecido en los tratados de Derechos Humanos, los ordenamientos jurídicos internacional e interno se presentan en constante interacción en el propósito común de salvaguardar los derechos consagrados, prevaleciendo la norma –de origen internacional o interna– que en cada caso proteja mejor al ser humano.”²

Conviene detenerse entonces un momento en estos desarrollos para analizar las lógicas que los informan.

La Convergencia de Desarrollos en Materia de Mecanismos de Protección de la Persona

Los desarrollos aludidos han convergido en un mismo punto, la protección de la persona humana. En este sentido,

Cançado Trindade afirma justamente que las aproximaciones y convergencias entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados, amplían y fortalecen las vías de protección de la persona humana. “En la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993), tanto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) procuraron, y consiguieron, que la Conferencia considerase los vínculos entre las tres vertientes de protección, de modo de promover una mayor conciencia de la materia en beneficio de los que necesitan protección. El reconocimiento por parte de la Conferencia Mundial de la legitimidad de la preocupación de toda la comunidad internacional respecto de la observancia de los Derechos Humanos en todas partes y en todo momento constituyó un paso decisivo hacia la consagración de las obligaciones *erga omnes* en materia de Derechos Humanos. Estos últimos obligan y se imponen a los Estados y, en igual medida, a los organismos internacionales, a los grupos particulares y a las entidades detentoras del poder económico, particularmente a aquellas cuyas decisiones repercuten en el cotidiano de la vida de millones de se-

res humanos. La emergencia de las obligaciones *erga omnes* en relación con los Derechos Humanos, además, demistifica uno de los cánones de la doctrina clásica según el cual el Derecho Internacional de los Derechos Humanos obligaba sólo a los Estados al tiempo que el Derecho internacional Humanitario extendía sus obligaciones en determinadas circunstancias a los particulares (e.g. grupos armados, guerrilleros, entre otros). Esto ya no es cierto; felizmente la visión compartimentada del pasado fue superada y hoy constatamos las aproximaciones o convergencias entre las tres grandes vertientes de la protección internacional de la persona humana. Hemos pasado de la compartimentación a la interacción en beneficio de los seres humanos protegidos.”³

En el plano sustantivo o normativo, la interacción es manifiesta, sostiene Cançado Trindade, y brinda varios ejemplos. “El famoso artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario, e.g., consagra Derechos Humanos básicos (incisos (a) a (d)), aplicables en tiempos tanto de conflictos armados como de paz. Del mismo modo, determinadas garantías fundamentales de la persona humana se encuentran consagradas en los dos Protocolos Adicionales de 1977 a las Convenciones de Ginebra

1. Cf. Cançado Trindade, Antônio Augusto, Tratado internacional dos direitos humanos, vol. III, cap. XX, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

2. Cançado Trindade, Antônio Augusto, op. cit., pp. 407/8.

3. Cançado Trindade, Antônio Augusto, Tratado internacional dos direitos humanos, vol. I, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, pp. 344/5.

(Protocolo I, artículo 75, y Protocolo II, artículos 4-6). Esta notable convergencia no es mera casualidad puesto que los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ejercieron influencia en el proceso de elaboración de aquellos dos Protocolos Adicionales. A ello, deben agregarse las normas relativas a los derechos inderogables (e.g., Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 4 (2); Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 27; Convención Europea de Derechos Humanos, artículo 15 (2); las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 sobre Derecho Internacional Humanitario, artículo 3 común), aplicables concomitantemente y con contenido análogo a las normas humanitarias y en situaciones bien similares.

“En la misma línea de pensamiento, hoy es ampliamente reconocida la interrelación entre el problema de los refugiados, a partir de sus causas principales (las violaciones de Derechos Humanos) y, en etapas sucesivas, los Derechos Humanos. Así, estos últimos deben ser respetados antes del proceso de solicitud de asilo o refugio, durante o después de él (en la fase final de las soluciones duraderas). Los Derechos Humanos deben ser tomados aquí en su totalidad (inclusive los derechos económicos, sociales y culturales). No puede negarse que la pobreza se encuentra en la base de muchas de las corrientes de refugiados. Dada la relación antes señalada, no sorprende en absoluto que muchos de los Derechos Humanos universalmente consagrados se apliquen directamente a los re-

fugiados (e.g. Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 9 y 13-15, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12). Del mismo modo, preceptos del Derecho de los Refugiados se aplican también en el dominio de los Derechos Humanos, como el principio de no devolución (*non refoulement*; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículo 33; Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, artículo 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22 (8) y (9))”⁴.

Cançado Trindade señala asimismo que las convergencias no se limitan al plano sustantivo o normativo sino que también se extienden al plano operativo y hermenéutico.

La convergencia de desarrollos jurídicos se genera en particular en la actividad de ciertos organismos y tribunales internacionales como, entre otros, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el ACNUR, pero también los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia, Ruanda y la Corte Penal Internacional. A continuación analizaremos, sumariamente, algunos de los desarrollos que se han producido por la actividad de estas últimas instancias internacionales.

El Derecho Internacional de los Refugiados

En lo que hace a los desarrollos en el campo del Derecho Internacional de los

Refugiados en el ámbito interamericano, la Declaración de San José sobre los Refugiados y las Personas Desplazadas de 1994 reconoció expresamente las convergencias señaladas y el Derecho de Refugio en un sentido amplio, estableciendo que tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, como el desplazamiento forzado o las causas económicas, son titulares de Derechos Humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia o lugar. Reconoció también que la violación de los Derechos Humanos es una de las causas de los desplazamientos y que, por lo tanto, la protección de tales derechos y el fortalecimiento del sistema democrático constituyen la mejor medida para la búsqueda de soluciones duraderas.

A nivel universal, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó en 1998 los Principios Básicos sobre Desplazamiento Interno. Por otro lado, las Conferencias de Naciones Unidas de los años noventa en distintas materias, también contribuyeron a los desarrollos del Derecho Internacional de los Refugiados.

Así, se consolidó la prohibición de la expulsión masiva de extranjeros; se reconoció el derecho de permanecer con seguridad en el propio hogar (de no ser forzado al exilio) y de retornar con seguridad al hogar; se consagró el principio de no devolución o *non refoulement*

como norma imperativa del derecho internacional (*ius cogens*) y se planteó el desarraigo como problema de los Derechos Humanos. Con el desarraigo, las personas pierden sus medios espontáneos de expresión y comunicación con el exterior así como la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida.

El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)

El TPIY con sede en La Haya, Países Bajos, fue establecido por la resolución N° 827 del 25 de mayo de 1993 del Consejo de Seguridad de la ONU, con el fin de juzgar a los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991. La resolución fue adoptada en respuesta a la amenaza a la paz y la seguridad internacional representada por las violaciones graves, flagrantes y generalizadas del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia, especialmente en la República de Bosnia y Herzegovina; la cual incluyó los informes de asesinatos en masa, detenciones y violaciones masivas, organizadas y sistemáticas de mujeres, y la continuación de la práctica de la "depuración étnica".

4. *Ibidem*, pp. 341-3

En consecuencia, el TPIY tiene por objeto enjuiciar a los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario, hacer justicia a las víctimas, prevenir la comisión de nuevas violaciones del Derecho Internacional Humanitario e imponer la verdad judicial con el fin de impedir el revisionismo, contribuir al restablecimiento de la paz y favorecer la reconciliación en la ex Yugoslavia.

La mayoría de las cuestiones jurídicas presentadas ante el TPIY nunca habían sido resueltas por ningún tribunal judicial o habían permanecido en suspenso desde los juicios de Nüremberg y Tokio. Famosos entre los fallos emitidos por el TPIY, fueron, entre otros, los casos Tadic, Karadzic, Mladic, Nikolic y Milosevic. Estos precedentes conciernen a la jurisdicción de un tribunal penal internacional *ad hoc* (para un caso concreto, como es el TPIY), la aplicación de las Convenciones de Ginebra, el desarrollo de la doctrina de la responsabilidad del superior jerárquico y la interpretación de la violación como forma de tortura y/o de crimen de lesa humanidad.

El Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)

El Consejo de Seguridad de la ONU creó el TPIR por resolución N° 955 del 8 de noviembre de 1994. Entre sus objetivos, figuran no sólo el enjuiciamiento de los res-

ponsables de los crímenes previstos, sino la contribución al proceso de reconciliación nacional en Ruanda y el restablecimiento y el mantenimiento de la paz en la región. Se decidió que la sede del tribunal se ubicara en Arusha, Tanzania.

El TPIR es competente para juzgar los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y otras violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario perpetradas en el territorio de Ruanda y a los ciudadanos ruandeses presuntos responsables de esas acciones cometidas en el territorio de Ruanda o de Estados vecinos, así como por ciudadanos no ruandeses para los crímenes cometidos en aquel país africano, entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 1994.

Este tribunal contribuyó muy especialmente al desarrollo de la justicia penal internacional. Uno de los condenados, Jean Kambanda, Primer Ministro del gobierno ruandés durante el genocidio, fue el primer jefe de gobierno en ser acusado y luego condenado por el crimen de genocidio. Su condena demostró que el Derecho Internacional Penal podía ser aplicado a las más altas autoridades de un Estado y favoreció la creación de las condiciones que permitieron enjuiciar a ex Jefes de Estado como Augusto Pinochet y Slobodan Milosevic. Los fallos emitidos por el TPIR sientan una base sólida de jurisprudencia ya utilizada por el TPIY y los tribunales nacionales. Sólo para tomar un ejemplo, el fallo emitido en el caso Akayesu innovó la definición de la

violación en el Derecho Internacional y consideró que este crimen podía constituir un acto entre los previstos para el genocidio.

La Corte Penal Internacional

La Corte Penal Internacional (CPI) fue creada por el Estatuto de Roma del 17 de julio de 1998, que entró en vigor el 1º de julio de 2002. Tiene sede en La Haya, Países Bajos, y es una institución independiente y permanente que actúa en casos en los que están en juego los crímenes más graves con alcance internacional: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión.

Los esfuerzos emprendidos para crear una CPI comenzaron con la Sociedad de las Naciones luego de la Primera Guerra Mundial y continuaron con las Naciones Unidas, cuyo objetivo era establecer una CPI de carácter permanente. Asimismo, los Tribunales Militares Internacionales de Nüremberg y Tokio de 1945 representan dos antecedentes de relevancia, así como los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda.

Sobre la base del trabajo del Comité Preparatorio para el Establecimiento de una Corte Penal Internacional en el período 95-97, la Asamblea General de la ONU solicitó la reunión de una conferencia diplomática en Roma, en junio y julio de 1998, para adoptar una convención sobre el establecimiento de una CPI, lo que finalmente ocurrió el 17 de julio de ese año.

El Paradigma de la Protección

Teniendo en cuenta los planteos presentados, y lo que ciertos discursos y las prácticas político-jurídicas presentan, propongo la siguiente idea: a partir de la Segunda Posguerra Mundial, y en particular, en las últimas décadas, se han producido determinadas operaciones en una cultura de alcance planetario, liderada por voces occidentales, por las que la vida humana comenzó a recibir una particular consideración de "valor" que trasciende las diferencias propias de grupos al interior de los Estados nacionales, para proyectarse en una noción de carácter universal pero cuyos contornos son aún difíciles de aprehender. Pero, ¿qué implica esa consideración de "valor" atribuida a la vida humana? ¿En qué consiste ese "valor"?

Esa atribución de "valor" no se refiere ya a lo señalado por Antônio Augusto Cançado Trindade, de una nueva conciencia jurídica universal con mecanismos de "protección" de la persona, sino más bien, a lo que el filósofo contemporáneo Giorgio Agamben denomina como nuda vida (*nuda vita*) o vida desnuda, es decir, paradójicamente, una vida desprovista de todo valor. Agamben la explica de la siguiente manera: Sostiene que en el proceso de formación de la matriz sociopolítica de la modernidad, la vida humana, en tanto simple hecho de vivir o pura existencia, fue incluida en el ámbito de la "polis" a partir de una exclusión, pero que nunca se presenta como exclusión,

al menos no en los discursos político-jurídicos que constituyeron sus declaraciones de principios, es decir, constituciones, declaraciones de derechos y sobre todo, ideario político que la funda, entre otros: libertad, igualdad, soberanía, autonomía.

Es esta nuda vida o vida desnuda (zoe para los antiguos griegos) la que aparece en el ámbito del *estado de excepción* que, en los términos de la visión del filósofo, constituye paradójicamente el estado político permanente de la modernidad. Nuda vida y *estado de excepción* hacen posible el surgimiento de un *homo sacer* u hombre sagrado, una figura con la que Agamben pretende dar cuenta de aquella vida que puede ser dispuesta libremente. Es decir, muerta o sometida a cualquier actividad sin que ello acarree ninguna sanción jurídica⁵.

Agamben se sirve para estos conceptos de la noción de condición humana del *homo laborans* (entendida como la vida estrictamente biológica) elaborada por Hannah Arendt⁶; la de biopoder, propuesta por Michel Foucault en tanto poder sobre la vida ("aquello que hace entrar la vida y sus mecanismos en el ámbito de los cálculos explícitos y hace del poder-saber un agente de transformación de la vida humana"⁷); y la de *estado de excepción*, formulada por Walter Benjamin⁸ y Carl Schmitt⁹.

Los genocidios, los exterminios, las explotaciones, el imperialismo, el terrorismo contemporáneo, la exclusión social, entre otras prácticas, pueden comprenderse como manifestaciones de esta matriz oculta del orden sociopolítico contemporáneo

cuyo *nomos*, extendido a categoría universal en el siglo XX, es el campo de concentración implementado con carácter de hito fundacional por el nazismo¹⁰.

Estas operaciones de asignación de un cierto "valor", o mejor dicho, desvalor de la vida humana, a partir de lo que podemos llamar un "paradigma de protección de la vida", llevaron a que ésta fuera emplazada en el horizonte cultural occidental y universal. En parte coincidieron con los esfuerzos que, en el seno de foros internacionales (y en especial de la ONU) llevaron al nacimiento de la noción de Derechos Humanos justamente como medida de "protección de la vida humana" frente a los horrores vividos.

En este nuevo tratamiento de la vida humana y de su "valor" se juega algo del orden de un cierto humanismo, de una modalización de las formas contemporáneas de lo humano bajo la enunciación y declaración de modos calificados que encubren y se asientan en la captura de la animalidad que superdefine, en una de sus versiones fuertes, la ontología en Occidente –en la tensión metafísica-política– y finalmente, en una maraña de acciones multidireccionales en la que se entrecruzan la praxis de ONGs, de grupos e individuos particulares y hasta un nuevo horizonte cultural y holístico que recupera elementos propios del legado moderno, como, por ejemplo y entre otros, el problema de la teodicea traducido en la cuestión de la justicia universal. En este plano aparecen, casi cincuenta años más tarde, las actividades de los TPI para la ex Yugoslavia y Ruanda, de la CPI,

de los órganos internacionales de protección de los Derechos Humanos, en particular, los tribunales en la materia, y de otras agencias dedicadas a la "protección" de la vida.

Por lo tanto, es necesario plantear un fuerte cuestionamiento a las nociones de "valor" y "protección" de la vida humana puesto que, las más de las veces, han conllevado, un control profundo de las configuraciones de la vida humana, cuando no la puesta al desnudo de su libre disponibilidad y, exactamente su opuesto, esto es, la carencia de todo valor. Sólo por dar algunos ejemplos: las prácticas genocidas de nuestro mundo, las del terrorismo y las de cierto contraterrorismo actual, así como el tratamiento al que se ven sometidas las personas en determinadas políticas antiinmigratorias de la Unión Europea.

Epílogo

Mi observación respecto de la redefinición de la vida humana y, en particular, de su "valor" entendido en realidad como "desvalor" en el último medio siglo, en referencia a la convergencia de desarrollos político-jurídicos en materia de "mecanismo de protección de la persona", constituye antes que nada una interrogación a las

prácticas y las ideas que han sido presentadas en este artículo así como a los abordajes señalados más que un diagnóstico definitivo sobre nuestro tiempo. Sin embargo, de esta forma pretendo advertir sobre los alcances de las ficciones indeseables de las nociones de "valor" y "protección" de la vida y de los límites de la praxis acítica e incuestionada de los así denominados "mecanismos de protección de la persona humana". En este sentido, necesitamos hacernos de herramientas de lucha política frente a la irracionalidad de un modo de producción de la vida que nos confina al más ignoto de los contrarios de sus fines enunciados, pero que se presenta, sin embargo, como el mejor de los mundos posibles.

En suma, evaluar las implicancias de los mecanismos de protección de la persona humana y del valor-desvalor de la vida, constituye una tarea urgente e imperiosa a fin de lograr nuevas herramientas o eventuales rehabilitaciones ■

Fotografías:

UN Photo/Marco Castro. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner se dirige a la Asamblea General. (23 Septiembre 09).

UN Photo/Tim McKulka. Civiles sudaneses desplazados (Yambio, Sudán-15 Septiembre 09).

UN Photo/Tim McKulka. Violencia inter-tribal en Sudán (Ako-bo, Sudán-14 Mayo 09).

UN Photo/Mark Garten. Ceremonia del día Internacional de la Paz (ONU, Nueva York-18 Septiembre 09).

5. Para el desarrollo de estos conceptos, cf. la saga de homo sacer de Giorgio Agamben: *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita* (1995); *Quel che resta di Auschwitz. L'archivio e il testimone (Homo sacer III)* (1998); *Stato di eccezione. Homo sacer, II, I*, (2003) e *Il regno e la gloria. Per una genealogia teologica dell'economia e del governo. Homo sacer 2.2* (2007).

6. Cf. Arendt, Hannah, "Labor and Life", punto 13 del capítulo III de *The Human Condition*, Chicago & London, The University of Chicago Press, 1998, en particular, p. 97.

7. Foucault, Michel, *Histoire de la sexualité 1. La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1995, p. 188.

8. Cf. Benjamin, Walter, *Über den Begriff der Geschichte, Gesammelte Schriften, Band I/2*, en particular la tesis VIII.

9. Cf. Schmitt, Carl, *Teología Política*, México, Doncel, 1975.

10. Cf. Agamben, Giorgio, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, Einaudi, 2005, punto 7 de la Parte Terza.

Brig. (R) Genaro Sciola*

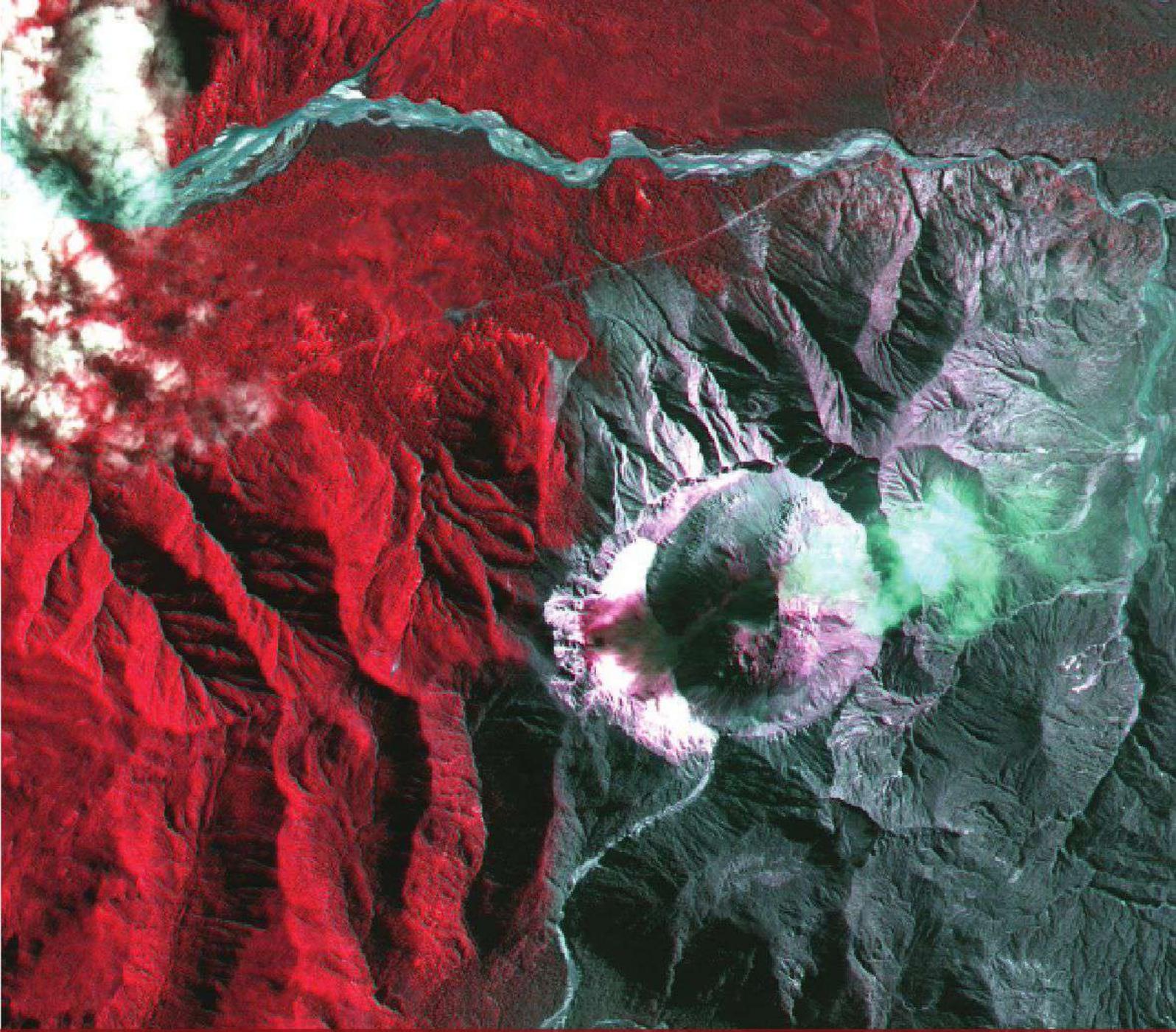
Págs. 56-71

Tecnología Satelital



Defensa

*El Brigadier (R) Genaro Sciola posee dos títulos de Ingeniería Aeronáutica y una Maestría en Tecnología Espacial. Como piloto de ensayos realizó cursos de especialización en Inglaterra y Estados Unidos. Fue Vicepresidente y Presidente de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) y Director General de Sistemas de la Fuerza Aérea Argentina. Actualmente es Director de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), Presidente de la Academia de Ciencias Aeronáuticas y Espaciales, Asesor Aeroespacial del Jefe de Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina (JEMGFA) y del Ministerio de Defensa. Dirigió proyectos de aviones, misiles, armamento y sistemas. Realizó el primer vuelo en el avión "Pampa". Dictó conferencias sobre tecnología espacial en Universidades e Institutos del país y del exterior. Posee más de treinta publicaciones, en los ámbitos nacional e internacional.



Tecnología satelital para la Defensa



El 4 de octubre de 1957, con el lanzamiento del Sputnik (primer satélite artificial) por parte de la Unión Soviética, se dio comienzo a la era espacial y, simultáneamente, se produjo en Estados Unidos el primer hecho histórico que involucró a los satélites artificiales con la Defensa. La experiencia soviética sorprendió a los Estados Unidos, y como no habían detectado que un satélite soviético estuviera volando sobre su territorio, resolvieron cambiar todo el sistema de detección de la defensa aérea.

Durante la Guerra Fría los pensadores y hacedores de las doctrinas de ambos países comenzaron a involucrar la información satelital en los sistemas de defensa aérea y se comenzó a mencionar la expresión de "Defensa Aeroespacial". A comienzos de la década de los 60, cuando se produjo la crisis de los misiles en Cuba, todavía no se utilizaba la información espacial, ya que toda la información fotográfica exhibida en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas provenía de los vuelos realizados sobre la isla con aviones de alta cota, como el U-2 y el Canberra RB-57 (fabricados bajo licencia en Estados Unidos).

Recién en la década del 70, se empezó a utilizar la información espacial con fines de Defensa y se produjeron los lanzamientos de los primeros satélites militares dedicados a fines específicos, fundamentalmente a la teleobservación.

Advertencia

Las novelas, las películas y el periodismo sobredimensionaron la capacidad de los satélites y de la información que éstos producen. Un satélite artificial de teleobservación con una órbita polar, que vuela a una altura de entre 600 y 700 kilómetros y que está programado para satisfacer las necesidades de todo el planeta, pasa por la vertical de un mismo punto cada 16 días (el caso de los satélites Landsat), o cada 27 días (los satélites Spot). Normalmente las órbitas de estos satélites se recorren en menos de dos horas, lo que produce un mantenimiento sobre el objetivo de entre 10 y 12 minutos. Si bien, en el caso de los Spot, se pueden reorientar las cámaras mediante espejos para una revisita más frecuente, la misma no pasa del orden de los 6/7 días.

Esto quiere decir que si pretende mantener una información satelital sobre un determinado objetivo, se debería disponer de muchos satélites en una misma órbita (constelación) de forma tal que cuando un satélite se pierde en el horizonte haya otro que lo suplante. Pero para una cobertura total del objetivo se debería tener muchos satélites; en nuestro caso, entre 8 y 10, y no siempre sobre la vertical.



Para tener una revisita más frecuente, incluso sin pasar por la vertical, pero dentro del horizonte operativo, se utilizan órbitas de una inclinación que produzca una revisita más corta sobre una zona determinada, en detrimento de otras zonas de escaso interés para el operador del satélite. Tal es el caso del satélite argentino SAC-C, el cual puede tener una revisita de 7 días sobre nuestro país, para seguir un fenómeno determinado, e incluso se puede obtener una revisita de 2/3 días, comandando el satélite cuando está dentro del horizonte operativo. La órbita de este satélite se calculó para cubrir las necesidades de nuestro país y los instrumentos se diseñaron mediante un "workshop" de usuarios y las revisitas frecuentes son fundamentales para seguir las situaciones de desastres naturales.

Soluciones Geoestacionarias

Hasta este momento se está hablando de los satélites de órbita polar de teleobservación, normalmente heliosincrónicos (están en sincronismo con el sol, para aprovechar su iluminación) pero existen satélites que circulan en otro tipo de órbitas, denominadas geoestacionarias. Esta órbita tiene un período de circunvalación de 24 horas, lo que significa que está estacionaria sobre un determinado punto de la Tierra y sobre el Ecuador. Estas órbitas se encuentran a una altura que oscila entre 35.000 y 37.000 kilómetros, lo que

significa que si se tiene en cuenta que el diámetro del globo terráqueo es aproximadamente de 12.000 kilómetros, estamos hablando de una altura que supera tres veces el diámetro de la Tierra.

Este tipo de satélites se utiliza principalmente para las comunicaciones pero existen algunos que están provistos de cámaras de teleobservación, en cuyo caso se tendría un satélite permanente sobre un objetivo determinado y, como están a semejante altura, con tres o cuatro satélites se podría cubrir todo el planeta sobre el Ecuador. El problema que presentan estas cámaras, que pasan a tener objetivos similares a los telescopios, es la baja resolución de la información que entregan.

Órbitas

Como se concluye de lo anterior, existen distintos tipos de órbitas: los satélites que circunvalan en órbitas geoestacionarias y los que circunvalan en órbitas bajas, normalmente polares (heliosincrónicas) con distintos grados de inclinación.

El satélite, cuando entra en órbita, asume un plano orbital que es permanente y no puede ser cambiado, ya que significaría utilizar una potencia mayor o igual a la del lanzamiento. Cuando se habla de cambio de órbita, se hace referencia a un cambio de la altura de la órbita que se consigue mediante motores de propulsión satelital, sobre todo el de apogeo, que equipan la mayoría de los satélites, siempre manteniendo el mismo plano orbital.



Duración de los Satélites en Órbita

Los satélites están equipados con motores (normalmente hipergólicos que funcionan a base de hidracina) para los distintos movimientos que se comandan desde la estación terrena de Telemetría, Telecomando y Control (TT&C). Estos motores se denominan de actitud cuando comandan los distintos movimientos del satélite sobre su centro másico (comandados para recibir la incidencia del sol en sus paneles solares y para orientar los sensores), y los de apogeo, cuando su impulso permite mantener el satélite en órbita o cambiar su altura.

El tiempo de funcionamiento de un satélite en órbita depende de la cantidad de hidracina que tiene el tanque a bordo del mismo. Normalmente se calcula la cantidad para la situación más desfavorable, por lo que siempre se extiende la vida útil del satélite en órbita. En el caso del SAC-C de la CONAE (Comisión Nacional de Actividades Espaciales) lanzado en noviembre de 2000, su hidracina estaba calculada para una duración de 3/5 años. A fines de 2009 cumplirá 9 años en órbita y se estima que durará todavía un par de años más.

Cuando se le acaba la hidracina, deja de funcionar el motor de apogeo y el satélite empieza a tener órbitas cada vez más bajas. Y cuando alcanza alturas de entre

160/180 kilómetros, dependiendo de su masa, finalmente adopta una órbita de colisión y se destruye por la fricción con la atmósfera o impacta en algún punto del planeta.

Resolución de Imágenes Satelitales

Los primeros satélites de teleobservación fueron no tripulados. No poseían cámaras digitales, de forma tal que las placas obtenidas eran enviadas a la superficie de la Tierra en contenedores que finalmente caían en paracaídas y la resolución dependía de la altura a la que se tomaba la imagen y al grano de la película.

Con la aparición de las cámaras digitales, se mejoró la resolución y se pudo transmitir la información en forma electrónica a una estación terrena. La resolución está dada por la cantidad de píxeles de la imagen y en la actualidad se puede obtener en satélites comerciales una resolución de 1 metro (quiere decir que la imagen toma todos los objetos que tienen una dimensión superior a 1 metro), y en los sensores militares resoluciones de pocos centímetros.

Esto trae aparejado otro problema de interpretación, ya que a mayor resolución se necesita mayor cantidad de imágenes para cubrir una misma zona. Por ejemplo, para cubrir una imagen Landsat TM de 30 metros de resolución, se necesitarían 30 imágenes Eros "B" de 80 centímetros de resolución.

Los sensores de teleobservación que equipan los satélites geoestacionarios son de muy baja resolución ya que oscilan entre los 800 y 1.000 metros, lo que permite detectar solamente fenómenos de grandes dimensiones.

Satélites Radáricos

Los satélites de teleobservación equipados con sensores ópticos son pasivos y tienen una limitación: no registran las imágenes cuando el objetivo está cubierto de nubes o durante la noche. Para salvar este inconveniente aparecieron los satélites radáricos, que al igual que los radares de detección son activos, porque envían una señal desde el satélite que rebota en la superficie de la Tierra y es recibida y registrada nuevamente a bordo. Esto permite obtener imágenes con el objetivo cubierto de nubes y durante el horario nocturno.

Dentro de los satélites radáricos, en la actualidad se utiliza un sistema denominado Radar de Apertura Sintética (SAR, por su sigla en inglés), que amplifica las dimensiones de la antena en forma artificial. Así, una antena de 10 metros de longitud en el satélite, mediante software que integra los distintos módulos TR (transmisión / recepción) de los paneles de la antena, consiguen que la misma se comporte como si tuviera 20 kilómetros de longitud.

Existen varios satélites con sensores de este tipo, y la CONAE tiene este sensor a

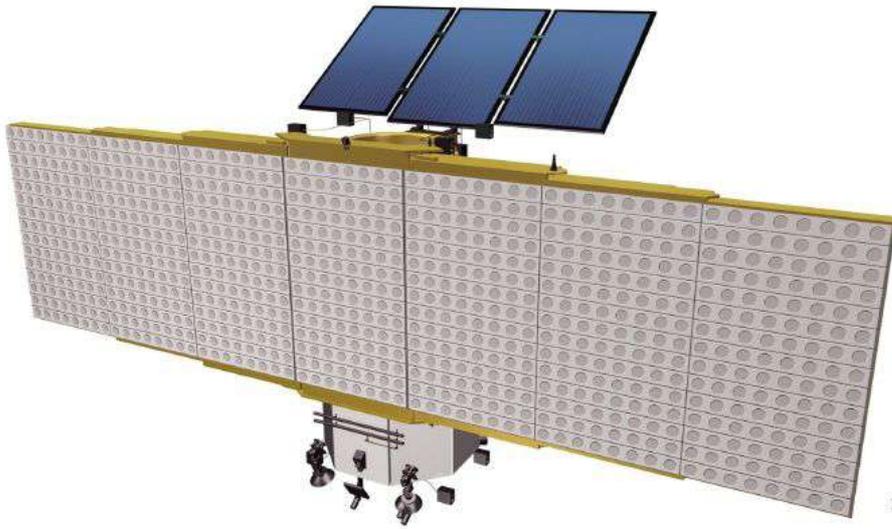
bordo de los satélites de la serie Saocom, que serán lanzados a partir del año 2012, con lo que nuestro país ingresará al exclusivo círculo internacional de satélites con sensores SAR.

Con este sensor, el lector pensará que se tienen todos los problemas solucionados, pero por razones que escapan al alcance este artículo, los sensores radáricos no tienen las cualidades para el procesamiento y análisis que tienen los sensores del rango óptico.

Sensores Multiespectrales e Hiperespectrales

Los sensores multiespectrales e hiperespectrales son sensores del rango óptico que tienen numerosas bandas que van desde el infrarrojo cercano al ultravioleta, lo que permite realizar combinaciones entre las mismas para lograr estudios temáticos asociados. El satélite SAC-C de la CONAE, actualmente en órbita, tiene un barredor multiespectral de 7 bandas, con el que usuario pueden realizar distintas combinaciones de bandas para destacar un fenómeno determinado.

En el presente, no sólo se utiliza la combinación de bandas de los barredores multiespectrales e hiperespectrales, sino que también se utiliza la combinación de la superposición de imágenes ópticas y radáricas para el estudio del fenómeno que nos interesa.



Sensores Infrarrojos

Existen sensores que van desde el infrarrojo cercano al infrarrojo lejano que permiten detectar en el rango óptico, focos de alta temperatura que se producen durante los incendios, sobre todo de noche. El satélite SAC-C tiene una cámara con sensores de este tipo para el seguimiento de incendios tanto de día como de noche.

Como estos son sensores pasivos y miden fuentes de calor, son muy utilizados para la detección de vehículos de metal por el calor que desprenden, lo que permite detectar el movimiento de grandes masas metálicas, por ejemplo los tanques de guerra. Pero a tal fin son necesarios sensores de alta sensibilidad, exclusivamente de utilización militar, no disponibles en el mercado internacional.

Respondedores o Transponders

Son sensores que equipan los satélites de comunicaciones, normalmente en órbitas geoestacionarias sobre el Ecuador, como es el caso del satélite doméstico Na-

huelSAT o del futuro ARSAT. Son equipamientos que permiten retransmitir comunicaciones entre dos puntos del planeta (si se encuentran dentro del horizonte cubierto) o entre un punto del planeta y mediante la retransmisión a otro satélite y luego a Tierra, cuando los dos puntos se encuentran fuera del horizonte cubierto por un solo satélite.

Sensores del Espectro Electromagnético

Son sensores pasivos que monitorean el espectro electromagnético para detectar señales de comunicaciones (COMINT) o señales del rango de las microondas (ELINT). Existe también una combinación de ambos (SIGINT) que permite realizar el análisis sobre todo tipo de señales, a fin de que la autoridad competente (en nuestro país la Comisión Nacional de Comunicaciones) controle el espectro en el caso del COMINT, y con fines de inteligencia exclusivamente para la Defensa para los casos de SIGINT. En este último sistema están involucradas la contrainteligencia y la guerra electrónica.

Soluciones Encontradas

Cada tipo de satélites y las órbitas que circunvalan tienen distintas limitaciones, para lo cual en materia de teleobservación se ha encontrado la solución de combinar distintos tipos de sensores en diferentes

clases de satélites. De esta forma, el sensor a bordo de un satélite geoestacionario (de baja resolución) detecta un fenómeno sobre algún punto del planeta, lo que funciona como una *alerta temprana*. Para obtener mayor resolución se reorientan los sensores de las cámaras de los distintos satélites de órbitas bajas (ópticos o radáricos) y, si esto todavía no es suficiente, como ocurrió en la Guerra del Golfo en 1991, se lanza un satélite específico de órbita muy baja (inferior a los 200 kilómetros) el cual tiene un tiempo de operación muy corto, que se mide en semanas e incluso en días. Actualmente, no hay satélites listos para ser lanzados en plataformas de lanzamientos como sucedía en esos tiempos, sino que existen satélites en "estado latente" como reservas en órbitas bajas (600/700 kilómetros) a los que se desciende a menos de 200 kilómetros para obtener resoluciones de mayor precisión.

Información Satelital para la Defensa

Luego de la precedente síntesis sobre la capacidad de lograr información de origen espacial por distintos tipos de satélites, detallaremos la utilización de estos dispositivos con fines exclusivamente de Defensa.

La información de origen espacial se puede aplicar en varios escenarios de la Defensa. Los principales son:

- Inteligencia Estratégica y Táctica, a través de información satelital,

ya sea a través de imágenes o de señales electromagnéticas inteligentes.

- La utilización de imágenes satelitales para cartografías, para determinar los mapas del estado del terreno, mar o aeródromos, en el que operarán las Fuerzas Armadas.
- La utilización de comunicaciones satelitales, tanto las rutinarias como las de operaciones.
- La utilización de los sistemas de posicionamiento, tanto para las fuerzas terrestres, navales como aéreas.
- La utilización de satélites para las acciones que comprenden la denominada Guerra Electrónica.
- Utilización de información meteorológica.
- Existe una última aplicación, que es una combinación de las anteriores y se refiere al Comando y Control en el desarrollo de las operaciones de los Comandos Operacionales.

Inteligencia

La inteligencia se realiza por medio de imágenes satelitales y detectando señales en el espectro electromagnético. Para la inteligencia en épocas de paz, se utilizan mayoritariamente los medios de difusión masiva del país que nos interesa analizar.

La tecnología satelital se aplica tanto para la Inteligencia Estratégica como para

la Táctica durante el desarrollo de las operaciones. Para la Estratégica se puede recurrir incluso a satélites comerciales que ofrecen en el mercado hasta 80 centímetros de resolución. En cambio, para la Táctica se utilizan exclusivamente satélites militares.

Al respecto, vale la pena recordar un caso que ocurrió en nuestro país hace más de 20 años:

En 1988 la Fuerza Aérea tenía un Centro de Sensores Remotos que trabajaba con imágenes satelitales, en donde se procesaban las imágenes Landsat que se recibían en la Estación Terrena de Mar

da para realizar este análisis (80 metros y 30 metros en TM). Se recurrió en forma indirecta a medios comerciales y se obtuvieron imágenes del satélite Spot (francés) de Puerto Argentino, de Pradera del Ganso y de Mont Pleasant (nunca se supo si los franceses supieron lo que fotografaron). Se trataba de imágenes digitales con una resolución de 10 metros, en tres bandas, pero había que procesarlas y en esa época no existía el software comercial necesario como en el presente. El Centro de Sensores Remotos tenía en ese tiempo, un Laboratorio de Desarrollo de Software



Chiquita y también se podían procesar imágenes provenientes de otros satélites de teleobservación. A este Centro llegó un requerimiento sobre el emplazamiento que habían adoptado los ingleses en las Islas Malvinas, luego del conflicto bélico. En ese momento no se recibía al satélite Landsat 4/5 en su estación de Mar Chiquita a causa de la falta de pago de un canon, y aunque se recibiera, las imágenes no tenían una resolución adecua-

en Vicente López, en el cual ingenieros, físicos y matemáticos desarrollaban los programas temáticos para cada uno de los usuarios, llegando a tener en los archivos más de 280 aplicaciones. Este Laboratorio de Desarrollo comenzó a analizar las imágenes, a procesarlas, y a pesar de tener 10 metros de resolución, obtuvo detalles de despliegues de elementos que eran mucho menores que esa dimensión. Por ejemplo, en la Base de Mont Pleasant, típica base

de la OTAN, no se podía distinguir el despliegue de la Artillería Antiaérea, porque todos los elementos tenían una dimensión menor de los 10 metros. Entonces, se recurrió a software de aplicación en agricultura y forestación, mediante el cual se descubrieron pequeñas trazas, huellas, que no tenían vegetación y que partían desde la base y terminaban a una distancia determinada. Utilizando a los especialistas en Artillería Antiaérea, se descubrió que era el despliegue más adecuado para colocar las distintas piezas y los radares que las comandaban.

Para la inteligencia en las Operaciones que corresponde al segundo caso del Campo Táctico citado más arriba, por sus características se utilizan exclusivamente satélites militares, normalmente de órbita polar y de baja cota. Para estos casos la información tiene que suministrarse en “tiempo real” o con escasa demora.

La inteligencia también utiliza la tecnología satelital para la detección de señales del espectro electromagnético en el campo de las comunicaciones y las microondas, en donde los sensores que equipan a los satélites son casi exclusivamente militares (se



Así, con un satélite comercial y con especialistas destacados en la materia, se obtuvieron precisiones superiores a la resolución del satélite, lo que demuestra que utilizando medios que están al alcance de todos, buen software y personal especializado, se puede obtener información adecuada para cada uno de los casos.

recuerda que también existen satélites civiles que permiten el control del espectro, a los efectos de que la autoridad competente promulgue las autorizaciones, cobre las tasas, etc.). Todo esto se realiza con la finalidad de tener un banco de datos sobre las bandas y frecuencias que utiliza el oponente, tanto en sus comunicaciones como

Secuencia de fotografías satelitales de la erupción del volcán Chaitén
(Fuente: Departamento de Inteligencia Geoespacial- Jefatura II - Ejército Argentino).

en sus sistemas de armas, información esencial para la planificación de la Guerra Electrónica.

Cartografía

La información satelital se ha constituido en el pilar de la información cartográfica en todo el mundo. Nuestro país no es la excepción, tal es así que el Instituto Geográfico Nacional dependiente del Ministerio de Defensa, utiliza la información satelital para todos sus procesamientos.

La cartografía en pequeñas escalas, muy adecuada para las operaciones militares, se obtiene prácticamente en forma inmediata con el procesamiento de las imágenes combinadas de distintos satélites. Esta cartografía siempre es apoyada por trabajos de campo, para verificar los datos sobre el terreno, y es apoyada por el posicionamiento que se logra con los satélites adecuados en un procesamiento denominado *georreferenciación*.

Estos sistemas son válidos para reflejar los detalles de las costas, las cartas marinas, para las operaciones navales y las zonas de posible operación para los aeródromos de despliegue de los aviones de las fuerzas aéreas de los Comandos Operacionales.

Comunicaciones

Las comunicaciones satelitales son un medio que está al alcance de todo el mundo, mediante los satélites geoesta-

cionarios que operan distintas empresas. En nuestro país tenemos un satélite doméstico denominado NahuelSAT, que, en la actualidad se encuentra parcialmente operativo, y el proyecto ARSAT, que entraría en servicio en el año 2012. La empresa ARSAT ha heredado el compromiso que tenía NahuelSAT, alquilando disponibilidad en otros satélites hasta tanto llegue el lanzamiento en tres años.

Para las comunicaciones rutinarias del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, los requerimientos no distan de los de otros organismos del Estado ni de los de una empresa de gran envergadura y son adecuadas las bandas ofrecidas que existen en el mercado. Para las comunicaciones operativas, el tema se complica, ya que son necesarias comunicaciones móviles de alta velocidad, por lo que las bandas más adecuadas son las "X", "L" y secundariamente la "K".

Las comunicaciones operativas se deben realizar exclusivamente con satélites domésticos porque son los que se comandan desde las Estaciones de Telemetría, Telecomando y Control (TT&C) en territorio nacional, imprescindible para el control del satélite. Como esta estación es muy vulnerable, conviene tener una secundaria e incluso una estación móvil o reubicable para la eventualidad de la destrucción de las fijas.

De cualquier forma, en los Comandos Operacionales siempre se deben tener medios alternativos de comunicaciones en fibra óptica, VHF, HF, etc., no utilizando todos los enlaces en comunicaciones satelitales.

Posicionamiento

Tanto para las operaciones como para la cartografía, la inteligencia y las comunicaciones, es necesario conocer la posición con la mayor precisión posible. Todos conocen el sistema GPS, que es un sistema militar pero que para su utilización civil se puede recibir una señal degradada, muy adecuado para el posicionamiento y la navegación, pero que no sirve para usos militares, como lo sería el guiado de armas inteligentes. Para las aproximaciones finas a los aeropuertos existe el GPS diferencial, que aumenta la precisión en esta zona, aunque estas estaciones serían el primer blanco a batir en caso de conflicto.

Existe también un sistema de la Unión Europea, propiciado por la Agencia Espacial Europea (ESA) denominado Galileo, que es muy similar al GPS y que también prevé estaciones denominadas de Aumentación para mejorar la precisión, pero todavía no está operativo.

Sobre este tema, aunque no podamos ser propietarios de un sistema de satélites de posicionamiento, sigue vigente el peligro de que se desactiven los satélites en caso de conflicto, por lo cual debemos seguir trabajando en diferentes software para tratar de obtener la mayor precisión posible.

En cuanto a la desactivación de los satélites en caso de conflicto, tengo que hacer referencia a un sistema que existía antes del GPS y que era conocido como Omega, el cual tenía ocho estaciones en

todo el mundo, una de ellas ubicada en Trelew. Durante el conflicto del Atlántico Sur, la mayoría de nuestro medios aéreos y navales poseían este sistema, con el cual se realizaba la navegación en las operaciones y durante los más de dos meses que duró el conflicto el sistema nunca fue desactivado ni tampoco interferido por los ingleses o sus aliados.

Guerra electrónica

Desarrolladas las acciones de inteligencia que permiten obtener el banco de datos de frecuencias, bandas, códigos y encriptados que utiliza el oponente, se confecciona un plan que comprende todas las tareas a realizar para negar nuestra información al oponente y tener acceso a sus comunicaciones y señales de microondas. Todas estas acciones que determinan el mencionado plan se denominan Guerra Electrónica.

En estas acciones se utilizan satélites exclusivamente militares que normalmente combinan su accionar con estaciones terrestres y aéreas. Los satélites, si bien tienen sensores pasivos, como los utilizados en inteligencia, fundamentalmente poseen sensores activos y muy potentes, sobre todo los utilizados en el programa de las interferencias.

Información Meteorológica

Los satélites meteorológicos son los más conocidos por la información ofrecida diariamente en todos los medios de comuni-

cación. Tienen sensores de teleobservación de muy baja resolución (para poder cubrir grandes extensiones), los hay de órbitas polares y también geoestacionarias, para predecir los fenómenos meteorológicos de todo el planeta.

Para determinadas operaciones existen también satélites exclusivamente militares, que actúan sobre un fin conocido y sobre una zona determinada, permitiendo a los meteorólogos tener información adicional para realizar sus predicciones.

Comando y Control

Las características de los conflictos o crisis y los medios para solucionarlos, han variado notablemente en los últimos años. Para conocer la nueva dinámica de procesos generados por la actividad del hombre o no, se hace imprescindible el uso de herramientas variadas a la hora de la toma de decisiones o del conocimiento de las distintas situaciones que se presentan en esta permanente evolución del mundo en que vivimos.

Cuando hablamos de evoluciones, no sólo nos referimos a los cambios sociales o a las crisis y conflictos producidos por estos, sino a todo un abanico de fenómenos de distinta naturaleza que afectan al planeta y a sus integrantes. Estas herramientas que nacieron a la luz de las necesidades de la Defensa y Seguridad de las naciones, hoy se han derramado en distintos campos del conocimiento atento a los requerimientos que genera la sociedad moderna.

Esta necesidad de conocer lo que está sucediendo en determinado lugar del mundo en tiempo real, para predecir dichos sucesos, adoptar las medidas necesarias para contrarrestar los efectos que se están produciendo o prevenirlos y adoptar las medidas correctivas necesarias para una mejor solución de la realidad que se esté viviendo, no es más que un proceso de Comando y Control. Esto es: tomar decisiones, controlar que esas decisiones se materialicen en un momento dado, en un lugar determinado y con las características necesarias y evaluar los resultados para que el proceso comience nuevamente.

Este concepto, clásico a primera vista, también ha evolucionado como todo lo anterior, de las siglas C2, C3I, C3I2, C4I2, C4ISR, etc. y las que puedan aparecer en el futuro. Todo se centra en definitiva en conocer lo que puede pasar, lo que realmente está sucediendo, qué se puede hacer para solucionarlo y adoptar las correcciones de acuerdo al juego de intereses que se presenten en determinado escenario o a la mitigación de los efectos, con el control sobre las acciones que sea necesario.

En este proceso, complejo según las características que se presenten, es que el uso intensivo de todo tipo de herramientas configura una adecuada toma de decisiones, las que determinarán finalmente la dimensión de los efectos que se manifiesten, ya sea por la ventana de tiempo en que se establecieron las medidas adoptadas como por el control de que sean objeto.

La disponibilidad de tecnología de última generación, el conocimiento en el uso de ésta y la adecuación de los procesos para la toma de decisiones mediante ese uso, pueden redundar tanto en la ocurrencia de errores imperdonables como de aciertos invalorable. El uso de la tecnología satelital se presenta como una herramienta con las características necesarias para una adecuada gestión de la crisis o del conflicto, ya sean estos tanto antrópicos como generados por el hombre.

El uso del aeroespacio y sus posibilidades permitió conocer el mundo y las ciencias nacidas a partir de este uso, lo que además brindó un conocimiento más acabado de dónde estamos en este momento y a dónde podemos llegar.

Como ya indicamos antes, el Comando y Control en su forma genérica necesita alimentarse permanentemente de la información adecuada en tiempo, cantidad y calidad para el desarrollo de su fin. Los medios al alcance de cualquier decisor siempre son escasos a fin de decidir con el menor grado de incertidumbre, más aún cuando los períodos de tiempo para la decisión de ciertas características se antojan determinantes.

La tecnología espacial, en este caso el satélite como plataforma adecuada para estos fines, es imprescindible para cualquier país que pretenda pertenecer al contexto de las naciones que deciden el curso de la Historia. Mediante el Comando y Control con información satelital, un gobierno, organización, institución, em-

presa o actor de cualquiera índole, puede conocer mediante las comunicaciones, las imágenes de distintas características y tecnologías y el posicionamiento, cuál es la realidad en el escenario de interés y cuál puede ser el aprovechamiento de este escenario, de acuerdo a sus intereses.

También puede ser de utilidad para privar voluntariamente de este conocimiento a quien se crea que debe estar ajeno a él. Si nos referimos a los conflictos bélicos de los últimos años, a modo de ejemplo, podemos encontrar un sinnúmero de experiencias valiosas de las cuales podemos sacar nuestras conclusiones. La tecnología satelital, que no reemplaza a otras tecnologías, pero sí las potencia exponencialmente, fue utilizada en forma intensiva por los distintos actores en conflicto.

Los países de la OTAN, en particular Estados Unidos, utilizaron todos sus recursos satelitales para la conducción del conflicto, con sus errores y aciertos, pero es innegable que en el comienzo de las dos Guerras del Golfo, la información precisa y en tiempo real de la ubicación del oponente y cuáles eran sus movimientos evitó, en gran medida, la exposición de sus Fuerzas Armadas a situaciones que podrían haber derivado en un mayor número de bajas.

El conocimiento de la posición de los objetivos terrestres, aéreos y navales, tanto propios como ajenos, permitió al Estado Mayor Combinado un uso de recursos más eficaces y eficientes en términos de bajas propias o del enemigo como también en la inteligencia de evitar sufrimiento inne-

cesario a la población que se encontraba en dicho escenario.

Como señalamos anteriormente, la tecnología satelital resulta económica en relación a los beneficios y prestaciones que puede brindar. Cuando hablamos de Comando y Control, la adquisición de información, su análisis, transmisión y representación de la misma para un comando adecuado, nos estamos refiriendo en gran medida al uso de tecnología satelital.

La superioridad de la información, de las comunicaciones, la vigilancia aeroespacial y la independencia de los sistemas de posicionamiento, entre otros, es lo que marca la diferencia entre los distintos sistemas de toma de decisiones. Un satélite geoestacionario puede recibir información y transmitirla a cualquier estación fija o móvil, con el suficiente grado de seguridad y rapidez, lo cual hace que sea imposible reemplazarlo por otro medio. Además, un conjunto de satélites conformados en una constelación, como los sistemas GPS, Glonass, Compass, Galileo u otro, permite conocer la posición exacta de nuestros medios, o de quien pretendamos conocer su ubicación, como también la combinación que estas capacidades le brindan al comando, la posibilidad de direccionar o redireccionar las acciones necesarias de acuerdo con sus necesidades.

Los satélites de órbitas bajas, con otro tipo de tecnología de exploración y reconocimiento, permiten obtener imágenes de distinto tipo de cualquier objeto

en movimiento en un determinado momento y lugar, sus características físicas e incluso la geografía del área de interés, transmitiendo estas imágenes a un receptor fijo o móvil.

La situación meteorológica también es de suma importancia en las operaciones. La información que aportan los satélites meteorológicos, permite adecuar las operaciones según los distintos fenómenos que se están desarrollando, en el teatro de los acontecimientos. Los sistemas satelitales con su tecnología innovadora, realzan la capacidad y flexibilidad de los flujos de información para la toma de decisiones, agregando además la capacidad de conocer en tiempo real, en forma remota, cuál es la evolución de la situación en el terreno donde se desarrollan las operaciones.

En este sentido, la integración de la información desde los distintos nodos, con las capacidades multiplicadoras de la tecnología satelital, hace que la función de la toma de decisiones y del Comando y Control en general, ya no sea el campo oscuro de la niebla de la guerra o de la incertidumbre. Estas tecnologías y el adiestramiento en su uso determinarán la capacidad de un decisor respecto de aquel que no las posea ■

Agradecimiento: Para la redacción de la utilización de la tecnología satelital en el Comando y Control, recibí la valiosa colaboración del mayor Antonio Daniel Motos de la Jefatura III - Planificación, de la Fuerza Aérea Argentina.

Documentación: Para la redacción del presente trabajo he recurrido a mis archivos personales, a los archivos de la disuelta Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE), a los archivos del Centro de Estudios Históricos de la Fuerza Aérea y a los archivos de proyectos de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE). Para el tema órbitas, he recurrido al libro del célebre matemático Pedro E. Zadunaisky (*Introducción a la Astrodinámica*, Edi-Help, 1998), que fue inicialmente responsable del Departamento Órbitas de la CNIE y luego Jefe del Departamento Órbitas de la CONAE.

Malena Derdoy y María José Sifón Urrestarazu*

Págs. 72-76

Eva Giberti**

Págs. 77-91

Violencia Intrafamiliar



* Malena Derdoy es abogada (UBA), maestranda en Antropología Social, Universidad de San Martín - IDES - IDAES, Asesora de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Ministerio de Defensa.

María José Sifón Urrestarazu es abogada (UBA), asesora de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Ministerio de Defensa.

** Eva Giberti es licenciada en Psicología de la Universidad de Buenos Aires y Doctora Honoris Causa en Psicología por la Universidad Nacional de Rosario. Asimismo, es docente invitada en varias universidades latinoamericanas. En el presente se desempeña como Coordinadora del Programa "Las Víctimas contra la ViolenciaS" del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. Entre sus libros se destacan: "La mujer y la Violencia Invisible" (con Ana Fernández), "Incesto Paterno Filial" (en colaboración), "La Familia a Pesar de Todo", "Vulnerabilidades y Malos Tratos contra Niños y Niñas", "Los Hijos de la Fertilización Asistida" (en colaboración) y "Tiempos de Mujer". Ha recibido reconocimientos y distinciones por parte de diversas instituciones nacionales por su labor.



Violencia Intrafamiliar y Fuerzas Armadas

Detección, Atención y Registro de los Casos de Violencia Intrafamiliar en las Fuerzas Armadas

por Malena Derdoy y María José Sifón Urrestarazu

El “Plan de Trabajo Conjunto para Promover una Política Integral para la Detección, Atención y Registro de los Casos de Violencia Intrafamiliar en el Ámbito de las Fuerzas Armadas”, implementado desde el Ministerio de Defensa tuvo sus inicios en marzo del año 2008 y fue diseñado teniendo como meta el cumplimiento de dos grandes objetivos. El primero, referido a la erradicación de la violencia como forma de resolución de conflictos. El segundo, orientado a dar visibilidad a la temática de la violencia intrafamiliar, retirándola del ámbito privado y asumiéndola como un asunto de agenda pública.

Luego de años de histórica invisibilización del tema, tal como lo sostiene la Dra. Eva Giberti en el artículo publicado en este mismo volumen, en la actualidad se ha “*logrado que estas violencias se reconozcan como un problema de índole pública, superando el secreto con que la domesticidad garantizaba su persistencia y la impunidad de los agresores*”. Este reconocimiento de la violencia como parte de lo público marca la obligación estatal de articular políticas públicas tendientes a abordar la violencia intrafamiliar, cumpliendo así con los compromisos asumidos en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en

especial la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Para el efectivo cumplimiento del Plan, por instrucción de la Sra. Ministra de Defensa, se creó un Grupo de Trabajo integrado por representantes de Sanidad y de Personal de las Fuerzas Armadas, coordinado por la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. De este modo, se diagramó un abordaje paulatino de la temática, comenzando con una etapa de difusión y sensibilización, continuando con otra de formación y creación de espacios específicos para su tratamiento e intervención.

Las actividades de *sensibilización*¹ fueron pensadas con la finalidad de dar visibilidad a la problemática y brindar herramientas acordes para una intervención correcta, planteando la necesidad de dar respuestas profesionales e institucionales a fin de evitar la revictimización o naturalización del conflicto. Por ello, el Ministerio de Defensa destinó gran parte del trabajo a concientizar a los/las integrantes de las Fuerzas Armadas de todas las jerarquías y a sus familias. Los ejes fueron: género y violencia, mitos y realidades en torno a la violencia intrafamiliar, violencia masculina,

abordaje de la problemática desde un hospital público, perspectiva jurídica de la violencia de género y violencia infantil.

A continuación, se trabajó en capacitaciones destinadas a otorgar a las Fuerzas las herramientas necesarias para la conformación de equipos interdisciplinarios de atención de víctimas de violencia intrafamiliar. En este sentido, es muy importante destacar el fuerte compromiso demostrado por las Fuerzas Armadas que, de manera inmediata, incorporaron el tema profesional e institucionalmente.

Una clara demostración de esta iniciativa y priorización por parte de las Fuerzas Armadas es la contundente y efectiva creación y funcionamiento de los equipos de atención. En el caso de la Armada Argentina, cabe destacar que fue la institución castrense pionera en el abordaje de la temática, encarando el tema como política de salud pública hace más de cuatro años. De este modo definió y marcó un compromiso previo en la materia desde el interior de la misma Fuerza.

En el presente funcionan en la Armada tres equipos de atención: uno en el Hospital Naval Central "Pedro Mallo", otro en la Base Naval "Puerto Belgrano" y otro en la Base Naval Ushuaia. Asimismo, la Armada avanzó en la atención del hombre violento, sumando al equipo del Hospital "Pedro

Mallo" un especialista en violencia masculina.

Por su parte, la Fuerza Aérea Argentina constituyó dos equipos interdisciplinarios en las guarniciones aéreas de "El Palomar" y de Córdoba. El primero de ellos está ubicado en el Centro Asistencial "El Palomar" y el segundo en el Hospital Aeronáutico de Córdoba.

El Ejército Argentino constituyó tres equipos ubicados en el Policlínico "General Actis", en el Hospital Militar Central y en el Hospital Militar de Campo de Mayo. Por otro lado en la Dirección de Bienestar se constituyó una Comisión Interdisciplinaria Asesora, la que es responsable de la elaboración de planes de capacitación, sensibilización y difusión de la problemática para todos/as los/las integrantes de la Fuerza.

En este contexto, y tal como dice la Dra. Giberti en el artículo de referencia, la violencia puede presentarse de diversas formas. Por este motivo, resulta indispensable lograr un abordaje interdisciplinario de la temática, por lo cual todos los equipos de las tres Fuerzas Armadas están conformados por profesionales de distintas áreas, los cuales realizan capacitaciones constantes referidas al tratamiento y la intervención en casos de violencia intrafamiliar.

A lo largo del año, se adoptaron medidas tendientes al perfeccionamiento y

1. Las distintas actividades de sensibilización realizadas fueron posibles gracias a la colaboración desinteresada de los/as siguientes profesionales: Lic. Lidia Mondelo e integrantes del Consejo Nacional de la Mujer; la Dra. Eva Giberti; Dra. Cecilia Grossman; Lic. Mario Payarola; Dr. Silvio Lamberti; Dra. Diana Galimberti; Lic. Raúl Mattiozzi; Lic. Graciela Ferreira; Dra. Leonor Vain; Lic. Susana Levi; Lic. Zaida Gatti; Dra. Mónica Pérez Coulembier; Dra. Analía Monferrer; Dra. Graciela Varela; Dr. Norberto Garrote; Dra. Noris Pignata.

autocuidado de los/las profesionales de los equipos interdisciplinarios de atención. Por ello, de manera conjunta con los/las profesionales del Consejo Nacional de la Mujer, se realizó un relevamiento del funcionamiento de los Equipos Interdisciplinarios de Atención de Víctimas de Violencia Intrafamiliar a través del ejercicio FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Una vez finalizado el mismo se elaboró un programa de capacitaciones de los/las integrantes de los equipos orientado a potenciar las buenas prácticas identificadas y a trabajar en aquellos puntos reconocidos como de mayor necesidad en cuanto a formación y asistencia.

En referencia al trabajo de todos los grupos de trabajo interdisciplinarios, es importante mencionar que el abordaje de los casos es regulado por el *Protocolo Estandarizado de Atención de Víctimas de Violencia Intrafamiliar en el Ámbito de las Fuerzas Armadas*, aprobado por la Resolución Ministerial N° 50/09. Este protocolo fue diseñado por la Dirección Nacional de Derechos Humanos a partir de las pautas establecidas por la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud. Para la validación del mismo se creó un Comité a tal efecto, que estuvo integrado por representantes de la Oficina de Violencia Doméstica (Corte Suprema de Justicia de la Nación), del Programa "Las Víctimas contra las Violencias" del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y de las tres Fuerzas Armadas.

Se avanzó también en el desarrollo de

líneas de trabajo conjunto e intersectorial, con la certeza de que la efectiva resolución del problema requiere la coordinación de acciones y esfuerzos. Así, se dictó la Resolución Ministerial N° 1348/08 que permitió a las Fuerzas Armadas conocer los recursos locales de lucha contra la violencia intrafamiliar y coordinar esfuerzos con instituciones gubernamentales, como el Consejo Nacional de la Mujer; la Oficina de Violencia Doméstica (CSJN), la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, la Dirección de Políticas de Género del Municipio de Morón y el Hospital "Teodoro Álvarez".

El desafío es grande y el trabajo por hacer aún es mucho. Los equipos de Defensa son concientes de todo lo que falta pero también de todo lo que se hizo, lo cual debe ser un impulso diario para seguir trabajando con la convicción y la institucionalización que el tema requiere ■

Fotografías:
Ministerio de Defensa



Violencias en las Familias

Violencias en las Familias

por Eva Giberti

Resumen

El presente artículo describe las características de la denominada violencia familiar o doméstica, enunciando sus diversas modalidades. El artículo remite a los aportes de los organismos internacionales que han asumido la gravedad del problema y lo explicitan mediante declaraciones, convenciones y estadísticas; al mismo tiempo el análisis cita antecedentes históricos nacionales.

La autora subraya la satisfacción que el ejercicio de la violencia genera en el agresor, axial como los efectos en las víctimas. Rememora los sobresaltos ante la inclusión de esta violencia en los estrados de la justicia y finaliza describiendo los actuales procedimientos que llevan a cabo las brigadas contra la violencia familiar del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos al intervenir en la escena de la violencia.

Añade una agenda acerca de violencia familiar y violencia doméstica.

Al mencionar en plural las violencias, nos referimos a un sector de las múltiples y diversas conductas, procesos mentales y emocionales y estilos de acción que se instrumentan en diferentes sociedades para perpetuar y también crear sistemas jerárquicos selectivos y excluyentes impuestos por las políticas patriarcales en relación con el género mujer.

Las denominadas “violencias de género” constituyen una modalidad de violencia estructural orientada hacia las mujeres. Su finalidad es mantener los abusos de poder que provienen históricamente de las prácticas que el género masculino instauró en su relación con las mujeres, en busca de una creciente o sostenida subordinación, sometimiento y obediencia. Con ello, el género masculino intenta mantener o incrementar su poder que, como tal, es tributario de distintos sistemas de creencias y organizaciones discursivas promotoras de estereotipos y prejuicios referentes al género mujer.

Los distintos universos que confluyen en la sistematización de todas las formas de “violencia de género” que es posible imaginar, desde la infibulación y la cliteclectomía hasta la deformación estética que se instala en Occidente mediante la idealización de los cuerpos anoréxicos, pasando por la segregación de las mujeres en las elecciones para cargos jerárquicos y por la temprana sacralización de la maternidad para las púberes en sociedades que evalúan el fenómeno como cultural, desconociendo las violaciones que dichas maternidades encubren. Todos esos universos constituyen un circuito de abuso de poder.

La conceptualización de violencia familiar o doméstica recién pudo construirse cuando el paradigma que describía y definía a la familia como una institución destinada a confortar y sostener a sus miembros, regulada por una figura paterna protectora, definida y esperada como ámbito de paz, equilibrio y consuelo, se fracturó y dejó a la vista aquello que la historia de la civilización había omitido, y lo que las convenciones sociales y religiosas habían escamoteado: la familia también constituye un núcleo de violencias. Violencias de diversa índole, particularmente regidas por el ejercicio del poder patriarcal, a cargo del varón, conductas que derivan de pensar que a las mujeres hay que mantenerlas controladas, limitadas, y si para ello es preciso pegarles, se les pega. Alcanza con leer los textos que heredamos del Medioevo, en cualquiera de sus etapas.

Organismos Internacionales y Nuestra Historia

En la década del 80 el tema comenzó a estudiarse sin tapujos. Fue posible que así sucediera porque innumerables mujeres se atrevieron a denunciar las violencias que soportaban por parte de sus parejas y porque los movimientos políticos y sociales formados por mujeres avalaron internacionalmente dichas denuncias. En 1979 se aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Hasta ese momento no se consideraba el tema como propio de los

Derechos Humanos. Fue en la Conferencia Mundial de Nairobi (1985) cuando se incluyó por primera vez la violencia contra la mujer en la familia como tema relacionado con la paz, y en 1986 el Consejo Económico y Social declaró que la violencia en la familia es una grave violación de los derechos de la mujer.

La novedad actual reside en haber logrado que estas violencias se reconozcan como un problema de índole pública, superando el secreto con que la domesticidad garantizaba su persistencia y la impunidad de los agresores.

La Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1993 se posicionó en este tema: "La violencia física, sexual y psicológica que se produce en la familia y en la comunidad en general, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas, la violencia relacionada con la dote, la violación marital (...)". Es decir, a pesar de los reclamos y denuncias realizadas por las organizaciones formadas por mujeres que provenían de distintos países, fue necesario que transcurrieran varias décadas antes de que los organismos internacionales se pronunciaran. En 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) sostuvo que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado.

Los estudios del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) de fines de los 90 estimaban que en Argentina el 25 por ciento de las mujeres eran víctimas de violencia y el 50 por ciento pasó por alguna situación de violencia en algún momento de su vida. Por su parte, el Banco Mundial, que ha reconocido que la violencia de género es en sí misma una epidemia y una de las principales causas de la mala salud y muerte de las mujeres, calcula que uno de cada cinco días de trabajo que pierden las mujeres se debe a este tema¹. La productividad se encuentra fuertemente dañada porque las mujeres, marcadas por los golpes, sienten vergüenza y no concurren a sus trabajos. O bien porque debido a las características de la violencia sufrida, fueron internadas en establecimientos hospitalarios. Debemos añadir que los cuadros de depresión, de angustia permanente y de miedo permanente se instituyen como cuadros clínicos que afectan el rendimiento del trabajo, lo cual no constituye en sí el dato relevante; lo que corresponde asumir como problema ético grave, que desborda la evaluación económica, reside en la cronicidad de estos procedimientos en manos de varones que se consideran jefes de familia. Jefatura que se utiliza según los ejemplos mencionados en la aplicación de violencias de diversa índole.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) realizó y publicó en el año 2006 el mayor estudio acerca de este tema. Entrevistó a 25.000 mujeres de 15 ciudades en 10 países. En casi todas las ciudades el 25 por

ciento dijo que había padecido violencia doméstica ese año. Y en 6 de las ciudades, el 50 por ciento de las mujeres afirmaron haber sufrido violencia moderada o severa en sus casas².

Si nos remontamos a nuestros antecedentes nacionales, encontramos, entre otras las investigaciones de Donna Guy³, refiriéndose al siglo XIX: "No hay duda de que las estadísticas ocultan lo que se refiere a incidentes claves de violencia familiar. Por esa razón, en los últimos años, las y los estudiosos, sobre todo quienes se especializan en historia de las mujeres, se han preocupado por investigar los casos de divorcio en la Argentina y otros países porque en esos archivos pueden encontrarse incidentes de violencia familiar y ataques sexuales".

Como otros aspectos del orden familiar, los funcionarios del Estado preferían dejar que las familias resolvieran sus propios problemas, excepto cuando éstos tenían que ver con temas de prostitución, acusaciones de sexo marital no reproductivo, actos abiertos de violencia y abuso infantil. Pero incluso en esos casos, la policía y los jueces eran bastante reacios a intervenir para castigar al patriarca, al hombre, aunque rápidos para castigar a la esposa equivocada por cualquier infracción a la ley. Por esas razones, las quejas por violencia familiar raramente llegaban a los tribunales y la naturaleza de los casos quedaba oculta detrás de los métodos que se utilizaban para registrar los crímenes, métodos que no ponían el

acento en los incidentes específicos, ni en la naturaleza de los problemas maritales entre las partes involucradas en el proceso legal. Los investigadores y las investigadoras se ven obligados a leer todos los casos criminales o tratar de encontrar muestras de casos aleatoriamente. Los asuntos de violencia familiar son más fáciles de identificar en los tribunales: en los casos criminales que involucraban la figura del adulterio, y en los civiles, sobre todo cuando las parejas pedían separación legal. Sin embargo, la violencia familiar también aparecía como motivo en casos de asesinato por venganza y en casos de daño corporal.

Es decir, la idea apuntaba a encapsular las distintas formas de violencia familiar en el "mundo privado", escamoteando los delitos al transformarlos en incidentes entre los miembros de una pareja, política que aún en nuestros días mantiene su eficacia en determinados sectores resistentes a reconocer que estamos frente a un delito que reclama la inmediata intervención policial y jurídica, además de la reiterada participación del ámbito hospitalario debido a las lesiones padecidas por las víctimas.

Los procedimientos destructivos que caracterizan la violencia familiar incluyen la coerción sistemática y la denigración de las

víctimas como elementos constitutivos de un orden por el cual quienes disponen de autoridad extrema y posibilidad de mando, intentan mantener y fortalecer su posición dominante al ejercer el abuso de poder.

Entre las diversas formas de esta violencia pueden enumerarse diversos estilos, desde la violación marital (someterse a relaciones sexuales impuestas), insultos y gritos permanentes, limitaciones para el ejercicio de la autonomía de la mujer (impedirle salir, visitar a sus amigas o parientes, prohibirle estudiar o militar en sindicatos y partidos políticos), negarle el dinero necesario para los gastos propios, de los hijos y los de la vivienda común (cuando el varón dispone de dinero suficiente) amenazarla con quitarle los hijos o con matarla, lesionarla físicamente, entre otras modalidades que la imaginación del varón puede compaginar.

Si comparamos los procedimientos que describe Donna Guy para la Argentina del siglo XIX (semejantes a los que podrían encontrarse en otras regiones de América y Europa, en los que la interpretación de los hechos tendía a sospechar de las mujeres y a no reconocer su victimización aplicando concepciones éticas derivadas de las normas propias del sistema patriarcal imperante), con la historia que nos muestran

1. Heise, L; Pitanguy, J; Germain, A.(1994), "Violence against women. The hidden health burden." World Bank. Discussion Papers Nº 255; Washington D.C.

2. Klisberg, B. (2006), "La violencia doméstica en América Latina, un escándalo ético", en diario Clarín, 15/10/06. Bs.As.

3. Guy, D. (2000): "Parents Before the Tribunals: The Legal Construction of Patriarchy in Argentina" (Los padres frente a los tribunales: la constitución legal del patriarcado en la Argentina), en Maxine Molyneau y Elizabeth Dore, *The Hidden Histories of Gender and the State in Latin America* (Las historias ocultas del género y el Estado en Latinoamérica). Chapel Hill: Duke University Press.

las progresivas intervenciones de los organismos internacionales, advertiremos una modificación respecto de los derechos de las mujeres y de los hombres. Los que se consideraban derechos masculinos respecto de las mujeres eran sostenidos por convicciones que llamaríamos éticas⁴, acompasadas con las normas que la cultura establecía para las parejas de la época. Éticas, en cuanto miembros de una comunidad con determinadas tradiciones que estimaban aquello que se consideraba razonable y conveniente: la obediencia y el sometimiento de las mujeres. Era la norma ética. En cambio, la lectura de los contenidos de las declaraciones y convenciones internacionales nos muestra un recorrido moral. Es decir, se posicionan en dirección de lo que es correcto para todos, incluyendo en ese "todos" a las mujeres con el disfrute de sus derechos, como los varones. Derechos que, moralmente, desembocan en la limitación y sanción de las violencias que las normas aceptaban, éticamente fundamentadas, porque "en esta comunidad siempre fue así; es tradición que las mujeres obedezcan, y que en caso contrario sean castigadas por los varones."

Ese principio ordenador de la convivencia según las tradiciones, que no incluía a las mujeres dentro de los derechos de "todos", queda superado por la impronta moral que introducen los documentos internacionales que desconocen y rechazan las que podrían ser costumbres, tradiciones y modos de proceder masculinos -culturalmente avalados y éticamente admitidos-

para sustituirlos por planteos morales que incluyen a las mujeres formando parte de ese "todos" con derechos propios. De esta manera, se deja de lado el contexto de las tradiciones violentas para universalizar sus derechos mediante la intervención de los organismos internacionales (que no han sido ajenos, como se advierte en la lectura de sus discusiones durante una década, a posturas patriarcales y opositoras a las argumentaciones de las comisiones formadas por mujeres que planteaban estos temas en las reuniones internacionales).

Cuando se Logró Jerarquizar Jurídicamente la Violencia Familiar o Doméstica

El fenómeno social de la violencia familiar como novedad (en tanto adquiría categoría propia en tribunales mediante una caracterización que modificaba las carátulas de los expedientes que nominaban como "lesiones leves, o graves" las marcas, heridas y fracturas que ostentaba la víctima), enfrentó a los magistrados con los paradigmas que mantenían acerca de la familia y debieron hacerse cargo de la fragilidad del mismo. Así, resultó imprescindible reconocer el fracaso de la idealización que durante siglos sobrellevó la institución familiar. No obstante, aún hoy, el paradigma de "la familia como célula de la sociedad" y, en tanto "el núcleo de seguridad y protección para sus miembros", mantiene su eficacia en quienes precisan defender los

lugares de poder que derivan de las prácticas patriarcales que caracterizaron la convivencia en siglos anteriores⁵.

La inclusión de la violencia familiar en territorios judiciales generó un conflicto inédito debido a que se trataba de un área nueva e inquietante⁶. Los abogados no tuvieron posibilidades inmediatas para avanzar en el estudio y profundización de este tema, que se dificultó aún más para los jueces cuya formación transcurrió bajo el paradigma de “meras lesiones” cuando una víctima decidía judicializar su historia⁷.

Los magistrados tuvieron que posicionarse de la noche a la mañana ante la presencia de mujeres golpeadas o maltratadas de diversas formas que se hacían presentes en los juzgados llevando a sus hijos en brazos y solicitando protección.

La tensión que resultó de estas experiencias requería –según lo reconocían los profesionales– alcanzar algún alivio. De allí que algunos de ellos recurrieron a prácticas psicoterapéuticas “que les significaban un estipendio extra”, según sus propias quejas. El dato evidencia el desconocimiento del grave problema por parte de algunos profesionales. Si bien hoy en día el tema se

ha instalado en los ámbitos judiciales, ello no significa que la totalidad de jueces y magistrados asuman la importancia de estas formas de violencia. Con frecuencia resulta necesario que la mujer cuente con un asesoramiento que le permita tornar “creíble”⁸ ante la mirada del juez, la denuncia que ella sostiene. Para mayor desconuelo de algunos magistrados, estas mujeres provenían de las denominadas clases altas, no formaban parte de los sectores populares de donde se suponía que emergían éstas víctimas. Éste fue uno de los primeros descubrimientos: la violencia doméstica se encuentra en cualquier ámbito social.

Algunos jueces explicitaron que: “Con los cuadros que vemos todos los días nos sentimos muy mal. No nos prepararon para enfrentarnos con estas situaciones, no se trata sólo de aplicar la ley, sino que tenemos que ver y escuchar cosas terribles. Y eso nos desgasta y nos angustia porque no siempre contamos con recursos para proceder”.

Sucede de este modo porque durante siglos se utilizó una retórica interesada en silenciar a las víctimas y se ocultó una realidad que además de lesionar físicamente, humilla y genera sentimientos de vergüen-

4. “Mantendré la distinción que propone Seyla Benhabib (2006) en su obra *Las Reivindicaciones de la Cultura* (Ed. Katz, Bs.As.), en la que distingue entre “lo moral, que concierne a lo que es correcto o justo para todos en la medida en que seamos considerados simplemente seres humanos; y lo ético, que concierne a lo que es apropiado para nosotros en la medida en que somos miembros de una colectividad específica, con su tradición e historias únicas; y lo valorativo, que concierne a lo que individual o colectivamente consideramos valioso, merecedor de nuestro esfuerzo y esencial a la felicidad humana”.

5. Giberti, E. (2001): “La Familia a Pesar de Todo”. Ed. Noveduc. Bs.As.

6. Giberti, E. (1999): “Violencia Familiar, Tres Tesis”. En “Violencia Familiar. Una Aproximación Multidisciplinaria”, Ed. Ministerio del Interior, psc, Montevideo, Uruguay.

7. “Engaños del Discurso Jurídico, Responsabilidad de los Jueces”, (idem anterior).

8. Giberti, E. (1997): “La Discriminación de la Mujer en América Latina”, en “Discriminación y Racismo en América Latina”, Grupo Editor Latinoamericano. Bs.As.

za. La paradoja que implica sentir vergüenza por haber sido maltratada encuentra una de sus explicaciones en los efectos de la humillación en el ser humano, que responde como si hubiese sido responsable culpable por lo acaecido. De este modo, la mujer se avergüenza al mostrarse lesionada y, en oportunidades, silencia la historia de la victimización asumida e intenta justificar al agresor: "Se pone nervioso". Respuesta que pone de manifiesto el deterioro de la personalidad de quien se encuentra en situación de continua victimización y cuyo terror ante el agresor la conduce a intentar justificar a quien la golpea: son efectos propios de la destrucción de los aspectos defensivos de la personalidad.

El Placer del Agresor

No es habitual que en los avances teóricos acerca de la relación entre quien maltrata y quien padece se insista en el placer que experimenta quien daña o golpea. Para quien golpea, esa actuación genera lo que conocemos como "expansión del yo"; el sujeto se "agranda" ante sí mismo, se siente poderoso ante quien no puede devolver la agresión, que solo atina a gemir rogando: "Basta, por favor".

La satisfacción que genera ejercer el poder contra alguien cuya vulnerabilidad le impide defenderse forma parte de las estrategias del golpeador inspiradas en los procedimientos clásicos de las torturas. En lugar de estar atada a un banco mientras se le aplica picana eléctrica, la mujer

golpeada queda sujeta por el terror que le impone la convivencia con ese hombre del cual no puede separarse. Las ataduras suelen ser los hijos que engendró con ese varón. La mujer carece de recursos para independizarse de él. No necesariamente se trata de recursos económicos; aún en condiciones de bienestar no dispone de recursos psicológicos que la sostengan debido al deterioro de sus procesos psíquicos saturados por las vejaciones sufridas.

El entrenamiento en el abuso de poder, histórica y estadísticamente masculino, recrea una zona de placer que incrementa la sensación de "ser alguien"; de allí la necesidad de contar con una víctima permanente.

La negativa a reconocer el placer y la excitación sexual que produce el golpear conduce a la explicación que incluso algunos profesionales avalan: "Es un enfermo". Algún golpeador puede presentar, coyunturalmente, determinada psicopatología, pero no es eso lo que se encuentra en los estudios de personalidad de estos sujetos, sino la búsqueda de un ejercicio irrestricto de poder contra aquella mujer que no logra defenderse.

De la profundidad oscura que socialmente habitan el patriarcado y el machismo proviene la creencia que le adjudica patología al golpeador para aliviarlo de responsabilidad. Su propia convicción acerca de su derecho a golpear enardece a estos sujetos. Descuenta que la víctima puede resistir la golpiza y que podrá obtener de ella algo que no sabe exactamente qué

es, pero "algo" que es de ella y de lo cual él no dispone. Sensación acertada: la víctima dispone de su vida, de la cual el golpeador pretende saberse dueño.

Los golpeadores expanden su Yo y no se sacian; precisan repetir el procedimiento. Esta afirmación arriesga lo que toda generalización: pueden encontrarse excepciones pero el diálogo con estos sujetos permite suponerle cierta validez.

La Víctima es Paulatinamente Transformada en Objeto⁹

El placer en el hombre golpeador reside en violentar a una persona, pero, ontológicamente, para poder golpear es necesario despreciar al otro. Esa posibilidad de pegar es imposible sin registrar al otro como alguien descalificado: ése es el primer momento en esta relación que se entabla entre el abusador y su víctima.

En un segundo momento, y como consecuencia de la descalificación previa y el placer que construye quien violenta, se produce el mecanismo de cosificación de la víctima. Transformar a la persona victimizada en un objeto, parecería constituir una instancia posterior a la descalificación primordial y primera: el placer es el resultado de golpear a una persona, y no a un objeto.

En ejercicio del poder y de la fuerza de la cual dispone, el violento actúa en fun-

ción de la minusvalía del otro, minusvalía que por lo general él mismo decreta: por ejemplo, los niños y las mujeres son considerados inferiores e incapaces. Para desvalorizar a su víctima, el golpeador necesita, en una primera instancia, reconocerle alguna índole de valor. Cosificar a la víctima es un mecanismo que cuenta con un primer paso: convertirla en "menos" y posteriormente, reificarla.

La descarga violenta se caracteriza porque toma al cuerpo del otro como si fuese una propiedad con la que se podría proceder de cualquier modo. El cuerpo del otro se vivencia como patrimonio propio cuando se vencen las distancias corporales que deben existir entre cuerpo y cuerpo. El golpeador se posiciona en el lugar del despotismo que precisa despojar de su calidad humana a su víctima, como segundo paso de su estrategia. Inicialmente el ataque se centra sobre un ser humano al que se reconoce como tal. El agresor sabe que está atacando a un otro, a otra persona, lo cual constituye una fuente de satisfacción. Posteriormente se producen las cosificaciones de esa víctima que no reacciona. El nivel interpersonal de esta relación está caracterizado por la apropiación de la otra persona, confiscándola en aras de convertirla en una parte del golpeador, una posesión que dependerá de la obediencia de la víctima. Y su pretensión es fijarla en ese status, el de aquella que debe aprender a

9. Giberti, E. (2008): "La violencia familiar no es enfermedad sino delito", en diario Clarín, 7 de enero, Bahamas.

obedecer. Lo cual se intenta mediante los insultos que habitualmente acompañan a los golpes, inoculando en la víctima la idea de sometimiento y silencio mientras se argumenta verbalmente, a veces, o se da por supuesto que con el golpe la mujer entiende que el hombre golpeador tiene razón y está tratando de corregirla. Se produce entonces un mecanismo de fusión que la víctima no logra interrumpir y de ese modo queda entramada en la lógica del sujeto que mediante la violencia pretende dejar sentado que la mujer es parte de él. Estos violentos buscan de esta forma enriquecer sus vivencias de poder con la ilusión de haber incorporado en su vida un ser creado por ellos a su imagen y semejanza.

Es frecuente que profesionales de la psicología incluyan el concepto de masoquismo femenino como intento de explicación que justifique la persistencia de la mujer golpeada al lado del golpeador sin separarse/divorciarse de él. Podríamos encontrar alguna mujer que padeciera un masoquismo moral o de otra índole que la localizara como protagonista de dicha perversión. Sin embargo, la experiencia pone en evidencia que la atribución clínica de masoquismo está más cerca de la desinformación del o la profesional a causa de su incompleta lectura de los textos freudianos, que de los hechos de la realidad. La multiplicidad de causas que sostienen la permanencia de la víctima en su domicilio, con sus bienes, con sus hijos y con la garantía de supervivencia (no podría encontrar un trabajo que le permitiera

mantenerse junto con sus criaturas) arrasan cualquier interpretación psicoanalítica. La postura que pretende adjudicar masoquismo a la mujer víctima (concepto que encubre la idea de mujer culpable por quedarse junto al agresor) se enlaza con la ideología que afirma la psicopatología del golpeador: "Es un enfermo"; lo cual es otra manera de neutralizar su responsabilidad civil y penal.

Una Nueva Marcación Epistémica: el Femicidio o Femicidio

Corresponde tener en cuenta la categoría de femicidio o feminicidio, que describe la muerte de las mujeres en manos de sus compañeros. Según la Organización Panamericana de la Salud (1998), la muerte por homicidio está asociada a los antecedentes de violencia familiar. En oportunidades ésta se ha producido cuando el agresor descubre que la mujer solicitó ayuda o cuando advirtió que ella está decidida a abandonarlo¹⁰.

Según el Boletín Artemisa¹¹, en la Argentina durante el mes de mayo de 2009 fueron asesinadas 9 mujeres. La misma fuente enumera: "105 crímenes de mujeres en nombre del patriarcado, superando la cifra de los 95 casos que se conocieron en 2007 y los 68 difundidos en 2006. En lo que va de este año, ya se registraron otros 38, 14 de ellos durante el mes de marzo". Los datos surgen de un monitoreo de Artemisa a partir de información

de los periódicos y de las tres agencias de noticias nacionales.

La relación entre el homicidio de mujeres y las prácticas de violencia doméstica no ha sido analizada metodológicamente; es decir, no contamos con parámetros que nos permitan desagregar dichos homicidios del total de muertes de mujeres en manos de sus compañeros. No obstante, de las entrevistas con familiares y vecinos de las víctimas se desprenden comentarios que permiten inferir los diversos tipos de violencia doméstica previos al desenlace. Más aún, en oportunidades esos comentarios se narran como verificación de un supuesto previsto por vecinos; como si se dijera: "Se sabía que algo así iba a pasar porque con las peleas que escuchábamos y cómo la veíamos salir a ella de su casa, con la cara toda lastimada...".

Estas apreciaciones merecen ser tenidas en cuenta ya que, ante homicidios de mujeres convivientes con varones responsables por su muerte, es frecuente encontrar los titulares de periódicos que apuntan a "crimen pasional", intentando un justificativo del victimario arrastrado por una supuesta pasión. El análisis de estos crímenes puede aportar, en algunas circunstancias, evidencia de violencia contra la mujer durante la vida familiar.

Éste es uno de los motivos por los cuales es imprescindible que la asignatura Violencia Familiar forme parte de la currícula de las Facultades de Medicina ya que, ante la presencia de la mujer golpeada no sólo corresponde avanzar con la denuncia, sino alertar acerca de una situación que puede estar anticipando otra índole de delito.

Las estimaciones estadísticas de los casos de violencias físicas se inclinan notoriamente en la descripción de las víctimas, cuyo nombre técnico es mujer golpeada, violada, acosada, asesinada, por varones, cuya presencia en comisarías, juzgados, hospitales, vecindarios, instituciones donde se las asesora y protege debe nombrarse como urgencia social.

Brigadas contra la Violencia Familiar

Los equipos que asisten a las víctimas de violencia familiar en el momento mismo en el que están siendo golpeadas, intervienen en la escena misma de la violencia generalmente por llamados telefónicos de los vecinos, de familiares o de la misma víctima. Ha sido demostrado que el golpeador solo retrocede ante la denuncia y ante una mujer que aprendió a solicitar ayuda, a exigírsela al Estado como derecho de su

10 García Moreno, C. (2000): "La Salud en Peligro", en *Agenda Salud*, N° 20, octubre. Ed. Isis Internacional, Santiago de Chile.

11. Artemisa Noticias: Periodismo de género para mujeres y varones. Barcaglione, G.: Boletín 3/06/09 Artemisa Comunicación se sostiene gracias al apoyo recibido por los siguientes organismos e instituciones: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Organización Internacional de Migraciones (OIM), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), British Council, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IDDH), Ifsa-Butler.

ciudadanía. Sin embargo en numerosas ocasiones tampoco es así.

El programa Las Víctimas contra las Violencias¹², dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, creó una Brigada formada por dos profesionales (psicólogas y trabajadoras sociales) y dos suboficiales de la Policía Federal, que concurren al domicilio inmediatamente de recibido el llamado, y con frecuencia llegan cuando el golpeador todavía no ha huido.

La Brigada contra la Violencia Familiar, que responde al llamado marcando el número telefónico gratuito 137 en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, trabaja desde el año 2006 los 365 días del año durante las 24 horas concurriendo al escenario de la violencia y deteniendo al golpeador si fuera posible.

Desde entonces y hasta el 31 de enero de 2009, este equipo asistió a 3.015 personas en sus domicilios concurriendo ante el llamado telefónico realizado por la víctima o conocidos de la misma. Cuenta con dos sedes en Capital Federal, en zona norte y en zona sur. La estadística responde a intervenciones en domicilio y en calle. Si además se contabilizaran las consultas, la cifra ascendería a 12.000 llamados.

La tarea de esta Brigada continúa durante las 72 horas posteriores al hecho, acompañando a la víctima a la comisaría, al hospital, buscándole refugio y asesorándola cuando necesita asistencia jurídica. O sea, se realiza trabajo en terreno, diferenciándose de las instituciones y oficinas que

reciben a la víctima horas o días posteriores al episodio.

Desde fines de 2008 si una mujer desea judicializar su historia de violencia, se la conduce a la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema, donde tres profesionales la entrevistan y revisan clínicamente. Si la causa es derivada a un juzgado, el juez solicita un diagnóstico de riesgo de la situación familiar que excede el diagnóstico aportado por el estudio de los profesionales de la Corte, para lo cual demanda la intervención del Cuerpo Interdisciplinario contra la Violencia Familiar (que depende del programa Las Víctimas contra la Violencia) ya que es necesaria la entrevista con el golpeador y con los hijos de ese grupo familiar para realizar un diagnóstico completo de la situación de riesgo. A partir de allí, el magistrado decidirá la exclusión del hogar del violento o tomará otra medida pertinente.

En algunas circunstancias las víctimas son enviadas a los servicios hospitalarios que puedan acompañarlas psicoterapéuticamente o a grupos de autoayuda formados por otras mujeres victimizadas. La Argentina es el único país del continente en el cual existe este sistema.

En paralelo, como área del Programa se incluyó la asignatura Violencia Familiar, con carácter de obligatoriedad en los cursos para oficiales, suboficiales y cadetes de la Policía Federal. Es decir, es una asignatura curricular cuya aprobación es imprescindible para ocupar los distintos cargos de la carrera. Dicha inclusión es fundamental para entrenar a esta fuerza en el trato con vícti-

mas y en el conocimiento de esta índole de violencia tradicionalmente incorporada en las normas culturales como una transgresión menor, e incluso esperable en las organizaciones familiares, celebradas por las letras de algunos tangos y milongas. Canciones de este tipo facilitan la naturalización de esta violencia que reclama ser sancionada, para crear protección para sus víctimas, y prevenida mediante la enseñanza que necesitan recibir niñas y niños.

Addenda: ¿Violencia Familiar, Violencia Doméstica o Violencia de Género?

Violencia familiar, violencia doméstica y violencia de género son nomenclaturas cuestionadas y en oportunidades consideradas erróneas. Lo único que resulta transparente es la existencia de la violencia masculina contra las mujeres, que no abarca a todos los sujetos del género masculino, pero sí compromete las prácticas patriarcales que los varones aplican en sus relaciones.

Violencia Doméstica

Doméstico proviene del latín domus; a su vez, proveniente del griego dómos:

casa, vivienda, morada, habitación. Si derivamos a domi, siguiendo la indicación del diccionario, advertimos que se refiere a "en nuestra casa". El sentido es edificio (en general) retiro, asilo; domus pecorum: establo; también los nidos de las aves y las conchas de la tortuga; domus domini: es la casa del señor, del domine, dominador, que remite a dueño dominus: dueño, señor, asociado como domeñar.

Entre sus últimas acepciones se encuentra familia, refiriéndose a los descendientes del señor; y también: templo, escuela.

De domus deriva domicilio, domesticidad, y el clásico, domesticar: domesticado, dominio.

La aplicación de esta nomenclatura seleccionada por la Real Academia Española es objetable en tanto y en cuanto limitaría las acciones violentas contra las mujeres en relación con la casa. Sin embargo, cabe admitir que además de la violencia ejercida contra ellas, habría que añadir los destrozos en la casa. Pero la violencia doméstica puede ejercerse sin que exista necesariamente un problema de género.

Si bien mediante la extensión semántica puede entenderse que doméstico remite a violencia contra las mujeres asimiladas a hechos producidos habitualmente por un varón compañero o familiar, la etimología no es desdeñable debido a la riqueza que

12. El nombre del Programa, al mencionar "contra la Violencia", evidencia que su tarea apunta a lograr que la víctima intervenga activamente en su propia recuperación, primero mediante la denuncia. De por sí significa una acción reparatoria y equivale a reconocer su derecho de reclamarle al Estado que intervenga en su defensa y en el rescate de sus derechos humanos. Las intervenciones que se localizan en la resignación, o en la búsqueda de adaptación a la situación de violencia vulneran la condición de ciudadana de la mujer.

aporta. Por ejemplo, en el Medioevo, los filósofos entendían el domus no sólo como casa sino como el ámbito social y moral de un grupo humano, sobre el cual el Señor Dominus ejerce su dominio.

En sánscrito (dám-pati-h) el domuns, en tanto, casa refiere al señor de la casa; lo mismo para la lengua anglosajona y la eslava. Y sus derivaciones (don, dueño, dama, perteneciente al señor). La segunda acepción del sánscrito nos conduce a forzar, constreñir, animal domesticado y por fin a domar e indómito.

Es decir, podemos admitir esta expresión en tanto etimológicamente permite el ingreso de todo aquello que describimos como acciones que se desarrollan entre el agresor y la víctima a la que se busca domar. Sin embargo, nuevamente, la etimología coloca estas violencias dentro de la casa.

Violencia Familiar

Este término incluye el subconjunto catalogado como violencia doméstica e intenta relacionar los episodios violentos contra las mujeres (también contra niños, ancianos y personas discapacitadas). Puede existir violencia familiar sin que obligatoriamente recaiga sobre la mujer como violencia sexista. Incorpora a quien habiendo formado parte de la familia ya no pertenece a ella en situaciones de separación o divorcio. La alternativa se impone cuando se trata del padre de hijos que viven con su madre, quien fuera compañera del varón.

También incluye a los novios de las hijas que viven en familia, ya sea que habitualmente convivan con ellas, aún sin haber regularizado la situación, o cuando se trata de varones que establecen sus citas fuera de la casa de su novia y evidencian conductas violentas.

Tanto los ex esposos o compañeros, cuanto los novios que no conviven con la mujer, pero se consideran miembros de la familia, cabrían dentro de los parámetros de la violencia doméstica limitada a los circuitos caseros.

La etimología de familiar ofrece sus alternativas, nacidas de los orígenes de las primeras agrupaciones, posteriormente organizaciones familiares, que en sus comienzos, en el siglo XII, tomaron su nombre del latín famulos, que equivale a servidor, conjunto de esclavos de una casa. Un solo siervo no constituye una familia que reclama la servidumbre de la casa. Por extensión se utilizaba como raza (antigua familia). Plinio hablaba de familia como ejemplo doméstico (familare exemplum).

Más allá de los esclavos, la familia podía incluir a un amigo íntimo y la historia de la aplicación del término subraya reiteradamente la importancia de la herencia y de los bienes de quienes formaban parte de una familia, fenómeno antropológico que no es desdeñable y no se encuentra en lo doméstico.

De familiaris, derivado de familia, surge un sentido que no puede descuidarse, íntimamente asociado con lo que más tarde

consideraremos una vertiente importante en el análisis de la violencia intrafamiliar: la aparición de la confianza y de la intimidad amical.

Cicerón se refería a “vivir con uno es la más íntima y cordial amistad”.

El Dictionnaire Étymologique du Français, desde otra perspectiva añade: “Dichos esclavos y servidores vivían bajo el mismo techo con el conjunto de cosas necesarias para este grupo social, tierras y animales”.

Más allá de la elección de la Real Academia Española, que con el transcurso de los años debió ajustar reiteradamente sus nomenclaturas, algunos técnicos eligen violencia doméstica. Por ejemplo, la Agenda de Salud (Isis Internacional) argumenta: “Hemos elegido violencia doméstica contra la mujer”, según su acepción más común en los trabajos procedentes de los Estados Unidos¹³.

Otros técnicos priorizan la semantización violencia familiar o intrafamiliar contra las mujeres, como en nuestro modelo, de acuerdo con una opción conceptual o compromiso ontológico que responde a una lectura política de los hechos (política en el sentido ideológico, que privilegia el reconocimiento de los derechos de las mujeres históricamente vulnerados e históricamente defendidos por ellas, no obstante sus diversas victimizaciones).

El tipo de entidades que constituyen los referentes de esta opción están dados por:

- 1) los diversos tipos de violencia registrados,
- 2) las características y estado de las víctimas,
- 3) la identidad del agresor (varón conviviente o no pero enlazado por vínculos familiares o que lo fueron).
- 4) la verificación de prácticas patriarcales sexistas violentas contra/sobre las mujeres aprovechando el vínculo personal y la convivencia, así como la existencia de hijos compartidos (propios o aportados por un miembro de la pareja). Es decir, acorde con la etimología que introduce la idea de confianza recíproca e intimidad.

Como síntesis: se trata de sistemáticas violencias de diversa índole ejercidas por algunos hombres sostenidos por pautas patriarcales, contra un universo de mujeres vulnerables, muchas de ellas en situación de desvalimiento derivadas de su vínculo familiar o de intimidad o contacto de cercanía ■

Fotografías:
Ministerio de Defensa

13. Op. Cit.

Rodolfo Mattarollo*

Págs. 92-103

Empresas Militares Conflictos



Seguridad Privada Armados

* Rodolfo Mattarollo es abogado, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA y posee un diploma en Ciencia Política de la Universidad de París I, Francia. Durante más de ocho años ha sido funcionario de Derechos Humanos de la ONU en Centroamérica, África y el Caribe. Fue Subsecretario de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, durante la presidencia del Dr. Néstor Kirchner. Actualmente se desempeña como consultor permanente en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos. En 2008 fue designado por UNASUR para coordinar la investigación de la masacre de Pando, Bolivia. Ha ejercido la docencia universitaria en la Argentina y en Francia. Es autor de numerosas publicaciones sobre su especialidad.



**Empresas Militares y
de Seguridad Privadas
(EMSP), ¿Privatizar los
Conflictos Armados?**

documento contiene una recopilación de “buenas prácticas” destinadas a asistir a los Estados en la reglamentación de dichas compañías en su derecho nacional.

Consideraciones Previas

Desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del refuerzo del Estado de Derecho, indispensable hoy más que nunca para garantizar la paz y la seguridad internacionales, el objetivo por el que debería bregar la República Argentina dentro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de los distintos foros internacionales no es otro que la prohibición, en un plazo realista, del funcionamiento de empresas privadas militares y de seguridad durante toda clase de conflictos armados.

Dado el estado actual del mundo, la formación de un amplio consenso internacional en esta materia es, sin duda, un objetivo de mediano y largo plazo. Si se comparte este criterio, parece claro que el objetivo de los redactores del documento bajo examen ha sido no el de prohibir sino el de limitar el accionar de las EMSP y otros actores involucrados mediante reglas de derecho blando (no vinculante) y el enunciado de lo que constituirían “buenas prácticas” en la materia.

En efecto, el “Documento de Montreux” afirma en su prefacio:

(...) “Que no debe interpretarse que el presente documento refrenda la utilización de Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP) en ninguna circunstancia determinada, sino que su propósito es recordar las obligaciones jurídicas y recomendar buenas prácticas en caso de que se haya tomado la decisión de contratar a ese tipo de empresas”.

Un primer comentario general en esta materia se refiere a lo arduo que con frecuencia resulta tratar de distinguir claramente, por un lado, entre la conducta de esas empresas privadas en el terreno, en términos de su actuación real durante los conflictos armados internos y los conflictos armados internacionales, de acuerdo con la experiencia vivida en distintas regiones del mundo. Y por otro lado, el quebrantamiento grave y generalizado de los Derechos Humanos que ha caracterizado a los mercenarios¹ allí donde han estado presentes.

Esta constatación empírica, que puede hacerse en diversos continentes y en situaciones actuales o del pasado reciente, constituye en definitiva la dramática realidad que se trata de paliar sin duda con este esfuerzo normativo que representa el “Documento de Montreux”.

1. Por cierto, se es enteramente consciente que la definición de mercenario contenida en el Artículo 47 del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, puede no ser normativamente aplicable en muchos casos a los agentes de las EMSP, independientemente de la materialidad de su accionar. Lo mismo puede afirmarse de la definición contenida en el Artículo 1º de la Convención Internacional Contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 4 de diciembre de 1989.

Si el realismo parece indicar que la prohibición de las EMSP no es un objetivo de corto plazo, podría en efecto esgrimirse como argumento la conveniencia de enunciar reglas de derecho blando aplicables a las mismas, no con la finalidad de prohibirlas, sino de limitarlas en su accionar.

Parece claro que éste es el objetivo que se propone el "Documento de Montreux". Al respecto, se formula a continuación un segundo comentario general que consiste en afirmar que, la forma en que encuadra este texto el accionar de empresas privadas en los conflictos armados, parece netamente insuficiente.

Con finalidad descriptiva el Documento afirma (Prefacio 9 a) que a los fines del mismo se entenderá que:

"Las 'EMSP', como quiera que se describan a sí mismas, son entidades comerciales privadas que prestan servicios militares y/o de seguridad. Los servicios militares y/o de seguridad incluyen, en particular, los servicios de guardia armada y de protección de personas y objetos, como convoyes, edificios y otros lugares, el mantenimiento y la explotación de sistemas armamentísticos, la custodia de prisioneros y el asesoramiento o la capacitación de las fuerzas y el personal de seguridad locales".

Parece pertinente afirmar que, aún con finalidad descriptiva, es inconveniente referir sin crítica una conducta que debería ser objeto de una prohibición expresa, incluso en un documento de estas características, tal como la constituida por la custodia de prisioneros en un conflicto armado

por parte de empresas privadas militares o de seguridad.

La Primera Parte del Documento

En su primera parte, el "Documento de Montreux" desarrolla las obligaciones jurídicas internacionales. Allí se enuncian normas no vinculantes mediante un lenguaje con frecuencia condicionado en materias que requerirían enunciados categóricos, con mayor razón aún tratándose de reglas de derecho blando, muchas veces más fáciles de aceptar por parte de los Estados nacionales porque no establecen obligaciones jurídicas, sino que revisten en general el carácter de recomendaciones. Por ejemplo, en los siguientes fragmentos:

"Los Estados contratantes están obligados, en la medida en que esté en su poder, a hacer que las EMSP a las que contraten respeten el Derecho internacional humanitario". (Primera parte. A: Estados contratantes 3).

De igual forma:

(...) "en determinadas circunstancias (los Estados contratantes) tienen la obligación de tomar medidas adecuadas para prevenir los casos de conducta indebida de las EMPS y de su personal y, si procede, llevar a cabo las investigaciones oportunas y garantizar recursos efectivos contra esa conducta". (Ídem 4)

El instrumento jurídico en cuestión no aclara cuáles son las "determinadas circunstancias" en que los Estados tienen la

obligación de tomar medidas adecuadas y en vez de establecer la obligación de efectuar en todos los casos una investigación exhaustiva, se condiciona una investigación "oportuna" a que la misma "proceda".

Otro problema que debería ser aclarado, es el del ámbito material de aplicación de estas normas. En efecto el Documento afirma a este respecto lo siguiente:

"A su vez los Estados contratantes tienen la obligación de promulgar los instrumentos legislativos necesarios para establecer sanciones penales efectivas aplicables a las personas que hayan cometido, o dado la orden de cometer, infracciones graves a los Convenios de Ginebra y, si procediera, de su Protocolo Adicional I". (Ídem 5).

Es sabido que numerosos conflictos armados que se desarrollaron después de la Segunda Guerra Mundial en distintos continentes, han tenido y tienen desde el punto de vista normativo el carácter de conflictos armados internos, aun cuando desde el punto de vista político presenten elementos de internacionalización. La norma de derecho blando más arriba transcrita, al no mencionar expresamente la represión penal de los crímenes cometidos en el curso de conflictos armados internos, corre el riesgo de representar un retroceso respecto del estado actual del Derecho Penal Internacional, tal como se refleja, por ejemplo, en el Estatuto del Tribunal Internacional para Ruanda (1994), cuyo Artículo 4 reprime penalmente las violaciones del Artículo 3, común a los Convenios de Ginebra y del Protocolo Adicional II de dichos convenios

aplicables a conflictos armados internos.

Igualmente, los crímenes de guerra cometidos en el curso de los conflictos armados internos, son reprimidos como crímenes de Derecho Internacional por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998) en su Artículo 8.

La Responsabilidad de los Estados Contratantes

Se afirma también en el "Documento de Montreux" que "el hecho de establecer relaciones contractuales con las EMSP por sí mismo no entraña la responsabilidad de los Estados contratantes" (Ídem 7).

Esta clemencia no parece compadecerse con el principio general del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que establece la obligación de garantía del Estado. Se está ante una situación de peligro creada por la contratación de empresas privadas en situaciones altamente conflictivas y de riesgo potencial para la población civil, circunstancias en las cuales el Estado está delegando funciones que le son propias en dichas empresas privadas. El Estado difícilmente pueda eludir su papel de garante de los Derechos Humanos a partir de un hecho contractual.

Es cierto que esta exoneración de responsabilidad del Estado reconoce en el documento que tratamos diversas excepciones referidas en general a la incorporación de los efectivos de las EMSP a sus Fuerzas Armadas, delegación de autoridad pública, etc. Sin embargo, algunas de estas



delegaciones de los poderes públicos, aun cuando en esos casos el Estado continúe siendo responsable, son particularmente inquietantes.

Tal es el caso del punto 7 c) de este apartado referente a los Estados contratantes, en el que se dice que habrá responsabilidad del Estado si las Empresas,

“a) Están habilitadas para ejercer prerrogativas de la autoridad pública si actúan en calidad de tal (es decir, si están autorizadas oficialmente por ley o por alguna otra norma a desempeñar funciones que normalmente están a cargo de los órganos del Estado)”.

De esta manera se admite implícitamente –aunque se trate de una constatación de hecho– que por medio de una norma eventualmente Infra-legal (*“ley o alguna otra norma”*, consigna el texto) el Estado pueda resignar las funciones que normalmente le corresponden.

Los mismos condicionamientos para establecer la responsabilidad del Estado que se advierten respecto de los Estados contratantes, se enuncian en los capítulos B sobre “Estados Territoriales” y C sobre “Estados de Origen”.



Imágenes de algunos sitios web de diversas Empresas Militares de Seguridad Privadas (EMSP):

- Overwatch-Protection Solutions International LLC
- RedFour-Risk Management Ltd.
- T-H-O-R-Executive Security Teams Inc. (Tactical Highrisk Operational Resources).
- ESP-Enhanced Security Professionals

La Responsabilidad de las EMSP y de su Personal

Respecto de estas empresas y de su personal el Documento está redactado en forma tal que puede no facilitar en diversos supuestos los intentos de hacer efectiva su responsabilidad. Por cierto, en algunos casos, el texto se coloca en situaciones hipotéticas que la práctica suele contradecir. Considérense al respecto las siguientes normas del capítulo E. Las EMSP y su personal,

“25. Si con arreglo al Derecho Internacional Humanitario, se trata de civiles, los miembros del personal de las EMSP no pueden ser objeto de ataques, salvo en caso de que participen directamente en las hostilidades y mientras dure dicha participación.

26. Los miembros del personal de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP)

(...) b) están protegidos como civiles con arreglo al derecho Internacional Humanitario, a menos que se hayan incorporado a las Fuerzas Armadas regulares de un Estado o que sean miembros de fuerzas, unidades o grupos armados organizados bajo un mando que sea responsable ante el Estado o que pierdan por alguna otra razón su protección, en la medida

que determine el Derecho Internacional Humanitario.

c) Tienen derecho al estatuto de prisioneros de guerra en los conflictos armados internacionales en caso de que se trate de personas que acompañan a las Fuerzas Armadas, satisfaciendo las condiciones previstas en el párrafo 4) del Artículo 4° del Tercer Convenio de Ginebra.”²

Tanto el enunciado general de su condición de civiles respecto de los elementos de estas empresas, como en su caso el otorgamiento del estatuto de prisioneros de guerra a los mismos, parecen concesiones difíciles de admitir frente a la experiencia concreta de esta forma reciente de privatización de funciones militares y de seguridad.

Segunda Parte: las Buenas Prácticas

Igualmente insuficientes parecen algunas orientaciones sobre las limitaciones del daño enunciadas en diversos pasajes de la segunda parte del “Documento de Montreux” sobre las *buenas prácticas* relativas a las EMSP. Se asume que la evaluación de las empresas pueda hacerse sobre la base de los propios sus informes en cuanto al nivel de formación:

2. III Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. Artículo 4 A. “Son prisioneros de guerra, en el sentido del presente Convenio, las personas que, perteneciendo a una de las siguientes categorías, caigan en poder del enemigo: (...) 4) las personas que sigan a las fuerzas armadas sin formar realmente parte integrante de ellas, tales como los miembros civiles de tripulaciones de aviones militares, corresponsales de guerra, proveedores, miembros de unidades de trabajo o de servicios encargados del bienestar de los militares, a condición de que hayan recibido autorización de las fuerzas armadas a las cuales acompañan, teniendo éstas la obligación de proporcionarles, con tal finalidad, una tarjeta de identidad similar al modelo adjunto (...)”.

“Los Estados contratantes estudiarán la posibilidad de evaluar permanentemente el nivel de formación, por ejemplo, exigiendo que las EMSP presenten informes periódicos”. (A. Buenas prácticas para los Estados contratantes. III Criterios para la selección de las empresas. 10).

A todas luces, resulta insuficiente proponer que los Estados estudien la posibilidad de efectuar una evaluación a partir de informes elaborados por las mismas empresas. Sin embargo, ésta parece ser la lógica del Documento, ya que más adelante se repite el mismo criterio respecto de informes periódicos sobre las actividades, informes puntuales sobre los incidentes e informes redactados a petición del Estado contratante y, en determinadas circunstancias, a petición de otras autoridades competentes.

La Identificación Condicionada. Posibles Inmunidades

El Documento propone en el capítulo IV de su segunda parte “Condiciones de los Contratos con las EMSP”, pautas que condicionan fuertemente garantías elementales tales como la identificación del personal.

“16. Exigir, si lo permiten los requisitos en materia de protección de las fuerzas y seguridad de la misión, que los miembros del personal de las EMSP puedan ser identificados durante el desempeño de las actividades enmarcadas en sus responsabilidades contractuales”.

Igualmente parece limitada como buena práctica la de *“Prever en su ordenamiento jurídico la competencia jurisdiccional en materia penal para los delitos contra el derecho internacional o el derecho nacional cometidos por las EMSP y por su personal y, además, estudiar la posibilidad de establecer la responsabilidad penal de la empresa por los delitos cometidos por la EMSP, de conformidad con el ordenamiento jurídico del Estado territorial.”* (Punto VII. Supervisión del respeto de las disposiciones y rendición de cuentas. 49). Sería más pertinente invitar a los Estados a reconocer claramente su obligación de establecer dicha responsabilidad penal.

Implícitamente se admite que miembros de las EMSP puedan gozar de inmunidades (Ídem 51 b), lo que tampoco parece procedente si el objetivo buscado con todo el ejercicio es la limitación creciente del accionar de estas empresas.

Por otra parte, determinadas pautas establecidas en este Documento parecen referirse a prácticas comerciales ajenas a la salvaguarda de la dignidad humana de las víctimas de los conflictos armados. Así, por ejemplo, en el Capítulo III de esta segunda parte sobre el *“Procedimiento Relativo a las Autorizaciones”* se prevé que la *“publicación de información general sobre autorizaciones específicas, en caso de necesidad debe ser redactada de manera que satisfaga las exigencias en materia de seguridad nacional, respeto de la vida privada y confidencialidad comercial”.* (57. b).

Criterios para la Concesión de Autorizaciones

Por otra parte, los criterios para la concesión de autorizaciones resultan demasiado indulgentes. Por ejemplo, respecto de los Estados de origen:

“IV. Criterios para la concesión de autorizaciones.

60. Tener en cuenta la conducta pasada de la EMSP y de su personal y asegurarse, en particular, de que:

a) No existan pruebas fidedignas de que la EMSP esté involucrada en delitos graves (como delincuencia organizada, delitos violentos, agresiones sexuales, violaciones del Derecho Internacional Humanitario, soborno y corrupción) y de que, en caso que en el pasado la EMSP o miembros de su personal hubieran actuado ilícitamente, cerciorarse que la empresa en cuestión haya tomado medidas adecuadas para poner remedio a esa actuación, colaborando eficazmente con las autoridades, tomando medidas disciplinarias contra los involucrados y, si procediera en función de las irregularidades constatadas, concediendo una reparación adecuada a las personas perjudicadas por esa conducta”.

Este párrafo merece diversas observaciones. En primer lugar, se exigen *pruebas fidedignas*. Según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, para que opere la cláusula de exclusión (artículo 1. f) basta que existan “motivos fundados para considerar” respecto de cualquier persona que solicita ampararse en el Estatuto, que haya

cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la Humanidad o que resultara culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas entre los cuales, como es sabido, se encuentra la promoción y el respeto de los Derechos Humanos.

En segundo lugar, la empresa misma puede haber cometido en el pasado alguno de los delitos graves enunciados en el párrafo, pero el mismo indica la vía para su disculpa, la que consiste en tomar las “medidas adecuadas para poner remedio a esa actuación”.

Estas “medidas adecuadas” se enumeran como colaboración eficaz con las autoridades, medidas disciplinarias y reparación. Sin embargo, no se incluye la promoción de las acciones penales ante los tribunales de justicia que son imperativas en los casos de delitos graves de derecho internacional, tales como las violaciones del derecho internacional humanitario enunciadas en el párrafo en cuestión.

Las mismas “buenas prácticas” se aconsejan en este aspecto tanto a los Estados contratantes, a los Estados territoriales y, como se ha dicho, a los Estados de origen.

Derechos Laborales en las EMPS

El propósito limitativo de las “buenas prácticas” deviene en la parte final del Documento en un código de derechos laborales que tiende a naturalizar aquello

cuyo objetivo tendría que ser para la comunidad internacional el de desterrarlo progresivamente para la salvaguarda de las víctimas de los conflictos armados y, en última instancia, para que el Estado pueda recuperar su plena soberanía en el ejercicio de funciones indelegables dentro de una concepción republicana y democrática del Estado de Derecho.

Así es como en el capítulo relativo a los criterios para la concesión de las autorizaciones (buena práctica 66) puede leerse: *“Tener en cuenta el respeto de la EMSP por el bienestar de su personal, tal y como está protegido por el derecho laboral y por el resto de la legislación nacional aplicable”*. En las Condiciones de las Autorizaciones Concedidas a las EMSP vuelve a considerarse en el punto g) *el bienestar del personal*.

Conclusiones

El objetivo de la política exterior argentina en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, con relación a esta materia, debería ser el de contribuir a la formación de un amplio y progresivo consenso regional e internacional sobre la prohibición de las actividades de las EMPS en los conflictos armados internacionales y en los conflictos armados internos, tengan o no elementos de internacionalización.

Hasta tanto ese objetivo mayor no se alcance, se comprende que dentro de la lógica de protección de la persona huma-

na en los conflictos armados, que es propia del Derecho Internacional Humanitario, se busque, como una de las estrategias posibles previas a su total prohibición, encuadrar el accionar de las EMSP que de hecho existen y son parte de la realidad, en normas de derecho blando (no vinculantes) tanto en cuanto a las obligaciones jurídicas internacionales como a las llamadas “buenas prácticas” de los distintos actores involucrados.

Ahora bien, la redacción del “Documento de Montreux” no ha resultado de un amplio proceso de consulta que permitiera la participación igualitaria de los Estados soberanos que integran la comunidad internacional.

La gran respetabilidad moral y competencia profesional del CICR, que siempre ha trabajado en perfecta armonía con el Estado argentino en democracia, incluida su Secretaría de Derechos Humanos, acompañado en esta empresa por el gobierno de Suiza, depositario de los Convenios de Ginebra, pone fuera de toda duda la finalidad altamente humanitaria de ambos actores como promotores del “Documento de Montreux”.

Dicho esto, debería tenerse en cuenta el último párrafo del Prefacio del Documento, en el cual se invita a los Estados a transmitir al Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza su apoyo a dicho instrumento jurídico. A continuación el Documento indica que los Estados participantes se declaran también dispuestos a reexaminar y, si se considera necesario,

revisar su texto para tener en cuenta las novedades que pudieran surgir.

Aunque dicho párrafo parece hacer referencia a hechos nuevos y no a una discusión sustantiva del contenido del Documento, la República Argentina debería abstenerse de apoyar el mismo en su redacción actual y manifestarse dispuesta a participar en la eventual revisión del Documento, en un amplio marco propio de la diplomacia multilateral ■

Fotografías:

- Aprendiendo a disparar. Reclutas iraquíes de la Academia de Policía Iraquí en la ciudad de Karbala.
Foto: Centcom SSG Joy Pariente.
- Imágenes promocionales de diversas EMSP.

Marcos Daniel Actis* y Alejandro Javier Patanella**

Área Departamental de Aeronáutica de la Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de La Plata

Págs. 102-127

Reactivación Industria Aeronáutica



* Marcos D. Actis es ingeniero aeronáutico y doctor en ingeniería ambos grados otorgados por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Es vicedecano de la Facultad de Ingeniería de la UNLP, director de carrera de Ingeniería Aeronáutica de la misma facultad, profesor titular e integrante de la Unidad de Investigación y Desarrollo GEMA (Grupo de Ensayos Mecánicos Aplicados) del Área Departamental de Aeronáutica de la misma casa de Altos Estudios. Es representante del Ministerio de Ciencia y Técnica para el convenio marco de cooperación dentro del programa CoopAir del Séptimo Programa Marco (7PM) de la Unión Europea. Participó como responsable y director de numerosos proyectos de investigación y desarrollo en el ámbito aeronáutico y espacial de nuestro país, entre los que se cuenta el proyecto CH14 (helicópteros Cícaré), así como en los desarrollos de diversos satélites argentinos SAC A, SAC C y SAC D, entre otros proyectos.

** Alejandro J. Patanella ingeniero aeronáutico Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y master of science

in aeronautics and astronautics MScAA de la Universidad de Purdue (Estados Unidos). Es director del Área Departamental de Aeronáutica de la citada casa de Estudios, en la cual se desempeña también como profesor adjunto e integrante de la Unidad de Investigación y Desarrollo GEMA (Grupo de Ensayos Mecánicos Aplicados). Participó de numerosos proyectos de investigación y desarrollo aeronáutico y espacial incluido el CH14 de helicópteros Cícaré y en el Satélite Argentino SAC D, entre otros proyectos



La Reactivación de la Industria Aeronáutica Argentina

El Área Departamental Aeronáutica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata presentó al Ministerio de Defensa un informe sobre el estado de situación y las perspectivas de la industria aeronáutica argentina, realizado en función del análisis de los distintos desarrollos aeronáuticos, la situación del mercado nacional, regional e internacional y de los recursos necesarios y disponibles en el país. Este estudio, originado en el Convenio de Asesoramiento y Asistencia Técnica suscripto en mayo de 2008, plantea como necesaria la intervención del Estado para impulsar la industria aeronáutica y la posibilidad de lograr una real inserción en el mercado mundial como constructores de aeropartes.

Durante la primera mitad del siglo XX, la Argentina llegó a ser una verdadera potencia mundial y ocupó un lugar de privilegio en el desarrollo de tecnología aplicada. El país, que había sido siempre considerado "el granero del mundo", también era visto entonces como un país en condiciones de producir tecnología de avanzada.

Quizás en la actualidad resulte difícil imaginar que la Argentina haya ocupado el sexto puesto a nivel mundial en la construcción de aviones de reacción con tecnología propia. Sin embargo, la industria aeronáutica argentina supo ser una pujante empresa motorizada por una política que consideró a las actividades técnico-científicas como recurso estratégico para el crecimiento del país. La construcción de aeronaves fue la causa principal del creci-

miento y desarrollo de fábricas metalúrgicas, mecánicas y electrónicas, necesarias para el armado de motores, hélices, accesorios, infraestructura, mecanismos, instrumental de vuelo e interiores de aeronaves. Además, favoreció la creación de fábricas automotrices y de bienes de consumo así como la formación de especialistas técnicos vinculados al sector industrial.

Lamentablemente, una larga serie de desaciertos en el ámbito económico, estratégico y político hicieron que la industria aeronáutica nacional perdiera su esplendor y no pudiera vertebrarse en un sistema productivo nacional, efectivo, integrado y con capacidad de competir internacionalmente. A pesar de contar con instituciones que forman profesionales de excelente nivel técnico, actualmente el Estado argentino no fabrica un solo avión. Apenas sobrevive el esfuerzo y dedicación de pequeños emprendedores que con gran dificultad logran desarrollar aviones y helicópteros.

Acaso como un espejismo o una ironía del destino que no supimos construir, quedan en el recuerdo los logros alcanzados por la Fábrica Militar de Aviones de Córdoba, donde en una cabal demostración del talento nacional, se diseñaron y construyeron una gran cantidad de aviones con materiales propios y personal argentino especializado. A pesar de haber quedado reducido ese capital productivo a la más mínima expresión, el mercado actual nos ofrece la posibilidad de insertarnos en el plano internacional como constructores de aeropartes y prestadores de servicios de mantenimiento.

Nuestro país está en condiciones competitivas muy ventajosas, en términos de capacidad humana y costos de producción, para generar un polo de desarrollo aeronáutico civil y militar. Para ello el Estado debería reducir los costos operativos a fin de incrementar la actividad de un modo inmediato y sostenido. De esa manera la actividad industrial podría dar respuesta a una demanda creciente utilizando su propia capacidad instalada.

El Sinuoso camino de la historia

Con la creación, en 1927, de la Fábrica Militar de Aviones (FMA) en la ciudad de Córdoba, se sentaron las bases para el desarrollo de la industria aeronáutica argentina de la mano del ingeniero aeronáutico mayor Francisco de Arteaga. En aquella planta fabril ubicada en el cinturón industrial que rodea a la capital mediterránea se construyeron, años después, una gran cantidad de aviones como el Calquín, Pulqui I y Pulqui II, Huanquero, Guaraní-GII, Pucará, Pampa y también sus respectivos motores.

Para que esto resultara posible, tanto el Ejército Argentino como la Marina de Guerra destinaron a Europa y Estados Unidos a civiles y numerosos oficiales a fin de capacitarlos en prestigiosos institutos aerotécnicos. De esta forma se posibilitó la formación de una masa crítica de especialistas indispensable para la incorporación de las actividades técnico-científicas a los proyectos relacionados con la industria aeronáutica

de entonces y a las universidades.

En sus comienzos la FMA debió enfrentar resistencias, principalmente del exterior, que obligaron al desarrollo propio en planta así como con recurso a proveedores locales externos. Así, se reforzó aún más la fabricación de aviones con partes, piezas y componentes enteramente nacionales. Todas las aeronaves fueron diseñadas y construidas con materiales propios y personal argentino especializado, prescindiendo entonces de regalías y licencias, que sin embargo todavía eran necesarias para la fabricación de los modelos extranjeros.

Con tantos progresos alcanzados, la industria aeronáutica nacional llegó a un estado de madurez avanzado que permitió que la fábrica se transformase en un centro experimental aerodinámico y de construcciones a la par de los institutos de Italia, Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania. Precisamente, se apuntaba a lograr la independencia tecnológica.

Apogeo y decadencia de la Industria Aeronáutica Argentina

Con aquel impulso, se fundó en 1943 el Instituto Aerotécnico que abrió una nueva página en la historia de la aviación argentina con el diseño y construcción en 1947 del Pulqui I y el Pulqui II, primer avión de reacción, producido fuera del grupo de las grandes potencias. Del Pulqui II se llegaron a fabricar 5 unidades prototipo que se convirtieron en unos de los primeros

aviones de reacción para combate en el continente.

La Fábrica Militar de Aviones fue adquiriendo reconocimiento internacional y nuestro país logró ocupar el sexto puesto a nivel mundial en materia de aviones de reacción con tecnología propia después de Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Rusia y Francia. Estos avances tuvieron como telón de fondo al primer y segundo gobierno peronista, que al apoyo de destacados profesionales argentinos (ingenieros, proyectistas, dibujantes, técnicos, operarios), sumó el de técnicos y científicos alemanes, italianos y franceses contratados para desarrollar la industria aeronáutica y la investigación nuclear.

Movido por sus aspiraciones de crear un automóvil nacional, el presidente Juan Domingo Perón fundó en 1951 la Fábrica de Motores y Automotores y al año siguiente el Instituto Aerotécnico fue reemplazado por las Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME). De esta manera las especialidades de aeronáutica y automotores confluyeron y fue posible aprovechar la enorme experiencia de la primera y aplicarla a la industria de vehículos. De la mano de la aeronáutica surgió una industria automotriz enteramente nacional a cargo de la división mecánica de aquella, con dos plantas en Córdoba, donde también se radicaron la IKA (Industrias Kaiser Argentina) y Fiat (Fábrica Italiana de Automotores de Turín).

Luego, el gobierno de la Revolución Libertadora¹ desmembró la IAME reemplazán-

dola por la Dirección Nacional de Fabricación e Investigación Aeronáutica (DINFIA) por un lado, y a la Fábrica de Motores y Automotores, dedicada exclusivamente a la fabricación de partes vehículos terrestres, por las Industrias Mecánicas del Estado (IME), clausurada por otra dictadura en 1979. La DINFIA, rebautizada con el correr de los años como Fábrica Militar de Aviones (FMA) fue privatizada en julio de 1995, otorgándose la concesión y explotación de dicha fábrica a la empresa estadounidense Lockheed Martin Aircraft-Argentina S.A.² Hoy, la planta se dedica a la reparación de aviones, sus componentes, a la fabricación de los aviones Pampa y de paracaídas, entre otras cosas, para la Fuerza Aérea Argentina.

En 1987 se firmó un acuerdo entre la Argentina y Brasil para la producción de una aeronave turbohélice de 19 pasajeros y velocidad superior a 600 km/h, denominada CBA-123 (transporte regional de 19 pasajeros y 3 tripulantes) en lo que fue el último proyecto de trascendencia en el que la industria aeronáutica del país intentó participar y que por falta de interés del gobierno argentino ante los problemas económicos sufridos a fines de los años 80 terminó quedando fuera del programa de fabricación conjunta.

Políticas de poco vuelo

Cabe recordar que a nivel regional, veinte años después de la Argentina, Brasil inició el desarrollo industrial aeronáutico y recientemente lo hizo también Chi-

le. En Brasil existen numerosas empresas industriales y de servicios aeronáuticos estatales que pasaron a manos privadas con un desarrollo creciente de productos civiles adecuados a las necesidades del mercado regional y mundial. Una de ellas es Embraer, con una cadencia de producción de un avión cada tres días, con plantas en Brasil, Estados Unidos, Europa y recientemente en China. Brasil tiene una política de Estado en la materia, la cual está subordinada a los requerimientos del propio Estado, tanto en el dominio civil como en el militar.

Durante las décadas de los años 70 y 80, se montaron bajo licencia en Argentina más de 700 aeronaves de aviación general "Chincul" y se fabricaron cerca de 600 "Aeroboero", de diseño, certificación y producción nacional, exportándose a Brasil 150 de estos últimos. Aunque en ambos casos las respectivas empresas lograron sortear la hiperinflación de 1989, dejaron de operar en 1993 debido a la suspensión total de los subsidios, la eliminación de las barreras aduaneras y la implementación de la convertibilidad.

Asociación con Embraer

En los últimos años el proceso de integración del Mercado Común del Cono

Sur (MERCOSUR) tuvo su correlato en la evolución de la política aeronáutica y por diversas razones el desarrollo aeronáutico quedó truncado.

El protocolo 12 de Cooperación de Industria Aeronáutica entre la Argentina y Brasil estaba destinado a posibilitar el desarrollo del programa del avión civil binacional de pasajeros CBA 123. Este fue un programa de integración de recursos de las industrias aeronáuticas de Brasil y Argentina a través de la coparticipación de las empresas Embraer (70%) y FAMA (30%), marcando un hito trascendental para Sudamérica.

La etapa de desarrollo del programa se cumplimentó entre los años 1987 y 1992 incluyendo la fabricación de 3 prototipos, 2 células de ensayo estructural, bancos de ensayo e integración de sistemas y 5 modelos de túnel de viento. Se cumplimentó asimismo toda la fase de ensayos en vuelo y el 80 por ciento de la etapa de certificación FAR 25, incluyendo más de 700 horas de vuelo. Se instalaron dos líneas de montaje para la producción del avión, una en San Pablo y otra en Córdoba. Participaron más de 200 técnicos argentinos y la industria aeropartista de Córdoba se integró con empresas que fabricaron los utillajes para la línea de montaje instalada en FAMA.

1. Nota del Editor: Los autores se refieren al gobierno autoritario inaugurado tras el Golpe de Estado de 1955.

2. Nota del Editor: Por ley 26.501 promulgada el por el Poder Ejecutivo el 21 de agosto de 2009, el Estado argentino ejerció su opción de compra de acciones de la firma Lockheed Martin Aircraft Argentina SA (concesionaria de la ex fábrica militar de aviones), reintegrando al patrimonio público este complejo industrial aeronáutico. El texto de la ley expresa que "en ningún caso el Estado nacional cederá la mayoría accionaria de la sociedad, la capacidad de decisión estratégica y el derecho de veto en las decisiones de la misma".

Se congela el Programa con Embraer

Hacia fines de 1992 la crisis económico financiera de Brasil hizo insostenible el aporte del capital de giro necesario para el lanzamiento de la producción en serie, naufragando de esta manera el programa binacional. De común acuerdo, ambos socios decidieron congelarlo absorbiendo cada uno el capital invertido.

A principios de 1995, se privatizó Embraer (integrando capitales brasileños) y su ERJ 145 realizó el primer vuelo con éxito. La Fábrica Argentina de Materiales Aeroespaciales (FAMA) y la Fabrica Militar de Aviones (FMA) fueron invitadas a cotizar la producción del grupo de cola de este avión, ya que se trataba prácticamente el mismo que el del CBA 123 que había sido fabricado por FAMA. A pesar de que intervino en la cotización el mismo grupo de diseño y producción de FAMA, Embraer cambió sus estándares de costos. Ese desfasaje, unido a la demora en la privatización de la FAMA dio por tierra con la participación argentina en este programa que hoy lleva vendidos más de 700 aviones de su tipo.

La empresa estatal aeronáutica de Chile, ENAER, asumió la producción del grupo de cola del ERJ 145, convirtiéndose hoy en una de las principales socias de EMBRAER en la producción de aeropartes de sus aviones, capitalizando con creces el lugar dejado vacante por nuestro país.

En julio de 1995, de la mano del programa de modernización de los aviones de

ataque A4 AR, la FMA es concesionada por el Estado argentino a la empresa estadounidense Lockheed Martín, la que se encargó del mantenimiento de los aviones de la Fuerza Aérea Argentina y de la modernización de la flota de aviones B45 Mentor en un primer contrato. Más recientemente, encaró el desarrollo y la fabricación de la nueva versión del avión Pampa.

En 2004, ni Brasil ni la Argentina tenían en el ámbito de la integración de la industria aeronáutica de ambos países actividades amparadas por el Protocolo 12. Sin embargo, es claro que la industria aeronáutica brasileña ha despegado definitivamente. Embraer es la tercera empresa en el mundo, ocupando el primer lugar como exportador de Brasil. Dentro del Mercosur, ENAER es su socio preferencial representando su vertiginoso crecimiento el resultado de un acertado acompañamiento³.

Políticas de Estado para la Industria Aeronáutica

El común denominador de Brasil y Chile es que tienen una política de Estado respecto de la actividad aeronáutica englobando la participación de la industria y la operación del material aéreo tanto en el campo civil como en el militar. En ambos casos el Estado juega un papel fundamental en su diseño e implementación. La Argentina carece actualmente de una política de Estado al respecto; sin embargo, supo ser líder en Sudamérica. A pesar de

ejercer el liderazgo hasta los años setenta, misma por la carencia de un marco adecuado para su desarrollo⁴.

Evolución de la Producción de FMA - IAME - DINFIA

La fabricación de aeronaves por parte de la ex FMA desde sus inicios llegó a alrededor de 1.200 unidades. El siguiente es un resumen de esa actividad:

Producción Aeronáutica en Serie en Argentina 1927-1993 FMA - IAME - DINFIA	Tipo de proyecto	1927 a 1930	1930 a 1936	1936 a 1941	1941 a 1955	1955 a 1966	1955 a 1993
Avro 504 K Gosport	bajo licencia	31					
Bristol F2B	bajo licencia	10					
Dewoitine D 21	bajo licencia		32				
Ae.C.1	proyecto propio		1				
Ae.T.1	proyecto propio		3				
Ae.M.1	proyecto propio		9				
Ae.C.3	proyecto propio		14				
Ae.M.Oe.1	proyecto propio		47				
Ae.M.Oe.2	proyecto propio		14				
Ae.M.B.1y2	proyecto propio		16				
Focke Wulf F 44 J	bajo licencia			190			
Curtiss Hawk 75-0	bajo licencia			20			
DI22	proyecto propio				201		
Calquin	proyecto propio				101		
I Ae.35	proyecto propio				47		
Beechcraft 845 "Mentor"	bajo licencia					81	
Morane Saulmier 760	bajo licencia					38	
Cessna 150, 182, 188	bajo licencia					213	
I Ae.58	proyecto propio						108
I Ae.63	proyecto propio						24
Total		41	136	210	349	332	132

3. A partir de la reestatización de la ex Aérea Material Córdoba (actualmente Fábrica Argentina de Aviones "Brigadier Juan Ignacio San Martín" S.A), se ponen en marcha efectivamente los acuerdos alcanzados con Brasil, por los cuales en el complejo industrial de Córdoba se realizarán tareas de mantenimiento para los aviones que construye la empresa brasileña Embraer. Asimismo, se encuentran en avanzado estado de desarrollo las negociaciones con la empresa estatal chilena ENAER para la producción de un avión de entrenamiento básico a partir del modelo Pillán de tecnología trasandina, que reemplazará al avión Mentor con el cual las Fuerzas Armadas hacen su adiestramiento básico. Entre los proyectos que se pondrán en marcha a partir de la sanción de la ley 26.501/09 (re-nacionalización de la ex Fábrica Militar de Aviones) se incluye la repotenciación del motor del avión Pampa y su reconversión en caza de ataque.

4. Nota del Editor: Los autores de este informe hacen referencia a las políticas de desindustrialización de los años noventa. El informe fue realizado con anterioridad a la puesta en marcha de un nuevo programa de promoción de la industria aeronáutica, a partir de la recuperación efectiva de la ex Fábrica Militar de Aviones por parte del sector público en agosto de 2009.

Crear que se puede

Desde comienzos del siglo XX la industria aeronáutica ha sido considerada por todos los países desarrollados como una de las industrias estratégicas. La Argentina más allá de algunos intentos, no pudo consolidar un perfil tecnológico industrial.

La industria aeronáutica es una de las mayores integradoras de tecnologías y una de las pocas que al mismo tiempo provee fuentes de investigación innovadora y promueve tecnologías de significación para otras aplicaciones de alto valor agregado.

Con ciclos de desarrollo productivo que van de tres a cinco años y productos que tienen una vida útil de 30 años, la industria aeronáutica es claramente una de las que más dependen de la vigencia de políticas de Estado que apuntalen todos y cada uno de sus cimientos.

Un largo camino se ha recorrido y sin embargo la comparación actual de la Argentina con otros países, que eran más pobres hace un siglo (como Canadá, Brasil, Chile y Suiza, por ejemplo) nos hacen ver que no hemos sabido aprovechar todo nuestro potencial. Ampliando el espectro de la muestra podríamos concluir que globalmente la industria aeronáutica depende, en cada nación que la posee, de estas políticas. Fortalece esta tesis el hecho de que sólo la industria aeronáutica es capaz de generar un alto impacto económico, beneficiando a grandes sectores de la población debido a su efecto multiplicador. No en vano, varios Estados dentro de Estados

Unidos o dentro de la Comunidad Europea, Rusia, Asia y más recientemente China, compiten por la radicación de plantas industriales de este tipo en sus territorios.

Múltiples aplicaciones en las áreas Civil y Militar

Un aspecto relevante a tener en cuenta respecto de la industria aeronáutica es el campo de aplicación, el cual generalmente reconoce dos áreas con regulaciones diferentes. Esto es, la aviación Civil y la de Defensa. En la mayoría de los países en los que se desarrolló esta industria estratégica primaron políticas que permitieron la convivencia complementaria de ambas áreas ampliando el campo de acción de las aplicaciones, compartiendo recursos tecnológicos y humanos y potenciando los aspectos de integración en todos los niveles de la sociedad: desde la universidad y los institutos de investigación y desarrollo de tecnologías, hasta las fábricas, el tráfico aéreo, la economía, etc. Se habla en esos casos de *tradición aeronáutica*.

Resulta interesante observar que inclusive países como Brasil han hecho relucir su *tradición aeronáutica* prestigiando su industria por encima de la dicotomía "Civil vs. Defensa". A través de la implementación de políticas de largo plazo, tendientes a la sustitución de importaciones, han mantenido y potenciado el horizonte de la industria aeronáutica brasileña tanto en la rama civil como en la de Defensa, demostrando con resultados concretos una ma-

dures sorprendente como país. En efecto, Brasil ha logrado ubicar a su industria aeronáutica como el tercer productor mundial y la principal fuente de exportaciones en volumen de ventas. Podría decirse que, con algunas diferencias también es el caso de Chile, aunque por ahora sin la masa crítica suficiente debido a la falta de una adecuada estructura universitaria de ingeniería aeronáutica.

Una Industria Estratégica

Si el muestreo se amplía a otros países desarrollados puede concluirse que, fronteras adentro, la industria aeronáutica -al ser estratégica- depende de las respectivas políticas de Estado en las que se fijan los alcances en cuanto a aplicación Civil y para la Defensa, dependiendo del acceso a las tecnologías pertinentes. Fronteras afuera, las aplicaciones para la Defensa conviven con un mapa de restricciones estratégicas que limitan notablemente su desarrollo dejando sólo pequeños nichos de mercado en aquellas aplicaciones no sensibles, como el entrenamiento y el transporte.

Hasta la industria aeronáutica de la Unión Soviética luego de su atomización en varios Estados la ha sobrevivido, se ha reorganizado y está posicionándose en sectores competitivos gracias a políticas de largo plazo de cada uno de los nuevos Estados independientes que han decidido continuar apoyándola, incorporando para ello hasta las normas de aeronavegabilidad occidentales. Obviamente, con-

tinúan tanto con las aplicaciones civiles como de Defensa.

A tal punto es considerada estratégica la industria aeronáutica, que países tan distantes cultural e ideológicamente como China y Suiza la han desarrollado en sus diferentes aplicaciones, concatenando emprendimientos tanto estatales como privados con el soporte político adecuado en ambos casos.

Podría decirse que los países con tradición aeronáutica genuina han logrado alinear adecuadamente las variables de su industria a fin de proyectarla en el tiempo como un contribuyente activo de su PBI y su balanza de pagos externa, en el marco de la implementación de políticas de Estado de largo aliento que han actuado como catalizadoras y soporte de la actividad siguiendo la evolución de la economía y de las relaciones globales.

Desarrollos Aeronáuticos Actuales

Desde hace tiempo el sector industrial aeroportista y los centros de gestión y ejecución del conocimiento aeronáutico nacional vienen reclamando la instauración y permanencia en el tiempo de políticas y programas de mediano y largo plazo que permitan un desarrollo sustentable de la industria aeronáutica nacional, otrora vanguardista y señera en el contexto internacional.

Actualmente la actividad de la industria aeronáutica en la Argentina se desarrolla en base a:

- La Fábrica Argentina de Aviones "Brigadier Juan Ignacio San Martín" S.A. en Córdoba.
- Talleres aeronáuticos de mantenimiento, reparación y transformación de Fuerza Aérea Argentina, Armada Argentina y Ejército Argentino distribuidos en todo el país.
- Texlond Corporación S.A.
- Laviasa (aviones agrícolas) en Mendoza.
- Cicaré S.A. (helicópteros) en Saladillo, provincia de Buenos Aires.
- Empresas de construcción de aviones livianos en diversas etapas de desarrollo: BAAer (BA-5 Guri), Proyecto Petrel S.A., Dedalus (Azor) S.A.
- Empresas de Construcción de vehículos aéreos no tripulados (UAV por su sigla en inglés), Nostromo Defensa S.A. y Aerodreams.
- Talleres aeronáuticos civiles, de mantenimiento, reparación y transformación.
- Empresas proveedoras de repuestos y materiales aeronáuticos varios.
- Fabricantes de aviones experimentales, especiales, etc.

Crecimiento estimado

El volumen de ventas estimado para la manufactura mundial de aeronaves presentado en la siguiente figura considera a todos los sectores manufactureros de aero-

naves, entre los cuales se pueden encontrar: transporte aerocomercial, transporte militar, bombarderos, helicópteros y business jets. Estos valores han sido tomados de un informe realizado por AeroStrategy, consultora dedicada a la industria aerocomercial.

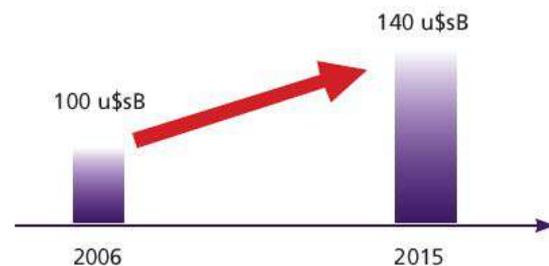


Figura 1. Evolución estimada de las ventas mundiales de aeronaves entre 2006 y 2015 según AeroStrategy

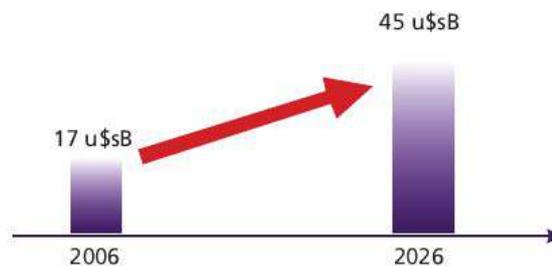


Figura 2. Evolución estimada de las ventas de motores aeronáuticos entre 2006 y 2026 según AeroStrategy.

De igual manera se puede estimar el volumen en la manufactura de motores de uso aeronáutico que, considerando todos los sectores, muestra una tendencia similar a la del caso anterior.

Ambos sectores señalados (aeronaves y motores) son dominados por la aviación de transporte que representa entre 50% y 70% de las ventas totales. El mercado de motores aeronáuticos no sólo es importante por las ventas que genera, sino porque el *know how* producido puede ser rápida-

mente volcado a otros sectores, como el de turbinas industriales, cuyas ventas actuales se estiman en alrededor de los 10 u\$sB creciendo hasta 2026 a 17u\$sB. Similar apreciación puede hacerse sobre todas las industrias colaterales a la aeronáutica que se benefician de estas nuevas tecnologías y procesos de manufactura aplicados a la industria metalmeccánica general.

Es interesante resaltar que ambos sectores experimentarán un crecimiento pronunciado que abrirá las puertas a nuevas inversiones. Dado el carácter oligopólico de la repartición actual del mercado en lo que a ensambladoras de aviones se refiere, es difícil prever el ingreso de nuevos jugadores.

Así, es probable que el crecimiento no se vuelque en mayor cantidad de ensambladores, sino que los actuales lo absorban repartiéndolo luego a los diferentes subcontratistas. Este comportamiento del mercado puede ser explicado observando las tendencias actuales de reformulación de las cadenas de provisión de las grandes ensambladoras.

Reformulación del mercado actual

El mercado aeronáutico se encuentra en un proceso de reformulación signado por los siguientes lineamientos:

- Reducción del número de proveedores directos.
- Las actuales fábricas como Airbus, Boeing, Embraer y Bombardier pasarán a ser solamente ensambladoras dejando el resto de las tareas a los proveedores primarios.
- Aumento de los proveedores secundarios o indirectos para saciar la demanda por parte de los proveedores directos.
- Los proveedores directos pasarán a ser socios de riesgo en los desarrollos.

La cantidad de ensambladoras se mantendría en número, los proveedores pri-

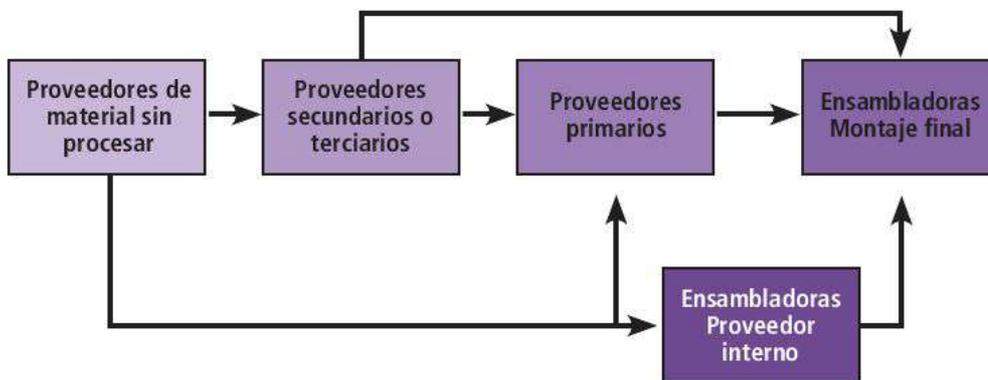


Figura 3. Organización inicial de la producción de aeronaves y motores aeronáuticos.

marios disminuirán pero complejizarán sus actividades. Un crecimiento importante se dará en los proveedores secundarios,

Las perspectivas son pues que en el futuro, las ensambladoras dependerán menos de sus provisiones internas y más de los

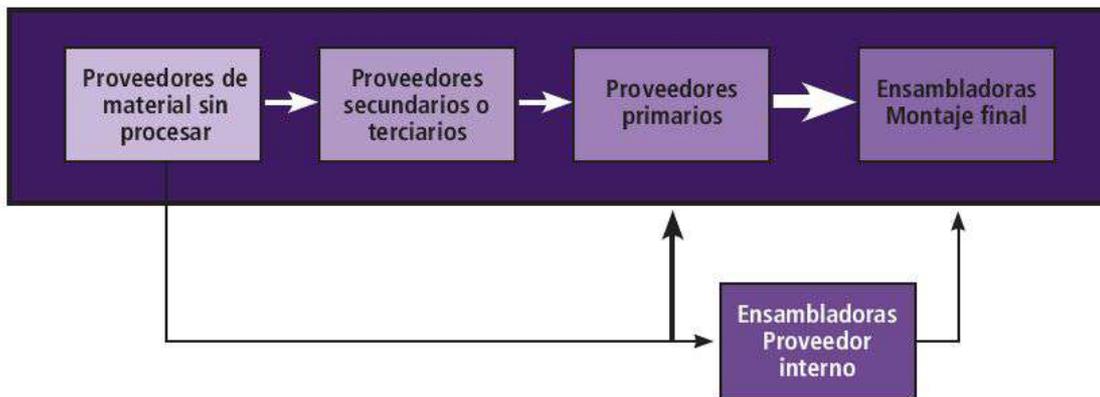


Figura 4. Organización futura de la producción de aeronaves y motores aeronáuticos. El grosor de las flechas indica la importancia del eslabón en la cadena de provisión.

donde la expansión del mercado y la globalización del mismo harán que aparezcan nuevos participantes.

proveedores primarios, quedando sin contacto con los proveedores ubicados en el segundo o tercer eslabón de la cadena.

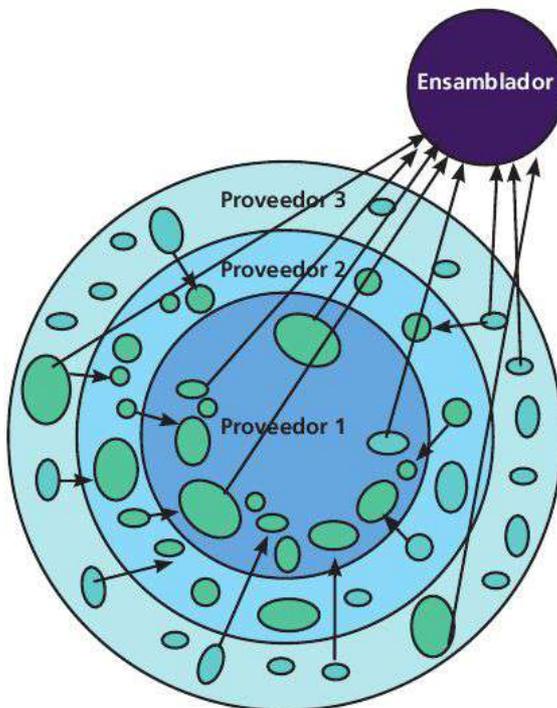


Figura 5.- Esquema de organización actual de la producción de aeronaves y motores aeronáuticos.

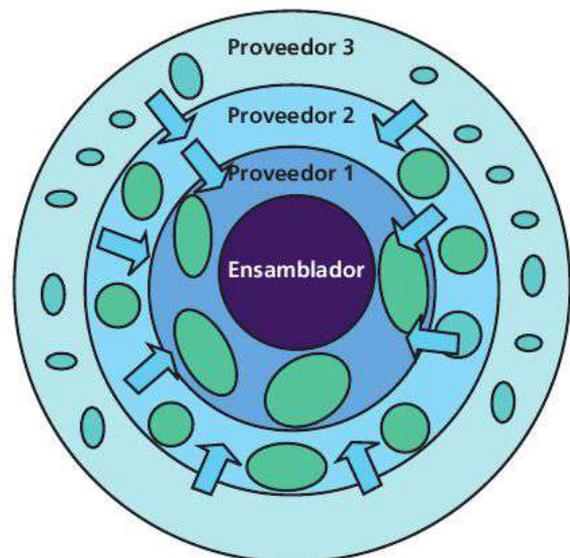


Figura 6.- Esquema de organización ideal a futuro de la producción de aeronaves y motores aeronáuticos.

La reorganización del sector hará que las ensambladoras dependan mayormente de los proveedores primarios, los cuales disminuirán y aumentarán su tamaño y responsabilidades en cuanto a desarrollo, investigación y riesgo en la inversión. Como contrapartida, los proveedores secundarios y terciarios aumentarán en número para satisfacer la demanda creciente de aeronaves y motores.

El futuro del sector

Las características futuras del sector industrial aeronáutico serán las siguientes:

- Gran dependencia de las ensambladoras de los proveedores primarios.
- Establecimientos de nuevos polos de fabricación en zonas *low cost*.
- Tercerización de la producción de aeroestructuras.
- Las ensambladoras enfocarán más sus tareas en la integración de sistemas.
- Menor capacidad de producción interna en las ensambladoras.
- Mayores desafíos tecnológicos para las empresas proveedoras, sobre todo las primarias.
- Poco número de proveedores primarios.
- Caída brusca del contacto entre ensambladoras y proveedores secundarios.
- Proveedores primarios actuarán como socios de riesgo de las ensambladoras.

- Aumento del número de proveedores secundarios y terciarios.

Este esquema cuenta en la actualidad entre los proveedores primarios más importantes a las empresas Spirit, Stork (Fokker), Alenia Aeronáutica, Vought, Gkn, Sonaca, Mitsubishi, Kawasaki, Fuji Heavy Industries. Y por parte entre la grandes ensambladoras que tercerizan la producción de sus aeroestructuras / aeropartes se encuentran Dassault, Boeing, Airbus, Embraer.

Globalización de la producción

La globalización de la producción hace que, pese a la disminución del número de proveedores primarios, puedan surgir nuevos jugadores en los llamados países *low cost* (Latinoamérica, este asiático, Europa del este) con la consecuente desaparición de actuales proveedores que al pertenecer a los países centrales no puedan adaptarse a las nuevas estructuras de costos.

Así, para estos países, entre los cuales se encuentra la Argentina, las oportunidades de ingresar a la industria aeronáutica se presentan no sólo debido al crecimiento del sector, sino también como consecuencia de la globalización de la producción y de una búsqueda de proveedores más económicos que los existentes en los países centrales. Un ejemplo de ello puede observarse en la creación de plantas de producción de aeroestructuras por parte de los fabricantes Embraer, Sikor-

sky o Gulfstream en Rumania, Polonia o México. Si bien en este caso los fabricantes mantienen la capacidad de producción de aeroestructuras, envían parte de la producción a países cuyos costos laborales son menores.

Las aeroestructuras son tal vez el componente más complejo de tercerizar. La tendencia actual se da en dos direcciones: una, la tercerización directa, como ha hecho Boeing con el 787; y la segunda, lo ya comentado sobre el establecimiento de plantas en países *low cost* (Sikorsky en República Checa, Bombardier en México, Pratt and Whitney en Polonia y Gulfstream en Rumania).

El caso mexicano

El caso mexicano es quizás uno de los más interesantes. En ese país, en tan solo diez años se desarrolló una próspera industria aeronáutica. Aprovechando la coyuntura internacional, que favorece la inversión en países con costos laborales bajos, gracias a un fuerte apoyo estatal y a la existencia de un banco encargado de promover inversiones extranjeras así como las ventas de empresas mexicanas en el exterior, en los últimos años se instalaron en México más de diez compañías dedicadas a la fabricación de partes aeronáuticas. Estas empresas producen desde cableado hasta fuselajes de aviones reactores ejecutivos.

Esta modalidad de surgimiento de la industria aeronáutica difiere de la tradi-

cional ya que no posee apoyo directo del Estado mediante la compra de parte de la producción y carece de productos finales: sólo fabrican partes. En este caso tanto el *know how* técnico como comercial y de marketing ha sido adquirido mediante una política destinada a otorgar beneficios al establecimiento de empresas extranjeras en el territorio mexicano. La ventaja de esta estrategia consiste en la velocidad con que se establece la industria y el bajo costo que le implica al Estado. Como desventaja se debe señalar que muchos capitales, cuando la coyuntura externa deja de ser favorable, abandonan sus inversiones sin mayor dificultad. Por otra parte, el *know how* técnico generado es escaso y si no hay una fuerte promoción estatal mediante la formación de cuadros técnicos y provisión de investigación y desarrollo (I+D), estas industrias no van a ser más que ensambladoras de bajo costo desperdiciando el valor agregado que la alta tecnología le puede otorgar a la sociedad.

En cuanto a números, durante 2003 la industria aeronáutica mexicana exportó 400 millones de dólares, en tanto en 2007 la cifra aumentó a 700 millones de dólares. Cabe aclarar que a fines de la década de los noventa esta industria era casi inexistente. Entre las compañías internacionales más importantes que se han radicado en México, se encuentran Honeywell Systems Integration, Industria de Turbo Propulsores, General Electric y Bombardier. Esta última, realizando el ensamble del fuselaje de sus aviones ejecutivos.

Reformulación en la fabricación de las aeroestructuras

En el contexto de reformulación del sistema de provisión de partes para la industria aeronáutica un caso similar al mexicano es el de la empresa Airbus. Generalmente una de las principales acciones tomadas por los grandes constructores es deshacerse de la fabricación de las aeroestructuras. El primer paso lo dio Boeing, tercerizando la fabricación del fuselaje de su nuevo modelo 787 a empresas como Spirit, Alenia y Vought, entre otras. En tanto, Airbus está reconfigurando la fabricación de aeroestructuras de dos formas diferentes. La primera es tercerizando la fabricación de secciones de fuselaje de sus desarrollos futuros de forma similar a Boeing. Mientras que la segunda es mediante la venta de las instalaciones donde produce las aeroestructuras para sus actuales modelos.

Un camino posible: la fabricación de aeropartes en la Argentina

La tendencia del mercado de proveedores de aeropartes se basa en la descentralización de la manufactura. Es decir, cada vez más frecuentemente se fabrican componentes en distintas empresas y regiones para ser luego ensamblados por los grandes de la industria aeronáutica. Ello permi-

te la especialización, con su correspondiente baja de costo, el aumento de la calidad y la disminución de riesgos originados en la falta de producto en la línea de montaje. Esto se corresponde con lo ocurrido en la industria automotriz.

La conveniencia de fabricar aeropartes, además de ser un gran negocio en el caso de fabricarse en grandes cantidades, radica en permitir a las empresas involucradas mantener actualizadas sus líneas de producción y establecer estándares altos de calidad. Este último punto es la clave para tener éxito en el competitivo mundo de los fabricantes de aeropartes. Además crea nexos entre empresas, se comparten tecnologías, fortalece vínculos entre países y facilita el ingreso de productos propios a otros mercados. En la actualidad existen en Argentina algunas pequeñas y medianas empresas (PYMES) que producen y reparan numerosas aeropartes para ser utilizadas en la industria nacional e internacional. Esta participación es mínima si se analiza en el contexto futuro de la necesidad global de fabricación de aeropartes.

En la historia de la FMA, la fabricación de aeropartes nunca había sido planteada seriamente. Se fabricaron aviones bajo licencia (Beechcraft "Mentor", Morane Saulnier "París", Cessna 182 "Skyline", etc.) e inclusive se desarrolló un proyecto conjunto con Embraer a fines de los 80 (CBA-123 "Vector"). En todos estos emprendimientos se fabricaron algunas partes del avión, pero a su vez se implementaron las líneas de montaje final del avión completo.

La experiencia de convertirse en proveedor de partes para un cliente diferente a la ex FMA es exigua. Se realizaron algunos intentos proveyendo pequeñas piezas de material compuesto a Embraer a fines de los 80 y otras, en la última década, a Lockheed Martin de Estados Unidos con resultados diversos.

Debido a la tendencia de los mercados actuales y al alto riesgo que conlleva montar una línea completa de fabricación y ensamblaje de una aeronave nueva, es fundamental sentar las bases e incentivar a la fabricación de aeropartes tanto en las pymes del sector como en la ex FMA. De esta forma se podrían reacondicionar las estructuras de manufactura, remodelar y readaptar el utillaje, técnicas de manufactura y tecnologías a los tiempos venideros, establecer los conceptos de calidad y trazabilidad dentro de la manufactura, y otros temas asociados, que permitan reorganizar las bases para la posible manufactura o ensamblaje de aeronaves en un futuro cercano.

La posibilidad de diseñar la línea de montaje y manufactura de una aeronave nueva, dentro de la ex FMA, es prácticamente inviable tecnológica y económicamente en el contexto actual del sector sin considerar una inversión adecuada que revierta esta situación. También es necesario incentivar a las empresas que actualmente ensamblan y construyen aeronaves de menor porte, como Laviassa y Cicaré, ya que para poder evolucionar y crecer necesitan de la provisión de componentes confiables y de calidad.

Al respecto, han existido distintos acercamientos entre la Argentina y Brasil (refrendados por los presidentes de ambas naciones, Cristina Fernández de Kirchner y Lula Da Silva), más específicamente con Embraer, para la fabricación y desarrollo de aeropartes que se destinarían a la empresa brasileña y para el desarrollo de un centro de mantenimiento encargado de la reparación de aeronaves que serían adquiridas en el país vecino.

En todos los ámbitos, un área influyente en el deterioro actual de nuestra industria es la adquisición de partes a un costo muy elevado dada la relación euro-dólar/peso más los costos de importación. Para entidades oficiales con magros presupuestos y pequeños operadores, esta situación afecta el servicio de sus aeronaves.

En otros casos, obliga a recurrir al canibalismo o directamente a desprogramar material que en estas condiciones -y luego de varios años- resulta imposible retornar al servicio a un costo razonable. Un hecho destacable es el importante incremento del uso de combustible automotor por parte de propietarios de pequeñas aeronaves y aeroclubes, con el fin de reducir costos operativos. Esto se ve agravado en general, por la antigüedad de las aeronaves en el mercado, muchas de las cuales se han dejado de fabricar, lo que dificulta la adquisición de repuestos originales y trazables.

Asimismo, se observan situaciones de abuso por parte de proveedores y representantes en el país, aduciendo los altos

costos de importación y el simple hecho de ser un producto de uso aeronáutico. A modo de ejemplo: un proveedor aeronáutico en el país cotiza una lámpara General Electric de uso aeronáutico a 300 dólares, mientras que el costo en Estados Unidos es de un tercio de ese precio y la adquisición de la misma lámpara por el representante de General Electric en el país es incluso inferior.

Empresas que fabrican partes aeronáuticas

Las empresas que fabrican partes aeronáuticas aprobadas por Dirección de Aeronavegabilidad (dependiente de la Autoridad Nacional de Aviación Civil) son escasas:

- Aeromotores SRL (celdas flexibles de combustible para varias marcas, bajo AFP).
- Aeropartes Mto (repuestos para Aero Boero, bajo AFP).
- AR Avia SA (amortiguadores y escapes para PA-25, bajo CTS – AFP).
- Bahía Blanca Taller (costillas de ala para varios modelos Piper, bajo AFP). Lavia Argentina SA (aeronaves
- Agrícolas Lavia PA-25 y toda la línea de repuestos, bajo certificado de producción).
- Eduardo H. Pérez SA (Pistones Persan, para motores Lycoming, proveen pistones semielaborados a un proveedor de Lycoming).

Proyección futura en la fabricación de partes aeronáuticas

La producción de partes aeronáuticas puede permitir a una empresa la posibilidad de calificar como OEM (Original Equipment Manufacturer - Fabricante de Equipos Originales) debidamente certificado y acceder de esta manera, al mercado de proveedores de otras fábricas de aviones, componentes y partes.

Es decir, se le abriría un mercado en el cual competir con otras fábricas de partes de todo tipo. Como consecuencia de este negocio se puede acceder a tecnologías cada vez más sofisticadas y a estándares de calidad cada vez más altos.

Las tendencias actuales deparan la certeza de crear empleo en forma geométrica cada año. La convicción basada en datos ciertos, la creación de un plan estratégico y el apoyo del Estado con políticas a largo plazo generan la posibilidad de crear un polo de desarrollo industrial aeronáutico, en un plazo muy corto y de dimensiones insospechadas.

Para ingresar a ese nicho de fabricación es fundamental asegurar la calidad y la trazabilidad de las partes manufacturadas, lo cual requiere planificación y prospectiva de futuro. La falta de este pensamiento en el pasado reciente ha generado que un número importante de empresas tradicionales de fabricación de aeropartes, muchas de ellas nacidas alrededor de

la ex FMA, se reconvirtieran a la fabricación de autopartes.

Es por ello que incentivar la fabricación de aeroportes nacionales puede revertir situaciones anteriores de aeropartistas devenidos en autopartistas y de esta manera, impulsar la producción industrial.

Cluster Aeronáutico como Motor del Sector

A fin de integrar la capacidad y productividad de los actores que participan en los negocios de la industria aeronáutica es con-

desarrollo y sostenimiento del sector como un pilar más de la economía del país.

El rol del Estado en estos *clusters* no consiste en realizar el "soporte" a través de subsidios, sino implica asumir el rol de mentor de la ejecución de políticas consensuadas de largo plazo, como por ejemplo, el de la conectividad de los negocios para asegurar la aplicación de las políticas de *off-set*. A modo de ilustración podemos analizar el siguiente caso: Cuando la empresa Varig compró los aviones de transporte de gran porte de McDonnell Douglas, esta conectividad y la política



veniente la creación de un *cluster* tecnológico especializado, destinado a promover su rentabilidad y fomentar con ello el desarrollo de los sectores que le dan factibilidad.

Teniendo en cuenta que la industria aeronáutica impulsa el fortalecimiento de las pymes del sector y permite introducir al país en las tendencias actuales del mercado, resulta fundamental la participación del Estado, de la banca, la Universidad, los centros de tecnología, las empresas y pymes de la industria y representantes del mercado. Estas organizaciones velan por el

agresiva de *off-set* del Estado brasileño, permitió que Embraer recibiera a cambio, la transferencia de la tecnología de fibra de carbono y fabricara los flaps de los propios aviones que recibiría Varig. Hoy LADE de Argentina está renovando parte de su flota. ¿Cuál es el requerimiento de *off-set* en dicha operación?⁵

En conclusión, un "*cluster aeronáutico*" permitiría la inserción del país en las tendencias internacionales actuales. Su misión debe ser potenciar, promover y estimular la red industrial, profesional, tecnológica y de

innovación del sector aeronáutico nacional, favoreciendo el desarrollo e implementación de proyectos de inversión, la creación de puestos de trabajo de alta especialización, el desarrollo científico y tecnológico y la consolidación de esta industria de alto valor agregado como uno de los pilares del desarrollo sustentable del país. Los objetivos de fondo son: generar una red industrial consolidada, competitiva y con proyección de futuro, establecer políticas comunes que potencien a las empresas, individual y colectivamente como grupo de actividad sectorial y contribuir a la formación y especialización de recursos humanos del sector.

Apoyo del Estado a la Industria Aeronáutica

La presencia comprometida del Estado a través de la generación de un plan estratégico a mediano plazo, es un factor esencial para el desarrollo de una industria aeronáutica exitosa. Este apoyo a la industria aeronáutica debe comenzar con la fundación de entidades capaces de afrontar en escala y calidad significativa la investigación y la producción aeronáutica, iniciativa que normalmente sólo puede ser abordada por el Estado.

Asimismo, es necesario que la presencia estatal se mantenga sostenidamente a lo

largo de la vida de la industria aeronáutica. Para ello existen principalmente dos vías:

- Mediante el soporte económico, tanto para solventar los proyectos de desarrollo y producción como para financiar a los clientes de la industria, algo crucial para poder vender los productos en el mercado internacional.
- Mediante la protección del mercado interno, vía regulaciones al comercio exterior o el aseguramiento de un cierto volumen de compras por parte del mercado interno.

De la misma forma, es importante analizar las capacidades internas tanto de manufactura como de desarrollo y apoyar estas iniciativas antes de adquirir o invertir en empresas extranjeras.

Posibles Oportunidades (Nichos)

Existen distintas oportunidades de desarrollo de mediano y largo plazo para desarrollar nichos de mercado. Estas posibilidades van desde la fabricación de aeropartes o aeronaves completas, al posterior mantenimiento de las mismas. Algunas de estas oportunidades se enumeran a continuación:

5. Nota del Editor: La empresa de promoción Líneas Aéreas del Estado (LADE) dependiente de la Fuerza Aérea Argentina incorporó en 2009 cuatro aviones de transporte SAAB-340. Estas aeronaves son usadas aunque completamente renovadas con tecnología de punta (permitiendo brindar excelentes condiciones de manejo, maniobrabilidad y seguridad) por cuanto no se trataba de una operación que incluyera transferencia de tecnología. Los aviones están destinados en la IX Brigada Aérea de Comodoro Rivadavia para, desde allí, efectuar diversos servicios que LADE presta en el transporte de la población patagónica

Fabricación de Aeronaves para la Defensa a Corto Plazo

- Avión biplaza de entrenamiento avanzado.
- Avión biplaza de entrenamiento básico.
- Helicópteros con motor turbina de 2 a 4 plazas.
- UAV para distintas aplicaciones.

Fabricación de Aeronaves para la Aviación Civil a Corto Plazo

- Aviones biplaza de entrenamiento básico y vuelo deportivo.
- Aviones de uso en aeroaplicación o de lucha contra incendio.
- Helicópteros de entrenamiento básico, de vuelo deportivo y simuladores.

Fabricación de Aeronaves para la Aviación Civil y Militar a Largo Plazo

- Aviones cuatriplaza de entrenamiento y vuelo deportivo.
- Aviones turbohélice de cuatro a seis plazas para uso privado y público.
- Avión turbohélice de hasta 30 plazas para uso general de transporte aerocomercial, para aplicaciones públicas y privadas.
- Aviones de mayor envergadura en asociación con empresas del exterior (Bombardier, Embraer, Saab, etc).

¿Cómo Lograr el Desarrollo de la Industria Aeronáutica Nacional?

- Impulsar el funcionamiento de la ex Fábrica Militar de Aviones (FMA) a través de desarrollos militares, lo cual implicaría reactivar el desarrollo del IA63-Pampa. De esta forma se recuperaría la capacidad productiva y, mediante la venta de aeronaves al Estado, se adquiriría la capacidad financiera suficiente para comenzar a desarrollar los emprendimientos del área civil y mejorar los estándares de calidad de su producción.
- Definir una estructura organizativa de la ex FMA siguiendo el modelo de la empresa Invap, del astillero Tandano o de una sociedad anónima con participación mayoritaria del Estado, como fue en sus inicios Embraer, creando y consolidando un directorio idóneo integrado por representantes de los distintos organismos relacionados con la aeronáutica en el país⁶.
- Otorgarle el apoyo requerido a la empresa Cicaré SA, mediante la adquisición de helicópteros para las Fuerzas Armadas y el acceso a créditos blandos. La compra de helicópteros a Cicaré SA debe ser a cambio de que la empresa se comprometa a desarrollar en un futuro helicópteros civiles, enfatizando en la exportación de los mismos. De esta forma se podrían

establecer dos polos de la Ingeniería Aeronáutica, uno en Córdoba y otro en la provincia de Buenos Aires.

- Iniciar un desarrollo civil (comercial), paralelamente a estos desarrollos militares, aprovechando el *know-how* de los mismos. El ámbito militar debería ser el encargado de poner la estructura en funcionamiento. Sin embargo, a mediano plazo, el mayor soporte de la estructura debería provenir de la esfera civil a efectos de maximizar el desarrollo.
- En el caso de la ex FMA, lo más sencillo sería comenzar a fabricar aeropartes, atento que esta actividad no demanda una estructura comercial y financiera de gran magnitud, como se requeriría para la comercialización de una aeronave completa. Es necesario considerar que si bien el *know-how* de ex FMA en el área técnica es bueno, se han perdido las áreas financiera y comercial, y hay falencias en la cadena de trazabilidad, control de partes y homogeneidad de las mismas. De esta forma el desarrollo de partes implicará un paso intermedio hacia el futuro desarrollo de un avión completo, permitiendo generar el impulso inicial para establecer, fortalecer y desarrollar los estándares de calidad apropiados que demanda un mercado tan competitivo.
- Viabilizar el acceso de capitales privados como fuente de financiamiento y adquisición en forma rápida de *know-how* en las áreas financiera y comercial. Asimismo, la actividad podría verse menos afectada por los ciclos de inestabilidad política y económica del país.
- Fomentar e impulsar a las pymes para que actúen como proveedores de los centros principales, en este caso la ex FMA e hipotéticamente Cicaré SA, a través de créditos blandos y capacitación de recursos humanos.
- Organizar, equipar, capacitar al personal y preparar a la actual Dirección de Aeronavegabilidad (DA) de la ANAC para que funcione como un organismo estatal que, en su misión considere promover y facilitar la industria aeronáutica en todas sus ramas. Para ello es importante trabajar sobre diversos aspectos, entre los que podemos destacar: celebrar protocolos de cumplimiento de la normativa que aceleren los procesos administrativos, propender al aumento de la actividad aérea en cantidad de horas voladas en el país (esto produciría un efecto multiplicador sobre la industria), establecer normas, en consenso y transparencia con los actores del sector, que por un lado

6. El artículo 2° de la ley 26.501/09 por el cual el Estado recuperó el complejo industrial aeronáutico de Córdoba, establece que "en forma simultánea con la transferencia de las acciones, el Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Defensa, realizará las modificaciones estatutarias y propiciará las decisiones asamblearias y de directorio".

promuevan la industria local y a su vez provean a la industria de estándares que le permitan captar mercados internacionales. Es decir, es un factor esencial que la DA se convierta en una herramienta de la industria, catalizando y fortaleciendo a toda la industria aeronáutica.

- Dado el desarrollo del Invap en el área electrónica, a través de la provisión de radares, sería interesante explorar la capacidad de desarrollar equipamiento electrónico destinado a aeronaves. Este es un mercado dominado por muy pocas empresas y en los países en vías de desarrollo, es prácticamente inexistente. Así es que, aprovechando que el Invap está comenzando a adquirir capacidad en esta área, éste podría ser otro nicho a explorar.
- Ensamblar en nuestro país aeronaves adquiridas en el exterior sería otra alternativa que entre otras ventajas, posibilitaría adquirir *know-how*.
- Otros mercados complementarios que pueden ser explorados son el de reconversión a cargueros de aeronaves comerciales, de modernización de aeronaves militares, etc.
- Creación de una agencia estatal encargada de promover el desarrollo de *know-how* en las áreas de comercialización en el extranjero, servicio posventa y financiación a todas las empresas que están desarrollando tecnología en el país, dado que la mayoría de ellas, si bien son muy

solventes técnicamente, son pequeñas y tienen dificultades a la hora de contar con una amplia red comercial en el exterior.

Mantenimiento de aviones militares

- En la actualidad nuestras Fuerzas Armadas poseen más de treinta modelos diferentes de aeronaves, muchos de ellos tan obsoletos que sus fabricantes han dejado de prestar el servicio de actualización de documentación y mantenimiento. Sumado a esto, cada Fuerza posee sus propios talleres y sistemas de armas independientemente una de otras. Resulta necesario entonces reducir el número de aeronaves en inventario de unos pocos modelos que puedan ser utilizados por las tres Fuerzas: aviones de entrenamiento, transporte y enlace, así como helicópteros. En este aspecto es conveniente prever a mediano plazo una fuerte inversión con el propósito de adquirir nuevas aeronaves para reemplazar al obsoleto parque existente.
- Es necesario también que los pocos recursos de mantenimiento existentes en el país sean compartidos en forma racional entre las distintas Fuerzas. Para ello se requiere implementar un Sistema Integrado de Logística que abarque el material aéreo de las

Fuerzas Armadas y de Presidencia de la Nación.

Paralelamente se debe adoptar un régimen aduanero que permita ingresar y sacar material aeronáutico del país en forma ágil (sin obviar el correspondiente control, lógicamente, para evitar los abusos que han registrado en el pasado). Al respecto, el Ministerio de Defensa impulsa la creación del Reglamento Aeronáutico Militar, equivalente a las DNAR y RAAC de la ex Dirección Nacional de Aeronavegabilidad (DNA) del Comando de Regiones Aéreas de la Fuerza Aérea (disuelto al crearse la ANAC), a fin de unificar y estandarizar los sistemas de mantenimiento de las Fuerzas Armadas, permitiendo la asistencia de aeronaves de la misma arma entre fuerzas y también, acercarse a los requerimientos de la aviación general para ofrecer servicios al ámbito privado.

- Se debe incluir en el punto precedente dentro del sistema integrado de logística, la documentación técnica utilizada por las Fuerzas y la realización de cursos de capacitación para personal técnico y pilotos.
- Es importante destacar la necesidad de reactivar la capacidad operativa de las Áreas Material Quilmes y Río Cuarto, para disponer de los componentes que son reparados en

sus talleres y que resultan imprescindibles para mantener operativos los sistemas de armas que opera la Fuerza Aérea.

- Respecto de los ingenieros y técnicos de mantenimiento que actúan dentro del ámbito de las Fuerzas Armadas, se debe considerar un esquema de preparación profesional y de remuneraciones en consonancia con el ámbito civil de manera de disminuir la constante emigración de personal calificado, lo cual ha producido en la actualidad una notable disminución de especialistas en los talleres.
- La Base Espora de la Armada Argentina cuenta con una amplia gama de capacidades y una importante infraestructura, la cual podría brindar servicios al ámbito civil en aquellas capacidades no existentes en talleres habilitados por la Dirección de Aeronavegabilidad y a sistemas de armas de las otras Fuerzas. En el mismo sentido, la base de Punta Indio cuenta con una pista apta para aeronaves de gran porte y, aunque con capacidades reducidas, con una infraestructura importante.
- Es importante considerar que, actualmente el Comando de Aviación del Ejército, con directivas de la empresa Bell, está completando las instalaciones y su equipamiento para convertirse en el único taller integral para la conversión de los

helicópteros UH-1H en "Huey II", ya que tanto la Armada como Fuerza Aérea poseen este tipo de aeronaves⁷

- Utilizar y adecuar instalaciones existentes para la fabricación de partes, con un adecuado control de calidad y trazabilidad.

Propuestas

El informe elaborado por la Facultad de Ingeniería propone la creación de "Centros de Investigación y Producción para la Defensa" en todo el país. Para ello el Ministerio de Defensa deberá:

adelante por la actual Ministra de Defensa en la convocatoria a participar en los desarrollos para la Defensa a los distintos centros civiles de investigaciones.

- Realizar un censo de las actividades de investigación y desarrollo para la Defensa que están llevando a cabo los distintos organismos de las Fuerzas Armadas.
- Solicitar a las Fuerzas Armadas un plan a largo plazo de sus necesidades respecto a las investigaciones y desarrollos en marcha, a fin de participar a los centros de



- Centralizar y organizar la Investigación y los desarrollos para la Defensa, a fin de evitar la superposición existente entre las tareas llevadas a cabo en los distintos organismos de las Fuerzas Armadas y que en muchos casos coinciden con las que se realizan en Centros de Investigaciones del ámbito civil estatal (Conicet, Universidades, etc), generándose así una duplicación de esfuerzos y de recursos.
- Institucionalizar la política llevada

investigaciones civiles, conservando la reserva en aquellos casos que las investigaciones se consideren estratégicas.

- Los centros de Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas no deberían estar incluidos en los destinos del personal militar, ya que se invierten importantes recursos para su formación y luego son desplazados a otros destinos donde la formación adquirida ya no es aplicable.

En tanto, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva deberá:

- Incluir en las convocatorias de los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica las áreas y disciplinas como Tecnologías de Transporte Vehicular, Aeronáutica, Naval, Espacial etc.
- Considerar prioritarias aquellas investigaciones que deriven en proyectos concretos para el desarrollo industrial del país.
- Estudiar en conjunto con el Ministerio de Defensa para asignar Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICTO) a aquellas iniciativas que requieran llevar adelante las Fuerzas Armadas, según sus necesidades.

Centro de investigación tecnológica aeronáutica

Otra propuesta consiste en la creación de un Centro de Investigación Tecnológica Aeronáutica dentro del ámbito de influencia de la ex Área Material Córdoba y vinculado con los centros de enseñanza aeronáuticos. Para ello, el Ministerio de Defensa deberá:

- Elaborar un proyecto para la formación de un Centro Tecnológico

Aeronáutico, concentrando los laboratorios de la ex Fábrica Militar, bajo una misma órbita.

- Generar un ámbito donde puedan participar investigadores de otros centros de Investigación y en lo posible que puedan alojarse en estadías cortas.
- Facilitar la implementación de pasantías y prácticas profesionales supervisadas (PPS) -que hoy son obligatorias en las carreras de Ingeniería- para los alumnos de las carreras de Ingeniería Aeronáutica y de otras afines, a ser desarrolladas en la Fábrica de Aviones.
- Realizar concursos sobre proyectos de investigación entre las distintas Universidades Nacionales, a fin de aprovechar y direccionar los planes de investigación de los docentes con dedicación exclusiva en proyectos que contribuyan a la Nación.
- La dirección del Centro deberá estar a cargo de un directorio con participación del Ministerio de Defensa y representantes de las Universidades que dictan carreras de Ingeniería Aeronáutica en el país.
- Los integrantes del directorio podrán ser civiles o militares pero el acceso a esos cargos debe ser concurso de antecedentes ■

7. El Ejército Argentino suscribió en junio de 2009 un convenio con la empresa Bell de Estados Unidos por el cual se homologaron los talleres de la Fuerza en los que se produjo la modernización de los helicópteros UH 1H para transformarlos en Huey II. De esta forma, la Bell reconoció que los talleres del Ejército sostienen los estándares de calidad del fabricante y los autoriza a realizar operaciones similares a aeronaves de Uruguay y Paraguay.

Álvaro José Martínez*

Págs. 130-143

Educación Naval



* Álvaro José Martínez es Contraalmirante, Veterano de la Guerra de Malvinas (VGM), Director de Educación Naval y Rector del Instituto Universitario Naval de la Armada Argentina (INUN), miembro del Consejo de Regencia del ITBA (Instituto Tecnológico Buenos Aires) y Director de Sede de Investigación y Estudios Estratégicos del INUN del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa "Manuel Belgrano" (CEEPADE), Ministerio de Defensa. Licenciado en Análisis de Sistemas Navales y es titular de un Master in Business Administration (MBA). En la República Bolivariana de Venezuela cursó la Escuela de Guerra Naval y se graduó en la Universidad Central de Venezuela como "Especialista en Organización" (1995-1996). Se desempeñó como Académico Visitante en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) de la National Defense University en Washington DC (2002). Cursó el postgrado en "Negociación" en la UCA (2000).

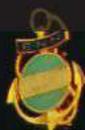
Sistema



La Educación Naval en el Sistema de Defensa

"...la reforma educativa del instrumento militar de la Defensa es uno de los pilares fundamentales de nuestra gestión"

Dra. Nilda Garré



La educación constituye el pilar fundamental de toda sociedad, y en particular para determinadas instituciones del Estado como son sus Fuerzas Armadas.

La formación de los recursos humanos del instrumento militar de la Nación está orientada por objetivos de conocimientos, destrezas y competencia para su participación en la Defensa, que se corresponden con el perfil profesional exigido para los distintos niveles de personal, jerarquías y especialidades, según el campo ocupacional de cada uno.

El proceso de modernización del Sistema de Defensa que conduce la Ministra Nilda Garré ha puesto particular énfasis en la transformación de los mecanismos de formación que constituye el centro de carrera militar, poniendo el acento en la adecuación de los planes de estudio en todos los niveles, integrando nuevos contenidos y materias en reemplazo de otras extemporáneas.

La transformación en marcha está regida por el ethos militar con eje en el concepto de ciudadano-soldado, que es a un tiempo una idea de pertenencia que otorga cohesión interna y orgullo profesional al cuerpo castrense, equilibrándolo con un convencimiento pleno de sus integrantes en la defensa de los valores democráticos y republicanos. La consideración del militar como ciudadano de uniforme reconoce todos los derechos y todas las obligaciones inherentes a la ciudadanía, a lo que se agrega el carácter propio del servidor pú-

blico especializado en el manejo de sistemas de armas.

El Sistema Educativo Naval

Desde hace más de setenta años y como consecuencia de las necesidades educativas de la Armada Argentina, se configuró el Sistema Educativo Naval (SEN) que hoy integra todos los niveles de enseñanza de los recursos humanos que conforman la institución, ya sean estos militares, civiles o miembros de la marina mercante, cuyos integrantes constituyen la reserva naval de la Argentina.

En este sistema está establecida una estructura de dependencias que parte del Jefe del Estado Mayor General de la Armada y se particulariza orgánicamente en la Dirección de Educación Naval (DIED) que tiene una relación funcional con la Subsecretaría de Formación del Ministerio de Defensa.

La misión educativa de la DIED se materializa a través del Instituto Universitario Naval (INUN), conformado orgánicamente por un Rectorado y cinco Unidades Académicas (Escuela Naval Militar, Escuela de Oficiales de la Armada, Escuela de Guerra Naval, Escuela de Ciencias del Mar y Escuela Nacional de Náutica) que son las responsables de la educación de nivel superior universitario, y seis Unidades Educativas no Universitarias (Escuela de Suboficiales de la Armada, Escuela de Submarinos y Buceo, Escuela Nacional de Pesca, Escuela Nacional Fluvial, Liceo Na-

val Militar "Almirante Brown" y Liceo Naval Militar "Almirante Storni").

El INUN es un instituto universitario imbricado en la Armada que responde a un proyecto institucional inescindible del SEN. Como institución universitaria data de 1991, momento en que fue reconocido como tal por el Ministerio de Educación de la Nación. A partir de esa fecha integra el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y participa activamente en los distintos foros del ámbito académico universitario.

Acorde con lo establecido en la Ley de Educación Superior y con el propósito de optimizar sus propuestas de mejoramiento de la calidad, en 2006 el INUN realizó el proceso de evaluación institucional que culminó con la evaluación externa por parte de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU-Ministerio de Educación).

El SEN permite cumplir con las instancias y etapas sucesivas de incorporación, formación y capacitación específicas del personal militar en base a los requisitos y requerimientos establecidos por la conducción del Sistema de Defensa para las carreras de oficiales y suboficiales.

Esos lineamientos que guían la modernización del instrumento militar de la Nación, conducen lógicamente a la articulación y complementación con la educación conjunta de las Fuerzas Armadas. Por tratarse el ámbito naval y marítimo de lo

que es propio de la Armada, la Fuerza también ejerce la responsabilidad de formar y capacitar al personal de la marina mercante. Asimismo, capacita al personal civil de la Armada como una contribución activa al mejoramiento de sus recursos humanos en sus competencias y valoración funcional.

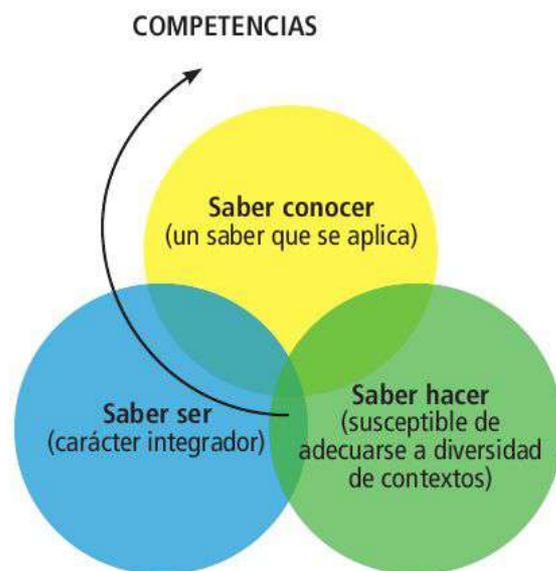
El Modelo de Educación Naval

El núcleo del desafío educativo de la Armada está centrado en lograr la síntesis de aspectos formativos que tienen como objetivo ulterior la excelencia en la formación de ciudadanos, servidores públicos y marinos de guerra, dentro del marco de un escenario complejo.

La sociedad del conocimiento demanda en el presente que las personas se enfrenten a un mundo caracterizado por la rapidez de los cambios, la complejidad, la incertidumbre y la interdependencia. Asimismo, se reconoce cada vez más frecuentemente que el éxito futuro de las organizaciones dependerá, en gran medida, de los resultados de la educación, lo cual ha llevado a los encargados de formular políticas a poner especial énfasis en el desarrollo de su capital humano. Así lo señaló la Sra. Ministra de Defensa: *"Entendemos la enseñanza en sus diferentes modalidades y niveles como uno de los vehículos centrales del proceso de cambio que requieren las Fuerzas Armadas argentinas"*.

1. Fragmento del discurso pronunciado por la Sra. Ministra de Defensa, Dra. Nilda Garré en el cierre del "Curso de Instructores Militares" en el Colegio Militar de la Nación, 23 de junio de 2009

El SEN orienta su accionar a obtener resultados que no sólo sean de valor institucional, sino que hagan de los individuos personas capaces de afrontar todas aquellas demandas variables, elaborando y construyendo respuestas apropiadas.



La actividad educativa se inspira en el concepto fundamental de generar e incentivar competencias, entendidas como *“la capacidad de responder a demandas complejas y llevar a cabo tareas diversas en forma adecuada. Supone una combinación de habilidades prácticas, conocimientos, motivación, valores éticos, actitudes, emociones y otros componentes sociales y de comportamiento, que se movilizan conjuntamente para lograr una acción eficaz”*².

Ser competente supone intervenir eficazmente en la resolución de problemas técnicos, operativos, administrativos y logísticos, como de conducción de personal; pasar de

la potencialidad para hacer algo –estática– a la acción misma, acción flexible y estratégica en un aquí y ahora concretos –dinámica–. *“La aproximación a los aprendizajes desde las competencias, trata de luchar contra los saberes muertos y contra la fragmentación del conocimiento en asignaturas, pues en múltiples ocasiones al estudiante le cuesta movilizar los saberes académicos en situaciones concretas de la vida cotidiana”*³.

De acuerdo con el proyecto DeSeCo (Definición y Selección de Competencias) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cada competencia debe:

- Contribuir a resultados valorados por las sociedades y los individuos. Ayudar a los individuos a hacer
- frente a una variedad de demandas en una diversidad de contextos. Ser importante no sólo para los
- especialistas sino también para los individuos.

A dicho fin, las tres competencias técnicas fundamentales a desarrollar en las personas que constituyen el objeto del SEN, son:

- Competencias para comprender, interpretar y aplicar con habilidad los conocimientos socioculturales, así como el empleo de instrumentos que permiten el acceso interactivo a la información y a la tecnología.
- Competencias para relacionarse con

grupos heterogéneos y trabajar en equipo, administrando, gestionando y resolviendo conflictos.

- Competencias para desenvolverse de manera autónoma en el ejercicio de sus responsabilidades.
- Competencias en el empleo del instrumento militar en lo específico naval.

Estas competencias deben estar basadas en principios y valores sólidamente cimentados, aquellos de ciudadano en uniforme a que hicimos referencia antes, con prevalencia de los fines institucionales por sobre los intereses personales, habida cuenta que la profesión militar tiene de suyo un grado de compromiso elevado con el acto voluntario de ofrendar la propia vida en defensa de los intereses más elevados de la Nación, identificados con los valores que sostienen a un Estado democrático moderno.

Todo esto implica modelar a los ciudadanos para desempeñarse en un medio de características particulares, como es el mar, y poder afrontar situaciones de exigencias límite ante eventuales oponentes, en condiciones ambientales en las que el ser humano, liberado a sus propias fuerzas, carece de posibilidades de supervivencia.

Si bien dichas circunstancias límite no son recurrentes ni frecuentes, todo aquel

que desempeñe o realice actividades en el ámbito marítimo debe estar preparado para afrontarlas y asumir al mismo tiempo, según su nivel de responsabilidad, el compromiso de incidir sobre la vida de otros ya que el buque en sí es un pequeño mundo físicamente aislado.

En síntesis, el SEN procura formar líderes que sepan, deseen y puedan enfrentar desafíos en condiciones de cambio, complejidad e incertidumbre, y asumir riesgos ponderados con racionalidad, responsabilidad y creatividad.

En particular para el personal militar, este sistema contempla el desarrollo de competencias, aptitudes y capacidades a lo largo de su carrera, que lo habilite en cinco grandes ejes formativos, cada uno de los cuales varían sus intensidades relativas según el nivel jerárquico y deben alcanzar el equilibrio integral al llegar a las jerarquías de Oficial Superior y de Suboficial Superior.

Estos ejes son:

- *Liderar* los recursos humanos, cualidad que hace de la persona un ejemplo y modelo en su ámbito profesional e implica estar preparado para la toma de decisiones acertadas en situaciones de crisis, complejidad y/o dificultad.

2. Rychen y Hersh, "Definición y Selección de las Competencias (DeSeCo): Fundamentos teóricos y conceptuales de las competencias". OCDE, París, (2002).

3. Feito Alonso, Raúl, "Competencias educativas: hacia un aprendizaje genuino", docente de la Universidad Complutense de Madrid. En Andalucía Educativa, N° 66, abril de 2008. www.juntadeandalucia.es.

- *Conducir y/o apoyar*, según su nivel de responsabilidad, las funciones inherentes al instrumento militar naval.
 - *Planificar* en condiciones aisladas o de trabajo en equipo y programar con sentido realista, conforme a las circunstancias, las acciones presentes y futuras para el logro de objetivos.
 - *Administrar* recursos humanos, materiales y financieros con sentido de responsabilidad y ecuanimidad, así como el empleo racional del tiempo.
- Investigar* con metodología científica los problemas que deba enfrentar y aquellos que perciba, desarrollando hábitos de pensamiento riguroso y capacidad de juicio crítico.

Todo lo expuesto carecería de sentido en una concepción estática. Por el contrario, el alumno que se integra al sistema debe “aprender a aprender” como una condición permanente, motivadora, para asumir la responsabilidad individual de formar su futuro.

La operacionalización de este proyecto educativo requiere la articulación simultánea de los distintos trayectos educativos específicos entre sí, con lo militar conjunto y con el sistema educativo nacional. Todo ello, manteniendo la identidad del hombre de armas en el mar, sostenida por los valores y principios de la

institución en el contexto de un Estado democrático de derecho.

Los trayectos educativos específicos son aquellos que conforman un sistema áulico de excelencia tendiente a la formación de un profesional de la Armada, universitario o técnico, que pueda abordar los desafíos del presente y del futuro desde una perspectiva multidisciplinaria. Se trata de un sistema de formación específico militar y un sistema práctico de consolidación del núcleo identitario naval, capaz de otorgar a cada miembro de la Armada un claro sentido de pertenencia. Estos valores constituyen la esencia de la cultura institucional que requiere el proceso de modernización en marcha. Las consideraciones expuestas determinan la siguiente función general del SEN: *“Obtener, formar, capacitar y perfeccionar, con calidad profesional de excelencia, el personal militar del cuadro permanente y de la reserva naval, el personal civil de la Armada y el personal de la Marina Mercante, tanto en los aspectos académicos pertinentes como en los específicamente militares; realizar investigaciones científicas y técnicas en el campo de la ciencia y arte de las operaciones navales y marítimas y de todas las ramas del saber relacionadas con ellas; proveer servicios y extensión según las necesidades de la comunidad y simultáneamente, optimizar el proceso de funcionalidad recíproca y de articulación entre el SEN y el Sistema Educativo Nacional, a fin de lograr la adecuada idoneidad profesional del personal de la Armada Argentina y de la Marina Mercan-*

te, brindar aportes a las ciencias del mar y contribuir con los ciudadanos que se interesen en incorporar, difundir o profundizar conocimientos del campo naval y marítimo en todas las ramas del saber relacionadas con éste, que les permitan adquirir las competencias e incumbencias respectivas.”

Esta función general del SEN se operacionaliza a través del INUN, inspirado por la siguiente visión:

“El SEN, en todas y cada una de las instituciones que lo conforman, será reconocido y valorado –interna y externamente por la calidad educativa de sus procesos de formación, capacitación y perfeccionamiento de todo el personal naval y mercante, fundada en principios éticos y valores constitucionales y una excelente capacitación técnico-profesional específica, articulada con la acción militar conjunta y con el Sistema Educativo Nacional, en virtud de un eficaz y eficiente modelo de gestión. Consecuentemente, el INUN será el referente académico nacional e internacional en las áreas de competencia de la Armada que hacen a la Defensa e incluyen los intereses marítimos, ciencias y disciplinas asociadas.”

Acorde con la misión y visión enunciadas, se han establecido los siguientes objetivos estratégicos:

1. Consolidar una oferta académica de excelencia para satisfacer la demanda de la profesión naval.
2. Satisfacer los requerimientos educativos universitarios, no universitarios y de investigación de la Armada, ofreciendo capacitación formal a sus integrantes y, adicio-

nalmente, al conjunto de la sociedad.

3. Disponer de recursos humanos que permitan concretar las políticas establecidas para el desarrollo de las funciones sustantivas.
4. Optimizar la inserción del INUN en el Sistema Universitario Nacional.

A fin de alcanzar los objetivos estratégicos indicados se han emprendido las siguientes acciones:

- Actualización de la normativa propia del INUN según las orientaciones políticas del Ministerio de Defensa así como las leyes, decretos y políticas educativas nacionales.
- El desarrollo de carreras y cursos pertinentes a las ciencias y tecnologías propias de las operaciones navales y marítimas, y de todas las ramas del saber relacionadas con ellas en las que haya vacancias y en las que el INUN pueda proporcionar una oferta idónea.
- La actualización periódica del proyecto institucional y la acreditación de la misma ante la CONEAU, para asegurar la calidad académica e impulsar la realización de mejoras.
- El fortalecimiento de la competencia y calidad de los funcionarios, docentes y personal administrativo, la optimización del sistema de gestión universitaria, la gestión de calidad

según normas internacionales, la gestión del conocimiento y el estímulo de la creatividad y la innovación.

- El fomento de la investigación en las unidades académicas y centros de investigación en áreas específicas y en aquellas de prioridad para la institución.
- La promoción de los servicios del INUN destinados al bienestar de la comunidad educativa, mediante la actualización de los graduados a través de ofertas académicas de posgrado y de extensión, la capacitación y perfeccionamiento del personal civil y actividades de capacitación y vinculación para la reinserción laboral del personal retirado de la Armada.
- La consolidación de la transferencia de conocimientos y la vinculación científico-tecnológica, mediante convenios con organismos nacionales, provinciales, empresas y otras organizaciones navales y marítimas.
- La difusión en el ámbito universitario, en instituciones públicas y privadas y en la comunidad en general del valor estratégico y patrimonial del mar y su preservación.
- Facilidades para el estudio del personal militar y civil en otros ámbitos académicos, en posgrados y capacitaciones de interés institucional.

- El mantenimiento en forma activa y permanente de los procesos de evaluación institucional y su aprovechamiento para el planeamiento estratégico.

Objetivos Concretados y a Alcanzar

En la concreción de los objetivos señalados, resulta procedente destacar los siguientes:

- Incorporación, formación y capacitación del Personal Naval Militar. Se efectuó una profunda revisión y reorganización del proceso de incorporación, tanto para postulantes a oficiales que ingresan a la Escuela Naval Militar como para postulantes a suboficiales que ingresan a la Escuela de Suboficiales de la Armada. Esta reorganización se basó en un estudio analítico de los distintos factores que afectaban negativamente el número de candidatos, especialmente del interior del país. Como consecuencia de aquello, las líneas rectoras adoptadas implicaron no sólo corregir los factores negativos, sino al mismo tiempo optimizar, con criterio económico los costos involucrados. Las líneas rectoras de esta acción fueron:

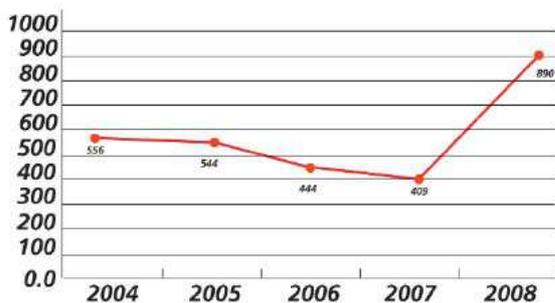
- La federalización de la difusión, selección previa y toma de exámenes.
- La gratuidad de la inscripción para el ingreso.
- La selección y capacitación del

personal responsable de la promoción del ingreso.

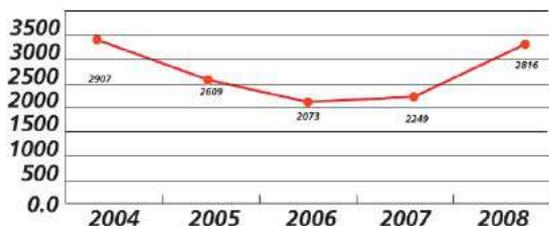
- El apoyo "in situ" por medios informáticos en la preparación de los postulantes para los exámenes de ingreso.
- La continuidad en las funciones del personal que gestiona el ingreso.

En virtud de la aplicación de estas líneas rectoras los siguientes gráficos reflejan la evolución experimentada en el número de inscriptos:

Cantidad Inscriptos Escuela Naval Militar. Evolución período 2004 – 2008



Cantidad Inscriptos Escuela de Suboficiales de ARA. Evolución período 2004 - 2008



Con respecto a la formación del personal militar, en 2007 el Ministerio de Defensa realizó un estudio de los planes y programas de la Escuela Naval Militar y de la Escuela de Suboficiales de la Armada, incorporando y/o actualizando materias y contenidos del área humanística.

Las materias introducidas y/o modificadas fueron:

En la Escuela Naval Militar:

- Estado, Sociedad y Mercado.
- Historia Argentina 1910-1990.
- Nuevos Escenarios de las Relaciones Internacionales, Globalización y Regionalización.
- Sociología de las Organizaciones.
- Derecho Constitucional y Derecho Administrativo.
- Derecho Militar, Código de Justicia Militar y Derecho Aplicado a cada Fuerza Armada.
- Derecho Internacional Público,
- Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Conflictos Armados.

En la Escuela de Suboficiales de la Armada:

- Sociedad, Estado y Mercado.
- Historia Argentina 1831-1999.
- Derecho Constitucional, Público, Militar e Internacional.

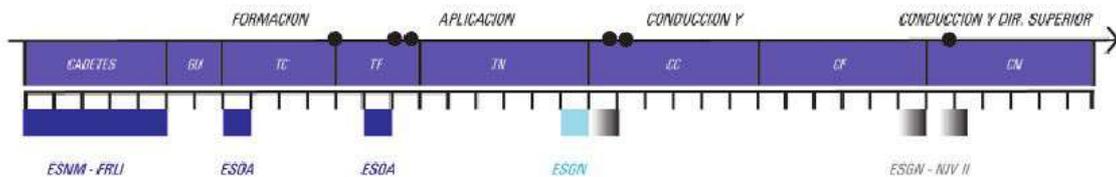
Esta actualización curricular se aplicó a partir de 2008, por lo cual la evaluación de sus resultados se realizará al egreso de las sucesivas cohortes. También se implementó en las escuelas de formación del personal militar el Curso de Instructores Militares, promovido por el Ministerio de Defensa a través de la Subsecretaría de Formación, con la finalidad de definir un modelo de transmisión de conocimientos, saberes prácticos y prácticas corporales de aplicación en la formación militar básica de cadetes y aspirantes de las tres Fuerzas Armadas y con el objeto de contribuir a la reflexión y consolidación de conocimientos sobre la formación de los jóvenes en el mundo contemporáneo y su relación con:

- a) la ciudadanía y el desarrollo de la profesión militar,
- b) los principios y valores morales, la conducción y el mando, la disciplina, y
- c) la transmisión de saberes técnicos militares.

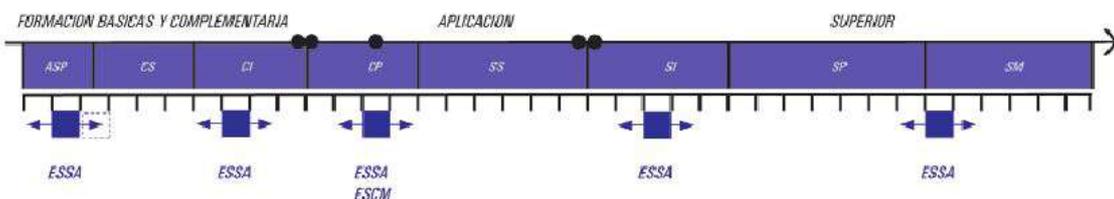
Por otra parte, en procura de la excelencia en la formación del personal militar, se profundizó el proceso de acreditación ante el Ministerio de Educación de tecnicaturas de nivel terciario no universitario, de los cursos de formación en la Escuela de Suboficiales de la Armada.

El cuadro siguiente, sintetiza el proceso educativo de los oficiales y de los suboficiales de la Armada en el trayecto profesional de sus respectivas carreras:

FORMACIÓN DEL OFICIAL



FORMACIÓN DEL SUBOFICIAL



Siglas: ESNM: Escuela Naval Militar; FRLI: Fragata Libertad; ESOA: Escuela de Oficiales de la Armada; ESGN: Escuela de Guerra Naval; ESGC: Escuela Superior de Guerra Conjunta; GU: Guardia Marina; TC: Teniente de Corbeta; TF: Teniente de Fragata; TN: Teniente de Navío; CC: Capitán de Corbeta; CF: Capitán de Fragata; CN: Capitán de Navío. ESSA: Escuela de Suboficiales de la Armada; ESCM: Escuela de Ciencias del Mar; ASP: Aspirante; CS: Cabo Segundo; CI: Cabo Primero; CP: Cabo Principal; SS: Suboficial Segundo.

Educación a Distancia

Mediante el empleo de plataformas digitales, la Educación a Distancia cobra una especial importancia en el marco de los nuevos modelos de enseñanza y aprendizaje, y de éstos en convergencia con las posibilidades que las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen a aplicaciones educativas. En materia de capacitación, se está utilizando este recurso que se basa en un modelo de aprendizaje colaborativo y en comunidades virtuales que brindan un amplio despliegue de soluciones a fin de mejorar la adquisición de conocimientos y habilidades⁴. En esta línea se han desarrollado e implementado cursos a distancia para el ingreso de Oficiales Jefes a la Escuela de Guerra Naval y de Suboficiales con jerarquía de Cabos Principales para el ingreso al Curso Aplicativo de cada especialidad.

Como meta a alcanzar se prevé incrementar, tanto como sea adecuado, este sistema para optimizar el proceso continuo de capacitación y perfeccionamiento profesional de todo el personal de la Armada.

Además de las exigencias académicas obligatorias que tiene el personal militar, articuladas a través de las diferentes escuelas de formación y capacitación profesional, un alto porcentaje realiza cursos, carreras de grado y posgrado en centros, escuelas o universidades externas a la Ar-

mada, tanto por necesidades de perfeccionamiento propias de la Fuerza como por inquietudes personales de integrantes de la institución.

Como un esfuerzo complementario, la Armada tiene en proceso de desarrollo un plan adicional de capacitación de Marineros de Tropa Voluntaria (MTV) orientado a facilitar su reinserción laboral al ámbito civil, luego de la finalización de su contrato.

Formación y Capacitación del Personal de la Marina Mercante

La Armada Argentina, por Decreto PEN N° 572/94, reglamentario de la Ley N° 22.392, es la Autoridad de Administración y Ejecución del Sistema de Formación, Capacitación y Titulación del Personal Embarcado de la Marina Mercante. Esta actividad educativa que se desarrolla a través de varias escuelas, se ajusta estrictamente a los estándares internacionales y exigencias de calidad prescriptas por la Organización Marítima Internacional (OMI).

A propósito, cabe destacar el alto estándar de calidad de esta formación constatado por la auditoría realizada por la OMI en el presente año. Este sistema se rige por las especificaciones del convenio internacional STCW 78 enmendado y las normas de calidad ISO 9000 y nacionales IRAM 30.000.

4. Rosenberg, M. "e-learning: Estrategias para transmitir conocimiento en la era digital". Bogotá. McGraw-Hill Intramericana. (2001)

Asimismo, resulta oportuno mencionar las inauguraciones de las renovadas instalaciones de las escuelas Nacional de Náutica y Nacional Fluvial, a las que asistió la Sra. Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner acompañada por la Sra. Ministra Nilda Garré. Estas facilidades infraestructurales contribuyen a mantener elevada la calidad educativa de estas escuelas, para satisfacer la demanda de numerosos jóvenes argentinos que se forman y capacitan en ellas para desempeñarse profesionalmente a bordo de buques mercantes.

25.164 de Regulación de Empleo Público Nacional y su Decreto Reglamentario N° 1421 de 2002, que establecieron el derecho a la capacitación, acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar en la carrera del personal de la Administración Pública Nacional, jurisdicción en la que se inscribe la Armada Argentina.

Es por ello que en noviembre de 2007 fue elevado para aprobación del Ministerio de Defensa y del Instituto Nacional de la Administración Pública, organismo rector del Sistema Nacional de Capacitación, el primer Plan Institucional de Capacita-



Capacitación del Personal Civil de la Armada

A fines de 2006, la Armada implementó un amplio sistema de capacitación para el personal civil de la institución, incentivado por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 1106 de 2005 que produjo la incorporación al Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, del personal civil y docente civil de las Fuerzas Armadas, así como por la Ley N°

25.164 de Regulación de Empleo Público Nacional y su Decreto Reglamentario N° 1421 de 2002, que establecieron el derecho a la capacitación, acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar en la carrera del personal de la Administración Pública Nacional, jurisdicción en la que se inscribe la Armada Argentina.

Es por ello que en noviembre de 2007 fue elevado para aprobación del Ministerio de Defensa y del Instituto Nacional de la Administración Pública, organismo rector del Sistema Nacional de Capacitación, el primer Plan Institucional de Capacitación (PIC) para el quinquenio 2008-2012, y en junio de 2008 el primer Plan Operativo de Capacitación (POC). El PIC surge a partir de un diagnóstico de necesidades de capacitación y propuestas realizadas por los responsables de evaluar el desempeño del personal en cada organismo. El POC fija objetivos de capacitación de corto plazo y, como parte del mismo, diseña programas específicos para la consecución de las correspondientes mejoras.

En el presente se encuentran incorporados a éste plan de capacitación ocho destinos de la Armada. La cantidad de agentes civiles involucrados a la fecha es de aproximadamente 4.900, número que representa el 53% del total del personal civil de la institución.

En materia de perfeccionamiento docente se han implementado cursos a distancia para la formación de tutores y contenidistas con que se implementarán los proyectos curriculares a distancia con empleo de plataformas digitales anteriormente referidas, para la optimización del proceso continuo de capacitación y perfeccionamiento profesional del personal de la Armada.

Otras Ofertas Educativas del SEN

En paralelo al cúmulo de ofertas educativas de nivel universitario y no universitario, destinadas específicamente al personal de la Armada, el SEN ofrece cursos y carreras de posgrado abiertos a la sociedad. En particular, cabe señalar que la Maestría en Estudios Estratégicos y la Maestría en Intereses Marítimos se encuentra en proceso de acreditación por la CONEAU.

Todas las actividades educativas reseñadas constituyen un proyecto educativo trascendente y estratégico, enfocado a su activo más importante, los recursos humanos, entendidos como ciudadanos y funcionarios públicos especializados, habida cuenta que la integración de sus conoci-

mientos, ideas y experiencias generan un eje institucional de la Armada que evoluciona en forma positiva y permanente.

Los recursos humanos, factor determinante para realizar este proyecto educativo, son el motor de competitividad institucional de la Armada, por lo que resulta de vital importancia incrementar y optimizar sus competencias. El capital humano valoriza el rol del SEN cimentado en su calidad y excelencia ■

Oswaldo Devries*

Págs. 144-148

Fuerzas Armadas



Democracia

* Oswaldo Devries es licenciado en Psicología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Fue docente de la UBA y presidente de la Asociación de Psicólogos de Buenos Aires. Se desempeñó como Secretario de Educación y Cultura porteño. Fue Secretario del Consejo Federal de Educación durante dos períodos. Asesor de educación en las cámaras de Diputados y de Senadores, y Subsecretario de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación. Escribió dos libros y numerosos artículos sobre las materias de su competencia. Es profesor de la Dirección Escolar del Instituto del Profesorado Joaquín V. González y se desempeña como Director General de Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa.



Las Fuerzas Armadas en la Democracia

Una comitiva del Ministerio de Defensa participó en Alemania del seminario "Las Fuerzas Armadas en la Democracia", centrado en el concepto del "Innere Führung" o filosofía del mando. La visita se realizó en respuesta a una invitación del gobierno alemán, del 19 al 23 de octubre en el Centro de Conducta Militar en la localidad de Strausberg, a 30 km de Berlín¹.

La experiencia para quienes allí participamos fue impactante, no sólo por la profundidad de la información y los conceptos transmitidos, sino por la convicción de los oficiales a cargo del seminario.

En una ajustada síntesis de lo expuesto a la delegación argentina, se puede afirmar que luego de dos guerras perdidas en el siglo XX, las Fuerzas Armadas alemanas padecieron un enorme desprestigio en su población, no sólo a causa de las derrotas mismas (especialmente al término de la Segunda Guerra Mundial), sino por el dolor causado por las fuertes pérdidas humanas sufridas.

Remontar aquel desprestigio constituyó un enorme desafío que recorrió no solamente tiempo sino transformaciones profundas en las estructuras militares que condujeron a que más de 60 años después, las instituciones armadas alemanas hayan recuperado un importante nivel de reconocimiento por parte de la ciudadanía.

El primer concepto resaltado por las autoridades germanas durante el encuentro de octubre fue el de la plena subordinación del *Bundeswehr* (Fuerza Federal

para la Defensa, que integra a la conducción unificada de las Fuerzas Armadas y la administración civil de la Defensa) al poder político civil. Este principio está plasmado en la Ley Fundamental, que equivale a una Constitución, sancionada a partir de la vigencia de la democracia parlamentaria que rige en el país.

Por esa misma norma, el cargo de Ministro de Defensa no puede ser ocupado por un militar. El *Bundeswehr* es concebido como una unidad en la cual las fuerzas de aire, mar y tierra, son comprendidas como especificidades profesionales caracterizadas por las particularidades propias de su quehacer operativo.

Otro paradigma que rige la actividad militar en Alemania es el de la absoluta necesidad de la integración de los militares con la sociedad toda. Así procuran mantener las diferencias mínimas indispensables entre civiles y militares. Concebir al militar como un "ciudadano de uniforme" apunta, precisamente, a establecer que la condición militar constituye una particularidad que lo diferencia mínimamente y no que lo separa del cuerpo social.

Otra finalidad de esta concepción es la búsqueda de la legitimación de toda actividad militar, tanto por parte del poder político como de la sociedad civil. En relación al primero, toda operación militar (salvo los ejercicios domésticos) debe ser precedida por decisiones parlamentarias y se busca el mayor compromiso y respaldo posible del poder político con toda la actividad y la vida militar. En relación a la

legitimación social de las fuerzas militares se busca llevar el máximo de conocimiento y compenetración posible a la población, tanto en lo referido a las actividades como a los principios que rigen la vida militar. Por esa misma razón, el hecho de que esté en discusión en el Parlamento la posibilidad de suprimir el servicio militar obligatorio (de nueve meses de duración) es visto como un riesgo para la idea de la mejor integración de la población con el ámbito militar.

El "Innere Führung" o filosofía del mando, se constituye como un baluarte de la reformulación de las Fuerzas Armadas alemanas a partir de 1945. El principio rector se desprende de la Ley Fundamental en la que se concibe el respeto a la dignidad humana como intangible e invulnerable. A tal efecto, se parte de la base de que los mandos militares tienen que transmitir valores éticos a sus subordinados, comenzando con ser ejemplos en su conducta ya que si el jefe no es ejemplo, la "Innere Führung" pierde sentido. Correlativamente, los arrestos ante faltas disciplinarias solamente pueden ser ordenados por un juzgado pertinente (no por tribunales militares) ya que, por precepto constitucional, salvo en los casos de fuerzas que se encuentran en operaciones, sólo un juez puede determinar la restricción de la libertad

de un ciudadano. La concepción que sustenta esta lógica es que, si bien no pueden existir Fuerzas Armadas democráticas en su dinámica de funcionamiento, sí deben ser entendidas como Fuerzas Armadas en democracia.

El *ethos* militar vigente se expresa en lo que el coronel general Ludwig Beck planteara en 1938 y luego fuera desatendido al máximo por el accionar del Ejército alemán durante el período nacional-socialista: "La obediencia de un soldado en su condición militar llega a su límite cuando su conocimiento, su conciencia y su responsabilidad prohíben la ejecución de una orden".

Cualquier militar alemán tiene la facultad, no sólo de formular un cuestionamiento por la vía jerárquica formal, sino también recurrir a una instancia creada a tal efecto: el Comisionado Parlamentario para las Fuerzas Armadas. Este funcionario, designado por el Parlamento y con importante rango jerárquico constitucional, recibe directamente las inquietudes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Además de atenderlas, vigila el cumplimiento de las órdenes que el Parlamento emite en relación al *Bundeswehr* e informa tanto al Ministro de Defensa en forma constante como al Parlamento a través de un informe anual.

1. La comitiva enviada a Alemania por la Ministra de Defensa, Dra. Nilda Garré estuvo integrada por el Subsecretario de Planificación Estratégica y Política Militar, José Luis Sersale; el Director General de Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas, Osvaldo Devries; el asesor de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y de Derecho Humanitario, Ramiro Riera; los capitanes de navío Claudio Degrange y Eduardo Srur, y el coronel Alejandro Torres. El grupo argentino fue recibido por el anfitrión alemán, Comisionado Parlamentario para las Fuerzas Armadas (Ombudsman), Reinhold Robbe, y por el coronel Karl Trautvetter y el capitán de fragata Freund (en la foto).

El cuerpo de oficiales tiene a su vez una cierta organización sindical, autosustentada económicamente por el aporte de sus integrantes, a través de la cual hace llegar sus inquietudes a las autoridades políticas pertinentes. Aunque no tiene poder de presión directa (está excluida una huelga) es una vía para canalizar inquietudes.

La condición militar a su vez no restringe la participación político-partidaria ni la postulación a cargos políticos electivos. De esta manera, en el caso de ser electo para algún cargo, el militar tiene la opción de solicitar una licencia mientras dure su mandato y, finalizado el mismo, reintegrarse a las Fuerzas Armadas con el mismo grado con el que revistaba antes.

Aunque la historia y la cultura alemanas que convergen en la creación de estos institutos difiera en gran medida de la propia, podemos permitirnos la incorporación a nuestra reflexión de los conceptos y normativas sucintamente presentadas en este artículo. Ciertamente, nada es trasladable como copia fiel, pero tampoco puede ser descartado apriorísticamente. Finalmente, el desafío que afrontan las Fuerzas Armadas de cualquier país del mundo es la de ser repensadas en función de los intereses y la perspectiva estratégica del país al que se deben, sin desconocer el contexto regional y global en el que están inmersas ■

Fotografías:
Ministerio de Defensa

Revista de la Defensa

Diego Llumá

Nicolás Cuadros

Coordinación General

Asesores de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares

Autoridades



Dra. Cristina Fernández de Kirchner
Comandante Jefe de las Fuerzas Armadas
Presidenta de la Nación

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 Planeamiento Estratégico y Política Militar

Dra. Sabina Frederic
Subsecretaria de Formación

Ing. Roberto A. Ceretto
Subsecretario de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico

Lic. Hugo Cormick
Subsecretario de Coordinación

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

Lic. Carlos Aguilar
Director Nacional de Inteligencia Estratégica Militar

Lic. Jorge Luis Bernetti
Director de Comunicación Social