

El “Libro Blanco de la Defensa Nacional” en la Argentina Logros y desafíos de la política de defensa y militar argentina en los comienzos del milenio*

Marcelo Fabián Sain**
Argentina

1) Introducción

A comienzos de 1999, el gobierno argentino encabezado por el presidente Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) presentó el “*Libro Blanco de la Defensa Nacional*”, primer documento oficial y público en el que se expusieron los principales parámetros institucionales del sistema de defensa nacional de la Argentina y, en su interior, de los asuntos militares y de las Fuerzas Armadas. Ello significó un paso fundamental en el reconocimiento gubernamental y la difusión pública de los lineamientos básicos que al respecto fueron formulados a partir de la reinstauración de la democracia producida en diciembre de 1983, luego del colapso del último régimen militar-autoritario (1976-1983).

En la presentación del documento, el primer mandatario manifestó que el objetivo central de la defensa nacional estaba centrado en la preservación de la soberanía y la integridad de la Nación a través de tres acciones básicas, a saber, (i) el establecimiento de Fuerzas Armadas con estructuras redimensionadas y eficientes y con presupuestos acordes a las posibilidades económicas de la Nación; (ii) la participación activa de la Argentina en las misiones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por las *Naciones Unidas (ONU)* y por otros organismos internacionales; y (iii) el desarrollo de medidas de fomento de la confianza mutua con los países vecinos que aseguren “*la transparencia y la previsibilidad de las acciones militares junto con estrategias de cooperación para la defensa común*”.

La elaboración del *Libro Blanco* estuvo a cargo del ministerio de Defensa y los estudios preliminares para ello se iniciaron a comienzos de 1996. Estas tareas se intensificaron a partir de la *II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas* llevada a cabo en San Carlos de Bariloche en octubre de ese año y culminaron a fines de 1998 con la redacción del documento por parte de un conjunto de funcionarios de aquella cartera. En tanto, en su desarrollo intervinieron numerosos representantes de diversos organismos e instituciones del gobierno nacional –en particular, del ministerio del ramo, de la Cancillería y de las propias Fuerzas Armadas- así como también miembros y asesores de las comisiones de trabajo abocadas a los temas de defensa de ambas cámaras del Congreso Nacional. De igual forma,

* Versión revisada de la ponencia presentada en el panel “Las políticas de defensa y los Libros Blancos: un análisis comparativo”(chair: Guillermo Pacheco Gaitán) de la sección “Políticas de defensa” del *Fifth Annual “Research and Education in Defense and Security Studies Seminar”*, organizado por el *Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS)* y desarrollado en Brasilia (Brasil) entre los días 7 y 10 de agosto de 2002.

** Investigador del *Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS)* de la *Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)* y profesor de la *Escuela de Defensa Nacional (EDENA)*, Ministerio de Defensa, Argentina.

numerosos centros de estudios estratégicos y de relaciones internacionales, núcleos académicos, fundaciones y universidades también cooperaron y colaboraron en aquellas tareas de preparación, brindando diferentes aportes académicos e institucionales referidos a distintos aspectos de la defensa nacional y de las relaciones civil-militares.

A lo largo del año 1996, en cada fuerza militar se llevaron a cabo, bajo la coordinación del *Estado Mayor Conjunto (EMCO)*, estudios y trabajos tendientes a racionalizar y reformar sus estructuras organizativas y funcionales. El grueso de estas labores no se tradujeron en políticas de reestructuración militar pero, por cierto, marcaron un precedente importante en ese sentido y, de alguna manera, ello se reflejó conceptualmente en el *Libro Blanco*. Otro antecedente importante al respecto fueron las *Audiencias Públicas* desarrolladas entre agosto de 1995 y marzo de 1996 en el ámbito del Senado de la Nación con el objeto de analizar y debatir la reestructuración del sistema de defensa y de las Fuerzas Armadas, ciclos en los que participaron numerosos especialistas, académicos, militares, funcionarios y legisladores nacionales y extranjeros. En este caso, tampoco sus conclusiones o referencias formaron parte de iniciativas tendientes a emprender un proceso de reforma institucional del sistema defensivo-militar pero, en su contexto, surgió en reiteradas ocasiones la necesidad de que la Argentina contara con un libro de la defensa nacional en el que se establecieran los consensos institucionales logrados desde la reinstalación democrática.¹

Pues bien, la culminación y difusión del *Libro Blanco* se produjo el último año de la segunda presidencia de Carlos Menem y la tercera gestión presidencial desde el reestablecimiento del orden democrático. Había pasado una década y media desde la llegada de Raúl Alfonsín (1983-1989) a la *Casa Rosada*. Así, pues, el *Libro Blanco* fue el corolario formal de un abarcativo proceso de cambios producidos en la esfera de las relaciones civil-militares y de los lineamientos de la política de seguridad regional seguida por nuestro país durante los años '80 y '90.

En el ámbito doméstico, esos cambios desembocaron en el establecimiento de relaciones civil-militares asentadas en la *efectiva subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles democráticamente electas* y en la *conformación de un sistema jurídico-institucional en materia de defensa y militar altamente institucionalizado* en el marco de una concepción democrática y moderna de la seguridad nacional. En el plano internacional y, en particular, en el ámbito subregional, se creó un *nuevo clima de seguridad* signado por la ausencia de rivalidades o conflictos sujetos a resolución militar entre los países del área y por el establecimiento de iniciativas y lazos de intercambio, cooperación e integración en asuntos de seguridad y defensa. Este conjunto de logros institucionales internacionales y domésticos alcanzado durante los primeros quince años de democracia quedó plasmado en el *Libro Blanco* como expresión oficial en materia de defensa y asuntos militares, lo que constituyó un paso trascendental en la construcción de una política democrática de defensa nacional.

Entretanto, estas significativas reformulaciones y, en particular, la efectiva subordinación de los militares a los sucesivos gobiernos democráticos, depositaron en la clase

¹ Agradezco al respecto los comentarios y reflexiones brindadas por el Lic. Luis Tibiletti de *Ser en el 2000*.

política civil la responsabilidad casi exclusiva del ejercicio del gobierno estatal y, en su marco, la exigencia de tener que formular e implementar una política de defensa y militar a tono justamente con los profundos cambios producidos en el ámbito internacional y en la situación política y económica interna de la Argentina. Sin embargo, el desempeño de la clase política civil frente a estas cuestiones ha sido, en general, deficiente.

En efecto, durante la última década, en la Argentina, los asuntos de la defensa y, en particular, las cuestiones militares, así como las orientaciones y políticas seguidas por el gobierno nacional en estas áreas, se han desarrollado en forma inconexa con relación a la situación de seguridad existente en la región desde comienzos de los '90 y a la política de seguridad regional seguida por las mismas administraciones gubernamentales así como también con relación a las nuevas condiciones institucionales internas. Dicho desfasaje no solamente fue el resultado de la ausencia de un abordaje integral de los asuntos estratégicos de nuestro país sino también de la falta de una política de defensa y militar tendiente a emprender una profunda –y necesaria- reforma doctrinal, orgánica y funcional de las Fuerzas Armadas acorde con ese conjunto de condiciones y con los nuevos parámetros de seguridad existentes en el escenario internacional y regional, desaprovechando, inclusive, los éxitos obtenidos por la propia administración gubernamental en la estabilización de las relaciones civil-militares y en la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil.

Siguiendo este orden de cuestiones, el presente trabajo abordará (i) el conjunto de cambios políticos e institucionales producidos en el ámbito doméstico y regional durante los primeros gobiernos democráticos; (ii) su traducción como contenido del *Libro Blanco* dado a conocer a fines del milenio; (iii) los anacronismos y desajustes existentes en materia de defensa nacional y militar que imponen una profunda reforma del sistema defensivo-militar argentino; y finalmente, (iv) se harán algunas consideraciones finales de cara a la necesidad de y construir un liderazgo civil eficiente en materia de defensa, seguridad y asuntos castrenses.

2) Relaciones civil-militares y contexto regional.

2.1) La construcción de la subordinación castrense al poder civil.

Como en todo proceso de democratización resultante del fin de un régimen autoritario conducido por las Fuerzas Armadas, en 1983, el gobierno encabezado por Alfonsín así como el resto de la dirigencia política democrática tenían ante sí el desafío de *reinstitucionalizar a las Fuerzas Armadas* en el proceso político democrático en el marco de relaciones civil-militares signadas por el *control civil* sobre estas instituciones.

Dicho control constituía una condición necesaria e indispensable -entre otras- para la gobernabilidad democrática y debía asentarse en dos condiciones interrelacionadas. Del lado civil, en el ejercicio efectivo del gobierno sobre las Fuerzas Armadas y, del lado militar, en la subordinación castrense a las autoridades gubernamentales. Ello implicaba desarticular los márgenes de autonomía y corporativización alcanzados por las instituciones castrenses durante la etapa autoritaria precedente y eliminar las prerrogativas institucionales que aún detentaban en el plano político. Concretamente, estos objetivos suponían la redefinición del rol

institucional de las Fuerzas Armadas, de sus misiones y tareas específicas y, en particular, la desmilitarización de la seguridad interior; el diseño e implementación de una abarcativa reforma de las estructuras orgánico-funcionales y doctrinales de las instituciones militares, apuntando a eliminar las profundas deformaciones que poseían; y la revisión de las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo el régimen militar, demanda ésta que se sustentaba sobre un abarcativo consenso social.

En un sentido general, durante la gestión gubernamental alfonsinista se avanzó positivamente en la efectiva subordinación militar al poder civil. No obstante, la inestabilidad caracterizó el percurso de las relaciones civil-militares articuladas durante esos años y fueron permanentes los conflictos y las pujas desatadas entre el gobierno y los uniformados, poniendo en tela de juicio, en ciertas ocasiones, los avances producidos en aquel proceso. La política militar alfonsinista se centró en la revisión judicial de las violaciones a los derechos humanos, sin el acompañamiento de iniciativas de reforma de las Fuerzas Armadas que apuntaran a profesionalizarlas con un sesgo institucional políticamente democrático y funcionalmente moderno. Al final de su mandato, quedaron sin resolución dos cuestiones altamente conflictivas. La primera de estas problemáticas giraba en torno del aún persistente reclamo castrense en favor de una “*solución política*” a la revisión judicial del pasado, esto es, la demanda de alguna medida gubernamental -amnistía, conmutación de penas y/o indulto- que beneficiara a los pocos uniformados que aún estaban procesados judicialmente y a los ex comandantes de la última dictadura que a fines de 1985 habían sido condenados a prisión por la comisión de numerosos delitos graves cometidos durante el período autoritario. El desprocesamiento de más de 1.150 militares también acusados de la comisión de esos delitos a través de las leyes de Punto Final -diciembre de 1986- y de Obediencia Debida -julio de 1987- no había conseguido desactivar el conflicto abierto en este rubro. La otra problemática estaba dada por la activa presencia en el interior del Ejército del sector rebelde llamado *carapintada* que había protagonizado tres rebeliones durante el gobierno radical y que aún pretendía proyectarse sobre la conducción del arma, en el marco de una puja interna por entonces irresuelta.²

En este contexto, los indultos promulgados por el gobierno de Menem en octubre de 1989 y diciembre de 1990 en favor, entre otros, de la treintena de militares, policías y civiles que aún estaban condenados y/o procesados por delitos cometidos durante su participación en la represión política desatada entre los años 1976 y 1983, y de los ex comandantes de la última dictadura condenados judicialmente en 1986, significaron el cierre definitivo de la etapa signada por los juicios iniciados en 1984 y por las problemáticas derivadas de esos juicios, cuyos pormenores habían ocupado el centro del escenario político durante la gestión presidencial de Alfonsín. Con ello, la revisión judicial del pasado dejó de configurar la cuestión más conflictiva de las relaciones civil-militares y su desenvolvimiento posterior pasó a constituir más bien una problemática anclada en el ámbito de la justicia. Estas nuevas condiciones, sumadas a la desarticulación dentro del Ejército de la presencia política de los

² He analizado detalladamente este proceso en: SAIN, Marcelo Fabián, *Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares. A construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1983-1995)*, tesis de doctorado, *Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH)*, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, São Paulo, Brasil, septiembre de 1999, caps. 3 y 4.

principales componentes del sector *carapintada* y su expulsión del arma, luego del levantamiento producido en diciembre de 1990,³ dieron lugar a la estabilización de las relaciones civil-militares hasta el final de su segundo mandato y al apuntalamiento, de ese modo, de la pauta de subordinación castrense al poder político.⁴

Pues bien, a partir de entonces, el eje de la política militar seguida por el gobierno de Menem estuvo centrado en su adecuación a las prioridades oficiales fijadas en materia de política exterior, particularmente, a la revisión de la tradicional posición confrontativa de la Argentina con relación a los Estados Unidos y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con este país. Esta tendencia quedó claramente expresada cuando el mandatario peronista decidió el envío de tropas argentinas al Golfo Pérsico para su intervención en la coalición bélica encabezada por la potencia americana contra Irak en enero y febrero de 1991 y, posteriormente, cuando determinó la desactivación del programa misilístico *Cóndor II*, iniciado durante la gestión alfonsinista, como respuesta a las presiones norteamericanas que apuntaban en esa dirección. En este mismo orden de cosas se inscribió la abarcativa participación de tropas argentinas en las nuevas operaciones de paz organizadas por la ONU, intervención iniciada con el envío, en mayo de 1992, del *Batallón Ejército Argentino* compuesto por 900 infantes a Croacia en misión de paz. Finalmente, el corolario de este proceso estuvo dado por la designación de la Argentina como *Gran Aliado Extra-OTAN* de los Estados Unidos, decisión que fue efectivizada en octubre de 1997 cuando el poder ejecutivo norteamericano le comunicó de la misma a su Congreso y éste la ratificó en enero de 1998, conforme la *Ley de Asistencia Externa* de los Estados Unidos.

Asimismo, en este período, la administración menemista concretó una serie de iniciativas tendientes a la desactivación de todo tipo de proyección confrontacionista con Gran Bretaña respecto del litigio sobre la soberanía de las Islas Malvinas. En este sentido, desde mediados de 1989, la diplomacia argentina encaró un activo acercamiento hacia Gran Bretaña que dio lugar a la realización de algunas reuniones bilaterales en Nueva York y en Madrid, y en cuyo marco, entre febrero y marzo de 1990, se produjo el restablecimiento de las relaciones diplomáticas bilaterales y el levantamiento de parte del gobierno británico de la zona de exclusión en torno de las Islas Malvinas que había sido establecida por Londres durante la década anterior. A partir de ello, se llevaron a cabo diversas iniciativas conjuntas en materia de pesca, explotación de recursos naturales, etc., acordando una fórmula de reserva de soberanía -o “*paraguas*”- por medio del cual ambos países prescindieron de hacer referencia a la cuestión central de la disputa existente entre ambos países, esto es, la cuestión de la soberanía sobre las islas Malvinas.⁵

En suma, las relaciones civil-militares articuladas en la Argentina luego de la instauración democrática de 1983 estuvieron caracterizadas, del lado militar, por la *ruptura*

³ Abordé este proceso en: SAIN, Marcelo, *Los levantamientos carapintada, 1987/1991*, CEAL, Buenos Aires, tomo I y II, 1994.

⁴ He trabajado más ampliamente esta cuestión en: SAIN, Marcelo, “Democracia e Forças Armadas: entre a subordinação militar e os «defeitos» civis”, en D’ARAUJO, María Celina y CASTRO, Celso (Orgs.), *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2000.

⁵ Véase: ROMERO, Agustín, *Malvinas: la política exterior de Alfonsín y Menem*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1999.

de la impronta tutelar que signó la intervención de las Fuerzas Armadas en el sistema político desde mediados de los '50. Los impulsos corporativos que las cúpulas militares intentaron conservar a los efectos de preservar ciertas prerrogativas institucionales y de proyectarse, en lo posible, como actores políticamente autónomos en el nuevo ordenamiento democrático, fueron neutralizados por la profunda crisis de identidad y de protagonismo político que estalló en los cuarteles cuando se produjo el estrepitoso derrumbe del régimen autoritario inaugurado en 1976 y de la coalición castrense que lo condujo como consecuencia de la contundente derrota militar en la guerra de Malvinas. Desde entonces, las Fuerzas Armadas comenzaron a desempeñar un rol secundario y subordinado dentro de la trama de poder que se abrió a partir de diciembre de 1983. Por su parte, del lado civil, se impuso un claro *predominio de los sucesivos gobiernos civiles sobre las Fuerzas Armadas*, los que pasaron a constituir, de una u otra manera, y a diferencia de lo ocurrido durante las décadas anteriores, la instancia *dominante y principal* del juego político. Desde entonces, el eje de gravitación principal de las relaciones civil-militares estuvo determinado por los estilos y orientaciones que guiaron el comportamiento de la clase política civil en todo lo referido a las cuestiones militares y a la problemática castrense en general.

2.2) Nuevos parámetros legales e institucionales de la defensa nacional.

En el contexto del percurso seguido por las relaciones civil-militares articuladas en nuestro país a partir de la instauración democrática de 1983, se llevó a cabo un significativo proceso de reformulación de los parámetros legales e institucionales en los que se asentaba la defensa nacional y, en su marco, las Fuerzas Armadas. Dicho proceso no estuvo exento de conflictos y contrapuntos entre los principales actores que protagonizaron la trama de esas relaciones. No obstante, como resultado de este trayecto que se extendió a lo largo de casi dos décadas, se delinearon y establecieron nuevas bases jurídicas, institucionales y políticas en lo atinente a la defensa nacional y a los asuntos militares.

Un rasgo llamativo de este proceso estuvo dado por el hecho de que este nuevo piso legal e institucional resultó de un “*consenso básico en materia de defensa y seguridad*” resultante de la existencia de orientaciones y perspectivas convergentes y de una serie de acuerdos alcanzados y efectivizados entre los sucesivos gobiernos democráticos y las principales fuerzas partidarias de la oposición.⁶ En el marco de este consenso, se fijaron ciertos ejes centrales tales como la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones militares de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior, la definición de las instituciones castrenses como instrumentos militares de la defensa nacional, la expresa prohibición de que las Fuerzas Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país, el carácter excepcionalísimo que tendría toda eventual intervención militar para conjurar situaciones vulneratorias de la seguridad interior, la fijación de los basamentos centrales del planeamiento militar conjunto y de la reestructuración de las Fuerzas Armadas y el

⁶ He trabajado estos temas en: SAIN, Marcelo Fabián, “Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 40, nro. 157, abril-junio de 2000.

establecimiento y delimitación de la inteligencia estratégico-militar y operativo-militar en el marco del sistema de inteligencia nacional.

En 1983, la reinstitucionalización democrática de las Fuerzas Armadas implicaba el establecimiento de nuevas bases legales para la defensa nacional y, en su interior, la reformulación del papel institucional de esas instituciones heredado del régimen militar anterior, apuntando a privilegiar a la defensa nacional como el ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de dichas fuerzas, reformular sus misiones y funciones institucionales y, en su marco, desarticular el conjunto de prerrogativas legales e institucionales que aún detentaban en materia de seguridad interior. Concretamente, ello suponía la derogación de la *ley 16.970 de Defensa Nacional*⁷ y la sanción de un nuevo instrumento legal.

Pues bien, pese a la importancia del tema, recién en abril de 1988, el Congreso sancionó la *ley 23.554 de Defensa Nacional*.⁸ Tres años y cinco meses habían pasado desde que Alfonsín había llegado a la *Casa Rosada*, tiempo a lo largo del cual fueron numerosas las iniciativas legislativas del oficialismo y de la oposición que había sido tratadas y abandonadas.

En esta ley se definió a la defensa nacional como “*la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo*”, con la finalidad de “*garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la integridad de sus habitantes*”. Asimismo, en ella se fijó que la defensa nacional se concretaba en “*un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda*”.

Durante el debate producido a lo largo del tratamiento parlamentario de esta ley, se definió a las “*agresiones de origen externas*” como aquellas agresiones perpetradas por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado contra el territorio de otro Estado. Quien mejor expresó esta conceptualización fue el senador radical Antonio Berhongaray, el que, procurando aclarar la función esencial de las Fuerzas Armadas, especificó el concepto de

⁷ Publicada en: BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 10 de octubre de 1966. La *ley 16.970* estaba vigente desde 1966 y, acorde con los supuestos básicos de la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, establecía que “*la preparación y ejecución de la defensa nacional*” se orientaba a “*lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales*” y se definía a la defensa como “*el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr para lograr la seguridad nacional*”. En este marco legal, la defensa nacional, de la que las Fuerzas Armadas constituían su institución de planeamiento y ejecución, configuraba el principal ámbito orgánico-funcional de la seguridad nacional, lo que proyectaba a las instituciones castrenses como las fuerzas fundamentales para intervenir en asuntos de seguridad interior.

⁸ Publicada en: BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 5 de mayo de 1988.

“agresión” aplicado a la defensa de un Estado siguiendo la *Resolución 3.314* sancionada en 1974 por la *ONU*.⁹

Ésta era, según especificó el legislador radical, la concepción elaborada y propuesta por el poder ejecutivo y compartida por la mayoría del espectro partidario en el Congreso Nacional, esto es, que las Fuerzas Armadas se dediquen funcionalmente a conjurar las agresiones exteriores y no cumplan “*papeles de policía u otras tareas que pueden llegar a cumplir otros organismos del Estado*”. En este marco, las Fuerzas Armadas debían ser instituidas exclusivamente como el “*instrumento militar de la defensa nacional*”, lo que era observado por Berhongaray como un paso fundamental para superar la *Doctrina de la Seguridad Nacional*.

De acuerdo con esta conceptualización, las “*agresiones de origen externo*” abarcaban solamente aquellos ataques perpetrados por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado contra la soberanía, el territorio o la independencia de otro Estado¹⁰ y, por ende, no englobaban los ataques o embates cometidos contra un país, su territorio, población o sistema institucional originados en el exterior del mismo y llevados a cabo por grupos guerrilleros o armados irregulares, asociaciones delictivas o bandas de narcotraficantes. Vale decir, el carácter de “*externas*” no estaba dado por el lugar de origen de las agresiones sino básicamente por el tipo de agresión y por el sujeto autor de la misma.

De este modo, el Congreso colocó a la defensa nacional como una función estatal tendiente a garantizar exclusivamente la *seguridad externa* del país, configurando un ámbito de competencia institucional particular y diferente del correspondiente a la *seguridad interior*. Este criterio distintivo quedó instituido en la mencionada ley cuando se especificó que “*para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior*”, agregando que la “*seguridad interior*” debía ser regida por una “*ley especial*”.¹¹

⁹ Sobre esta base, Berhongaray definió a la “*agresión externa*” como “*la invasión, el ataque de las fuerzas armadas de un Estado contra el territorio de otro Estado; el bombardeo de las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas contra el territorio de otro Estado, o el empleo de cualquier arma por un Estado contra el territorio de otro Estado; el bloqueo de los puertos y de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro; el ataque de las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, contra su flota mercante o aérea; la utilización de fuerzas armadas de un Estado que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor en violación a las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo*” (en: CÁMARA DE SENADORES, *Diario de Sesiones*, 22 y 23 de octubre de 1986, pp. 3518 y 3519).

¹⁰ La Asamblea General de las Naciones Unidas definió el concepto de “*agresión*” como “*el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas*” - *Resolución 3.314*, sancionada durante la 2319ª sesión plenaria el 14 de diciembre de 1974-

¹¹ Asimismo, la distinción entre defensa nacional y seguridad interior también apareció en otros tramos importantes de la ley. En un artículo de la misma se estableció que “*las cuestiones relativas a la política interna del país*” no podían constituir “*hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia militar*”, con lo cual quedó explícitamente prohibido que los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas recolecten información y produzcan inteligencia atinente a la seguridad interior.

En este contexto, se instituyó a las Fuerzas Armadas como “*instrumento militar de la defensa nacional*”, con lo cual ésta pasó a conformar el único ámbito de competencia en el que dichas fuerzas podían cumplir sus funciones institucionales. La defensa nacional se convirtió en la jurisdicción institucional en la que las fuerzas castrenses, bajo la conducción del gobierno nacional, serían preparadas y eventualmente utilizadas para desarrollar acciones militares -y no policiales- en función de preservar la seguridad externa del Estado.¹²

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

Al Presidente de la República, en su carácter de jefe supremo de la Nación y de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, se le reservó “*la dirección de la defensa nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas*”, conforme lo establecido en la Constitución Nacional. En función de ello, debía disponer “*el contenido y las pautas para la realización del planeamiento de la defensa nacional*”, así como también debía ejercer “*la conducción integral de la guerra*”, asistido y asesorado por el CODENA, y “*la conducción militar de la guerra*”, con el asesoramiento y la asistencia del ministerio de Defensa, el EMCO y los jefes de los Estados Mayores Generales de las tres Fuerzas

¹² Las Fuerzas Armadas quedaron constituidas por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina. Se estableció que “*su composición, dimensión y despliegue territorial*” debían estructurarse conforme al “*planeamiento militar conjunto*” y “*su organización y funcionamiento se inspirarán en criterios de coordinación y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza*”. Sus miembros “*se encuadrarán en toda circunstancia bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados*” y “*estarán sometidos a un régimen de disciplina interna y se ajustarán en sus procedimientos al derecho nacional e internacional aplicable a conflictos armados*”. Las estructuras administrativas de cada fuerza pasaron a depender de sus respectivos jefes de los Estados Mayores Generales y, de acuerdo al planeamiento conjunto, se podría disponer que los componentes de cada fuerza o de parte de ellas integraran o formaran parte de “*comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados y de comandos territoriales*”. A esos jefes, a su vez, se les reservó el ejercicio del “*gobierno y administración*” de sus respectivas armas y, en una situación de guerra, deberían dirigir la preparación de los elementos operacionales de las mismas y de su apoyo logístico.

Armadas, constituidos en Comité de Crisis. Al ministerio de Defensa se le reservó “la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa” y al CODENA la asistencia y el asesoramiento al presidente de la Nación “en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra” así como también “en la adopción de la estrategia, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución”. Este consejo quedó presidido por el presidente de la Nación y fue integrado por el vicepresidente de la Nación, los ministros del gabinete nacional y el responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia, pudiendo el ministro de Defensa ser acompañado por el jefe del EMCO y por los jefes de los Estados Mayores Generales de las tres Fuerzas Armadas, conforme su criterio. Los presidentes de las comisiones de Defensa de cada cámara legislativa y dos integrantes de dichas comisiones -uno por la mayoría y otro por la primera minoría- también podrían integrarlo.

Pues bien, el nuevo esquema institucional inaugurado con la ley 23.554 fue complementado en 1992 durante el primer gobierno de Menem, cuando, sobre la base de un amplio consenso interpartidario, se sancionó y promulgó la ley 24.059 de Seguridad Interior.¹³ Esta ley estableció los parámetros legales centrales del sistema nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior, entendiendo a ésta como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”. Dicho sistema se asentaba fundamentalmente en “el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”¹⁴ y de las policías provinciales.

En referencia a la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, en la ley 24.059 se estableció la posibilidad de que las mismas puedan actuar en tres situaciones distintas y en función del cumplimiento de tres funciones diferentes. En primer lugar, se habilitó la posibilidad de que, en caso de crisis en materia de seguridad interior, el ministerio de Defensa pueda disponer que “las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación, a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones [...]”. En segundo término, se fijó como “una obligación primaria de la autoridad militar, la preservación de la Fuerza Armada y el restablecimiento del orden” dentro de la “jurisdicción militar”, frente a “todo atentado en tiempo de paz” perpetrado contra dicha jurisdicción. Y, por último, se

¹³ Publicada en: BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, el 17 de enero de 1992.

¹⁴ La Policía Federal Argentina ejerce las funciones de policía de seguridad y judicial en el territorio de las provincias y en la Capital Federal, dentro de la jurisdicción del gobierno nacional. La Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de policía de seguridad y judicial en el ámbito federal, particularmente en las zonas de seguridad de fronteras y otras actividades afines. La Prefectura Naval Argentina es una fuerza de seguridad que ejerce funciones de seguridad y judicial y, en particular, como policía de seguridad en la navegación. Las tres fuerzas policiales dependen funcionalmente del poder ejecutivo nacional a través del ministerio de Interior.

estableció la posibilidad de que las Fuerzas Armadas fuesen empleadas en el “*restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional*” solamente “*en aquellos casos excepcionales en el que el sistema de seguridad interior [...] resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación*”. Para ello, el mandatario podría disponer “*el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio*”.

No obstante, el empleo subsidiario de las Fuerzas Armadas en tales situaciones excepcionales debía ajustarse a ciertas normas, tales como que (i) “*la conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales*” quede a cargo del presidente de la Nación; (ii) que la designación de un comandante operacional de las Fuerzas Armadas, al que debía subordinarse todas las demás fuerzas de seguridad y policiales, se limite “*exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando*”; y principalmente (iii) que, tratándose de “*una forma excepcional de empleo*”, la misma sea desarrollada “*únicamente en situaciones de extrema gravedad*” y “*no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554*”. Éste último punto resultó fundamental, pues, por su intermedio se estableció que esta forma excepcional de intervención en seguridad interior no implicaba, en ningún caso, la preparación operacional de las Fuerzas Armadas como cuerpos policiales ni supondría la fijación de nuevas *tareas o funciones subsidiarias* que exigieran algún tipo de adecuación secundaria de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses a tales tareas. Dicha participación, las Fuerzas Armadas la deberían efectivizar como fuerza militar y no como fuerza policial.

Otro momento fundamental en este proceso lo constituyó la sanción, en diciembre de 1994, de la *ley 24.439 de Servicio Militar Voluntario*¹⁵ mediante la cual se derogó el carácter obligatorio de este servicio -que ya llevaba casi cien años de vigencia- y se instituyó el servicio militar voluntario. En dicha norma, se fijó que el soldado voluntario podría desarrollar exclusivamente “*actividades tácticas, técnicas y logísticas, así como administrativas y aquellas necesarias para el mantenimiento y funcionamiento cotidiano de las unidades*”, dejando reservadas para los cuadros oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas las tareas de combate. Además, se dispuso que la cantidad de soldados voluntarios que se sean necesario incorporar y el correspondiente cupo para cada fuerza sería fijado por el presidente de la Nación y el “*planeamiento, dirección y coordinación del proceso para la prestación, registro y verificación del Servicio Militar Voluntario*” sería responsabilidad del ministerio de Defensa. En las Fuerzas Armadas, por su parte, recayó la responsabilidad de la “*instrucción militar*” de los ciudadanos incorporados al sistema.

Por su parte, en abril de 1998, se llevó a cabo con el apoyo de todos los bloques parlamentarios la sanción de la *ley 24.948*¹⁶ por medio de la cual se fijaron “*las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas*

¹⁵ Publicada en: BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 10 de enero de 1995.

¹⁶ Publicada en: BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 8 de abril de 1998.

Armadas”, aunque dicha norma apenas estableció algunos principios generales para la modernización militar y ciertas disposiciones globales para la reestructuración castrense. En cambio, resultaron centrales los capítulos referidos al equipamiento para la defensa y al financiamiento de dicha reestructuración. Sobre el primer aspecto, la ley colocó en el ministerio de Defensa la responsabilidad acerca de “*la evaluación y decisión sobre los requerimientos para el equipamiento de las fuerzas*”, para lo cual debía recibir la asistencia y asesoramiento del EMCO sobre “*la aptitud y aceptabilidad del equipamiento previsto*”. Por su parte, acerca del financiamiento, se dispuso que “*el total de los recursos presupuestarios destinados para la función Defensa [...] se incrementarán anualmente hasta completar el 15% en el quinquenio, siendo el primer año (1999) no inferior al 3%*”, tomando como base “*lo efectivamente ejecutado del presupuesto del año 1996 (\$ 3.504.392.000)*”. También se estableció que “*la totalidad de las economías que se logren en cada ejercicio, por la racionalización de personal, se asignará a recomposición salarial*” y aquellas economías que se consiguiesen del “*producido de las ventas de bienes se asignará para la reorganización, recuperación de los ciclos logísticos y/o el reequipamiento de cada una de las fuerzas, en ese mismo ejercicio y sucesivos*”. Además, se facultó al poder ejecutivo “*a utilizar el producido de la venta de bienes de las Fuerzas Armadas, con la finalidad de reequiparlas o modernizar el equipamiento ya existente, hasta un monto de mil millones de pesos (\$ 1.000.000.000) durante el quinquenio 1999-2003*”, permitiendo, a su vez, que anualmente se incorpore en la ley de presupuesto “*la autorización para efectuar las operaciones de crédito público para completar dicho monto en caso de que el producido de esas ventas no alcance la cifra antes mencionada [...]*”. Finalmente, en otro tramo, la mencionada norma estableció que “*la reestructuración considerará el empleo del instrumento militar propio en las siguientes modalidades: operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación; operaciones en el marco de las Naciones Unidas; operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la ley 24.059; operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos*”.¹⁷

No parece casual, en suma, que, como se dijo, este conjunto de normas hayan sido el resultado de un trabajoso acuerdo entre el oficialismo y la oposición. Ello, por cierto, ratificaba que en la Argentina existía un abarcativo acuerdo político-institucional en favor de reglamentar los asuntos generales de la defensa nacional, la seguridad interior y, en particular, la intervención militar en estos asuntos, todo lo cual fue plasmado como base normativa de la defensa nacional en el *Libro Blanco*.

¹⁷ Es manifiesto que con ello el parlamento tentó asentar la reestructuración militar sobre la base de las leyes de defensa nacional y de seguridad interior. Ahora bien, según la ley 24.059, las instituciones castrenses podrían ser utilizadas para intervenir en asuntos de seguridad interior solamente *en forma excepcional, subsidiaria y en tanto fuerzas militares*, vale decir, nunca en forma regular ni no como fuerzas o cuerpos policiales. Por consiguiente, la inclusión de las operaciones en “*apoyo de la seguridad*” y en “*apoyo a la comunidad nacional*” como lineamientos básicos de la reforma militar no dejaban de generar cierta confusión ya que, sin mediar especificación alguna, tales operaciones podrían ser tomadas como ejes doctrinales, organizativos y funcionales de la mentada reestructuración. Ello significaría que las Fuerzas Armadas podrían reestructurarse como instrumento militar de la defensa nacional y, además, como eventuales fuerzas de seguridad, esto es, organizadas, equipadas y capacitadas para intervenir regularmente en esas operaciones, cuestión sobre la cual se ha reabierto recientemente un nuevo debate.

2.3) Un nuevo clima de seguridad regional.

En el plano regional, la administración menemista profundizó las relaciones integrativas iniciada durante la gestión alfonsinista con los países vecinos del Cono Sur, en particular, con Brasil y con Chile. Con Brasil, la puesta en marcha y el mejoramiento de los mecanismos de colaboración y complementación bilateral en materia nuclear, desarrollado por ambos países bajo el control y monitoramiento internacional y con la finalidad de utilizar la energía nuclear para fines pacíficos, allanó el camino para la posterior ratificación del *Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe -o Tratado de Tlatelolco-* y también del *Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares -o TNP-*, por parte de ambos países. La Argentina aprobó sendos tratados mediante las leyes 24.272 y 24.448, respectivamente.

Con la misma trascendencia que tuvo la cooperación nuclear para Brasil y Argentina en lo relativo a la construcción de confianza y a la cooperación en áreas tradicionalmente confrontativas, en 1991, la Argentina y Chile acordaron una serie de iniciativas tendientes a la resolución de los 24 diferendos limítrofes aun existentes entre ambos países. Veintidós de esos diferendos fueron resueltos a través de la demarcación directa del límite, mientras que el diferendo referido a la zona de “*Laguna del Desierto*” fue resuelto en 1994 por medio de un arbitraje internacional. El desacuerdo existente en la zona de los “*Hielos Continentales*” se resolvió a fines de 1998 a través de un trabajoso acuerdo demarcatorio que fue posteriormente ratificado por los parlamentos de sendos países. Pues bien, estas iniciativas significaron una sustantiva reformulación en la relación bilateral argentino-chilena, lo que apuntaló el ya dinámico proceso integrativo en materia económico-comercial y facilitó la posterior concreción de iniciativas referidas a cuestiones de seguridad y de defensa.

Este conjunto de acercamientos y acuerdos entre los países del Cono Sur permitió la desactivación de antiguos contenciosos y de una serie de cuestiones conflictivas derivadas de la confrontación estratégica existentes entre ellos desde hacía varias décadas. Se trató, pues, de un laborioso proceso de deconstrucción de problemáticas y asuntos que contorneaban situaciones y percepciones tradicionalmente confrontativas. En la actualidad, no existe en la región disputas o conflictos sujetos a resolución militar o en los que el factor castrense configure una instancia de resolución viable o posible.

En el mismo sentido, se efectivizaron numerosas iniciativas en materia de desarme y cooperación internacional referida a cuestiones nucleares, espaciales, misilísticas, de armamento convencional, etc., con diversos países de la región, del hemisferio y de Europa, del mismo modo que se hicieron notables esfuerzos por revisar y fortalecer el sistema de seguridad hemisférico en el contexto de la OEA.¹⁸

¹⁸ Para un buen análisis de los lineamientos generales de la política de seguridad del gobierno de Menem, véase: FONTANA, Andrés, “La seguridad internacional y la Argentina en los años ‘90”, en CISNEROS, Andrés (comp.), *Política exterior argentina, 1989-1999. Historia de un éxito*, GEL, Buenos Aires, 1999.

Pues bien, a partir de este conjunto de iniciativas se redefinió el vínculo articulado entre estos tres países y se generaron condiciones que permitieron profundizar el proceso de complementación e integración vigorizado a partir de los '80. Desde entonces, y quizás como una derivación de estos auspiciosos avances, las relaciones entre estos países adquirieron otra dinámica, dando lugar a un nuevo marco integrativo que no tardó en traducirse en acuerdos puntuales, inclusive en materia de seguridad y defensa.

Una clara manifestación de ello fue el *Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo* firmado en 1995 por Chile y Argentina, y mediante el cual se creó el “Comité Permanente de Seguridad” integrado por representantes de los respectivos ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa con la finalidad de “establecer una agenda de trabajo que permita profundizar la cooperación entre Argentina y Chile en materia de seguridad” y de “avanzar en la aplicación de medidas para profundizar la cooperación entre Argentina y Chile en materia de seguridad de interés mutuo”. En su marco, a partir de 1996, se llevaron a cabo numerosas iniciativas conjuntas en materia de seguridad y militar y se produjeron notables avances en la coordinación de posiciones comunes y en el establecimiento de una agenda bilateral de cooperación en dichos asuntos.

Otra expresión del nuevo clima regional en temas de seguridad estuvo dada por el *Memorándum de Entendimiento de Consulta y Coordinación* firmado en 1997 entre Brasil y Argentina mediante el cual se estableció un “mecanismo permanente de consulta y coordinación para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional” con el objetivo de examinar, evaluar, implementar y seguir “las cuestiones de defensa y seguridad de mutuo interés”. En la declaración suscrita en Rio de Janeiro por los mandatarios de ambos Estados, se consignó que ambos países estaban construyendo “una profunda y verdadera alianza estratégica” que apuntaba a “enfrentar los desafíos y aprovechar las posibilidades de un mundo en constante expansión”. Desde entonces fueron notables las iniciativas en materia militar llevadas a cabo en forma conjunta.

En suma, este conjunto de iniciativas fue creando en el Cono Sur un *nuevo clima de seguridad* signado por la disminución o desarticulación de las percepciones de amenazas militares mutuas entre los países de la región, en particular, entre Argentina, Brasil y Chile, y por la concreción de instancias de resolución pacífica y negociada de los conflictos y tensiones existentes y, específicamente, de los problemas limítrofes pendientes.¹⁹ Tales tendencias dieron lugar a una situación caracterizada por la ausencia de conflictividades interestatales sujetas a resolución militar y, a partir de ello, al inicio de un proceso de construcción y afianzamiento de la confianza mutua.

¹⁹ Al respecto, y en un plano general para la región, véase: CENTRO REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Paz y seguridad en América Latina y el Caribe en los Noventa*, Naciones Unidas, Lima, 1992; ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.), *Medidas de confianza mutua: verificación*, FLACSO-Chile, Santiago, 1996; DOMÍNGUEZ, Jorge (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, FLACSO-Chile / Diálogo Inter-Americano, Santiago, 1998; y HIRST, Mónica, *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1996.

3) El “*Libro Blanco de la Defensa Nacional*” como punto de inflexión.

Sobre la base de la experiencia canadiense, Climenhage y Klepak indican que los libros blancos de la defensa pueden cumplir con varias funciones al mismo tiempo. Pueden promover o impulsar la formulación de un conjunto de políticas o iniciativas en materia de defensa y militares; o dar a conocer públicamente una serie de cuestiones particularmente relevantes para el gobierno de cara a la formulación de políticas; o, finalmente, pueden establecer los parámetros básicos para la implementación de las políticas o iniciativas decididas por las autoridades gubernamentales.²⁰ En definitiva, estas funciones tienen que ver con la enunciación y exposición de políticas públicas a ser implementadas en materia de defensa y militar.

No obstante, es posible agregar otra función no vinculada a la formulación de políticas de defensa y militar pero igualmente trascendente en vista de la publicidad y transparencia de los asuntos referidos a estas cuestiones, ya sea de cara al escenario regional o al ámbito doméstico. Esta función consiste en dar a conocer y reconocer oficialmente el *estado de situación estratégica e institucional del sistema de defensa nacional y militar* de un país y, más precisamente, el conjunto de lineamientos y parámetros jurídicos, doctrinales, organizativos y funcionales en los que se asienta la defensa nacional y, en su interior, las Fuerzas Armadas. Éste es el caso del *Libro Blanco* argentino.

En efecto, el *Libro Blanco* de nuestro país no formula políticas sino que (i) registra y asume la subordinación efectiva de las Fuerzas Armadas argentinas al ordenamiento constitucional-democrático y a las autoridades gubernamentales surgidas de él como la instancia central de la política de defensa nacional y militar; (ii) expresa y valida oficialmente las nuevas bases legales e institucionales de la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas establecidas a partir de la instauración democrática sobre la base del consenso político-institucional general articulado entre todos los sectores políticos nacionales; (iii) reconoce y legitima como condición estratégica central para la defensa nacional argentina el nuevo clima de seguridad creado durante las últimas décadas en el ámbito subregional –situación signada por los lazos de confianza mutua, cooperación e integración– y las políticas llevada a cabo por el país en favor de la construcción de ese clima; y, finalmente, (iv) exhibe y desarrolla la estructura institucional, organizativa y funcional del sistema de defensa nacional y de las Fuerzas Armadas, en todos sus detalles.

Por lo tanto, su valor institucional no reside en el hecho de constituir una plataforma de políticas públicas en la materia, como lo ha sido, por ejemplo, el libro blanco de la defensa canadiense o el sudafricano, sino en conformar un documento gubernamental que recepta y oficializa aquel consenso básico en materia de defensa nacional, en los asuntos militares y en la

²⁰ CLIMENHAGE, Christine y KLEPAK, Hal, “La preparación de los Libros Blancos de Defensa en Canadá: ¿un proceso en rápida evolución?”, en MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Libros blancos de defensa. Concertación política y diseño estratégico comparado*, Ministerio de Defensa Nacional / Centro Hemisféricos de Estudios de Defensa / Comando Sur de los Estados Unidos, La Paz, 2001, p.71.

seguridad regional, y convierte a dicho piso conceptual, de cara al ámbito doméstico, en el basamento central de la organización general de la defensa nacional y de la vida institucional de las Fuerzas Armadas y, de cara al escenario regional, en una medida de confianza y transparencia hacia los países vecinos con los que se estaban emprendiendo iniciativas integrativas.

Esto puede apreciarse claramente en el contenido del *Libro Blanco*. En su primer parte, se aborda el escenario estratégico desde la perspectiva argentina. Se indica que en el escenario internacional, el fin de la Guerra Fría y la globalización como fenómeno planetario multidimensional han dado lugar a la configuración de una nueva situación signada por la fragmentación social y cultural, el surgimiento de polos regionales, la revolución científico-tecnológica y de los asuntos militares, la aparición de nuevos actores no-estatales en la escena mundial, la erosión de ciertas capacidades estatales y el resurgimiento de antiguos conflictos – históricos, étnicos, culturales, religiosos, etc.-. Todo ello se desenvuelve en un contexto en el que, si bien los Estados Unidos emergieron como “*única superpotencia militar*”, se observa una “*situación de poder general difuso [...] ejercido por múltiples actores en diversos campos y sustentado por diversos atributos*”, lo que impone para los Estados una “*expectativa o vigilia estratégica*”. Los efectos sobre la seguridad y la defensa conllevan la “*disminución de la probabilidad de una guerra global, ya sea nuclear o convencional*”, pero, en conjunción con ello, también se observa la persistencia de viejas amenazas y la aparición de nuevos riesgos de naturaleza compleja. En ese marco, se enumera el conjunto de desafíos en materia de defensa y seguridad que se imponen en el escenario internacional, a saber, (i) las *amenazas de seguridad clásica* que hacen a la integridad de los Estados; (ii) las *amenazas emergentes* que afectan a instituciones y a personas por la mayor permeabilidad que presentan las fronteras estatales; (iii) los *factores de riesgo*, tales como la acumulación y transporte de desechos nucleares; la acumulación de armas químicas, bacteriológicas y nucleares; y la afectación del medio ambiente, entre otros; y (iv) las *fuentes de inestabilidad*, que engloban todos los bolsones de esta característica que afloran en el mundo, en función de las disputas extra o intra-fronteras de raíz histórica, cultural o territorial y que aparecen ante la percepción internacional como situaciones potencialmente críticas, que en función de su evolución, pueden incidir sobre su seguridad.

Seguidamente, se exalta la importancia estratégica del continente en los asuntos estratégicos del país y, en particular, los esfuerzos de la *Organización de Estados Americanos (OEA)* y de las conferencias de Ministros de Defensa del continente en el incremento de la confianza mutua y en el establecimiento de vínculos de cooperación en materia de seguridad. En ese contexto, se le otorga al *MERCOSUR* ampliado el carácter de instrumento y ámbito “*estratégico*” en el que “*la vieja apreciación del vecino como adversario y eventual amenaza para la propia seguridad, se ve reemplazada por otra ecuación: sus riesgos son ahora también los nuestros*”. Todo ello y, en particular, la conformación del *MERCOSUR* como “*zona de paz*” crea las condiciones para avanzar hacia entendimientos en materia de seguridad y defensa.

Así, el rasgo distintivo del *Libro Blanco* argentino está dado por el hincapié puesto en el registro de los profundos cambios producidos en el escenario internacional y regional y, asumiendo una posición internacionalista liberal, dicho énfasis se extiende a en la incidencia

que esos cambios han tenido en los crecientes vínculos y relaciones establecidas entre los países de la región, lo que en su conjunto constituye un medio cierto para evitar conflictos entre los Estados y para construir un clima de paz internacional. A tono con estas consideraciones, a lo largo de esta primera parte y del resto del documento, se exalta la necesidad de construir una imagen internacional y regional de la Argentina asentada en la confianza y la estabilidad, para lo cual se pone énfasis en la consolidación del sistema democrático vigente desde 1983, el desarrollo de una política exterior volcada a la paz –cuya expresión más significativa ha sido el conjunto de medidas de construcción de la confianza efectivizadas con los países vecinos y con otros Estados y organismos internacionales- y la plena subordinación militar al poder político civil existente desde la década previa.²¹

En este contexto, en la segunda parte, se recorre el marco legal de la defensa nacional, mencionando al conjunto de normas que regulan la misma, la vida institucional de las Fuerzas Armadas, sus misiones y funciones y su estructura de dirección y mandos, la seguridad interior, la reestructuración de las Fuerzas Armadas, el personal militar, la justicia militar, el servicio militar, el planeamiento militar conjunto. También se mencionan los compromisos internacionales de la Argentina que inciden en los asuntos de la defensa. Y, finalmente, se indica el conjunto de “*intereses nacionales*” a los que debe atender la defensa nacional, entre los que se destacan los *intereses vitales*, esto es, la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial, su capacidad de autodeterminación y la protección de la vida y la libertad de sus habitantes.

En la tercera parte, se aborda a la política de defensa. Al respecto, se reivindica a la *conducción civil sobre la defensa y las Fuerzas Armadas* como el principal soporte conceptual de la política de defensa, resultante de un cambio estructural, según se expresa allí. También se sostiene un concepto integral de la defensa nacional asentado en la distinción entre la “*política y estrategia de defensa*” y la “*política y estrategia militar*” y en la consideración de las Fuerzas Armadas como “*elementos integrantes sustantivos*” de la misma.

En este marco, se destaca que la política de defensa está “*estrechamente imbricada en muchas cuestiones con la política exterior del país*” y, en ciertos sentidos, hasta está determinada por ésta. La participación de fuerzas argentinas en la coalición internacional de la Guerra del Golfo en 1991 como también en la operación de reinstalación de la democracia en Haití, la activa intervención de tropas y unidades argentinas en diversas operaciones de paz bajo auspicio internacional de la *ONU* y el creciente intercambio e interrelación entre las respectivas áreas de defensa y militares de los países de la región son expresiones integrales de aquella vinculación entre política exterior y defensa nacional, según se explicita en el documento.

Esta política de defensa organiza y dispone al instrumento militar en función del logro de una “*estrategia disuasiva*” que no sea incompatible con el mantenimiento de la paz y la

²¹ CLARK, Kristina Mani, “Concepciones de la Defensa Nacional en Argentina y Chile: una comparación de los libros de la defensa”, en revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago, año 15, nro. 2, abril-junio de 2000.

estabilidad internacional. En el ámbito nacional, la política de defensa apunta a la *“modernización y reestructuración de las Fuerzas Armadas, adaptándolas a las nuevas demandas que presenta el mundo de hoy, incluyendo la redefinición de las misiones militares y la potenciación de la acción”*. Y en el ámbito subregional, continental e internacional, intenta contribuir con el *“fortalecimiento de la confianza, fundamentalmente en su vinculación con los países de la región”* y con la paz internacional.

Con relación a la modernización y reestructuración militar, se destacan los esfuerzos desarrollados en el ámbito del ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas en vistas de llevar a cabo la reforma del instrumento castrense sobre la base de los parámetros generales y específicos fijados por la ley 24.948.

A continuación, se expone y desarrolla la estructura institucional, organizativa y funcional del sistema de defensa nacional y de las Fuerzas Armadas -instrumento militar de la defensa- en lo atinente a (i) las misiones y modalidades de empleo de estas fuerzas, las funciones básicas y comunes de las misma, y las funciones específicas de cada una de ellas en particular (parte cuarta); (ii) los mecanismos e instancias de conducción del sistema defensivo-militar, la organización territorial, operacional y funcional de dicho sistema, los niveles de decisión y actuación, las reglas de empeñamiento, la inteligencia militar y su control, el ministerio de Defensa, sus competencias, organización y personal, y el Estado Mayor Conjunto, su misión, estructura y acción específica (parte quinta); (iii) el instrumento militar en lo atinente a la organización, despliegue, medios materiales, personal y desarrollo del Ejército Argentino, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea Argentina (parte sexta); (iv) los recursos materiales del sistema defensivo-militar, su estructura y organización logística, el sistema de producción para la defensa y el sistema de ciencia y tecnología para la defensa (parte séptima); (v) los recursos humanos de la defensa, el personal militar, la educación en defensa y militar y el personal civil (parte octava); y (vi) los recursos financieros del sistema de defensa y militar y el presupuesto de la defensa (parte novena).

Empero, el aspecto más enfatizado con relación a las Fuerzas Armadas es el de la subordinación de éstas al poder político civil. Al respecto, se indica que en la Argentina las Fuerzas Armadas no sólo están subordinadas *“de modo conciente y espontáneo”* a los *“poderes políticos institucionales”* sino que también poseen una *“extraordinaria entrega mental y espiritual [...] a favor de la democracia”*. La *“conducción del instrumento militar por parte del poder político”* ha constituido, según se indica en el documento, un cambio estructural. Por consiguiente, dicha conducción no es sólo formal o se asienta apenas en las prescripciones legales sino que es *“real, de carácter cotidiano y se efectiviza en la práctica en todos los aspectos del funcionamiento del sistema de defensa y si interrelación con las instituciones políticas del país”*.²²

Pues bien, considerando estos ejes temáticos, Clark destaca apropiadamente que el *Libro Blanco* argentino, al igual que el *Libro de la Defensa Nacional de Chile* dado a conocer por el gobierno trasandino en 1997, refleja el tipo de transición hacia la democracia desarrollado desde el colapso del último régimen militar-autoritario y, por consiguiente, no

²² *Ibíd.*

hace ningún tipo de referencia histórica a la situación o desarrollo del sistema defensivo o de las Fuerzas Armadas previa a la vuelta democrática.²³ En razón de ello, el *Libro Blanco* enumera y reivindica el conjunto de cambios producidos en las relaciones civil-militares y en el sistema defensivo durante los primeros 15 años de vida democrática luego de 1983.

Ahora bien, lo que –por su configuración- no se refleja o no se expresa en el *Libro Blanco* es el conjunto de disyuntivas que, hacia fines de los '90, se imponían en el ámbito de la defensa nacional y en los asuntos militares argentinos de cara a los cambios producidos en las esferas internacional y doméstica. Tales desafíos marcaban el conjunto de tareas pendientes que desde entonces despuntan en este renglón de la vida institucional de nuestro país. Vayamos a su consideración.

5) La reforma aún pendiente y las deficiencias civiles.

5.1) Las reforma ausente del sistema defensivo-militar.

La subordinación efectiva de los militares al orden democrático y a las autoridades gubernamentales, la conformación de un nuevo sistema normativo e institucional en materia de defensa nacional y militar y la creación de un clima regional exento de guerras no conllevaron ni implicaron por sí mismo la reestructuración del sistema defensivo-militar argentino. Su adaptación y modernización doctrinal, organizativa y funcional de acuerdo con las nuevas condiciones y tendencias impuestas tanto en el escenario regional como en la esfera política y económica doméstica, en particular, aquellas que derivaron de las enormes restricciones de recursos presupuestarios destinados a las funciones de la defensa y militares, no configuró un eje prioritario de las políticas públicas de la defensa. El resultado de ello ha dado lugar en los años '90 a la conformación de un sistema defensivo-militar cuya estructura orgánico-funcional no es más que el *remanente –formal- del modelo estratégico-militar disuasivo –típico del esquema tradicional estructurado durante los años '50, '60 y '70- pero sin enemigos tangibles, subordinado a un poder político que no ejerce la conducción y significativamente ajustado en recursos humanos y materiales como consecuencia de las enormes restricciones de medios presupuestarios destinados a las funciones de la defensa y militares*. Pese a las adecuaciones menores que se fueron introduciendo durante estos últimos años, este sistema defensivo-militar resulta en su conjunto *orgánico-funcionalmente desactualizado, políticamente anacrónico y financieramente insostenible* frente a las tendencias presentes en el escenario internacional y doméstico.

Ahora bien, ¿porqué desde entonces es necesario emprender un proceso de *reforma del sistema defensivo-militar* si no hay posibilidades inmediatas de protagonizar conflictos bélicos inminentes y las Fuerzas Armadas no configuran un problema político?. Por varias razones que se inscriben en diferentes planos pero que están estrechamente vinculadas.

En primer lugar, existen razones de carácter *funcional-organizativas*.

²³ *Ibíd.*, p. 50.

Los profundos cambios producidos durante los años '80 y '90 tanto en el plano internacional como en la esfera doméstica de la Argentina significaron el colapso de una forma particular de organización y funcionamiento de la defensa nacional y, en su marco, de las Fuerzas Armadas de nuestro país. En su conjunto, el sistema de defensa nacional argentino, del que las Fuerzas Armadas han configurado apenas una dimensión particular del mismo, se estructuró desde mediados de siglo sobre la base de un conjunto de parámetros que quedaron desactualizados frente a los cambios señalados.

El modelo tradicional de organización de la defensa y de las instituciones castrenses se asentó en una *concepción securitista* de la defensa nacional. Ésta se enmarcó en la Guerra Fría y se basó en la consideración de la defensa nacional como el esfuerzo estatal destinado a lograr la “*seguridad nacional*”, la que abarcaba tanto la protección frente a agresiones militares convencionales perpetradas por otros Estados como también la conjuración de una serie de riesgos expresados en esfera de la seguridad interna. En este particular marco, la defensa nacional debía hacer frente a un conjunto de amenazas y conflictos desenvueltos en tres ámbitos diferentes, a saber, (i) en el plano subregional, las disputas limítrofes y/o territoriales sujetas, en su gran mayoría, a resolución militar y que estaban vigentes desde hacía algunas décadas; (ii) en el nivel global, los antagonismos y competencias derivados de la confrontación estratégica Este-Oeste, en tanto la Argentina –al igual que otros países latinoamericanos- constituía una reserva táctica de los Estados Unidos en el marco de su lucha contra la Unión Soviética; y (iii), en la esfera interna, los conflictos resultantes del enfrentamiento contra grupos políticos internos de carácter insurgentes o apenas opositores en el marco de la denominada “*lucha contra la subversión*”. La defensa, así, tenía una faceta tanto externa como interna.

En el contexto de esta visión securitista de la defensa, las Fuerzas Armadas se adjudicaron un *papel institucional holístico* de cara al escenario internacional y, principalmente, con relación al sistema político local y a la seguridad interna del Estado. Por lo tanto, se convirtieron en el brazo armado de la seguridad externa e interna del Estado y, asumiéndose a sí mismo como agentes de “*construcción de la Nación*” –“*Nation-building*”- y “*reservas morales*” de la misma, montaron y condujeron experiencias autoritarias tanto provisorias como permanentes. En concreto, las funciones de tipo militar instituidas en la Argentina desde los años '50 proyectaron a las Fuerzas Armadas como instrumentos castrenses en la eventual confrontación contra las Fuerzas Armadas de otros países vecinos por conflictos territoriales, en particular, contra Brasil, Chile y Gran Bretaña; contra la Unión Soviética mediante su participación logística en el esquema defensivo hemisférico conducido por los Estados Unidos; y contra los grupos políticos opositores internos, en particular, el peronismo, asumiendo tareas de carácter policial asentadas ideológicamente en la denominada *Doctrina de la Seguridad Nacional*.²⁴ Éstos, en suma, fueron los tres ejes de hipótesis de guerra en torno de los cuales las Fuerzas Armadas

²⁴ Para un abordaje pormenorizado de la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, de su inserción en las Fuerzas Armadas argentinas y de las consecuencias de ello en el seno de estas instituciones y en el sistema político local, véase: LÓPEZ, Ernesto, *Seguridad Nacional y sedición militar*, Legasa, Buenos Aires, 1987; GARCÍA, Alicia, *La Doctrina de la Seguridad Nacional*, CEAL, Buenos Aires, II tomos, 1991.

argentinas fueron estructurando sus bases doctrinales, sus funciones y su organización institucional entre los años '50 y los '70.

Ahora bien, el fin de la Guerra Fría y de los conflictos regionales derivados de ésta, el proceso de distensión, cooperación e integración desarrollado en el plano subregional, la ausencia de sectores o grupos políticos insurgentes o revolucionarios y la democratización del sistema político local iniciada a fines de 1983, desarticularon aquellos ejes en torno de los cuales se había estructurado el sistema de defensa nacional y las Fuerzas Armadas durante las últimas décadas.

Pero el anacronismo entre el sistema defensivo-militar y el contexto político y regional no parece haber sido aún saldado. Por cierto, el sistema de defensa nacional y, en su interior, las Fuerzas Armadas no están, en la actualidad, funcionalmente articulados para hacer frente a una hipotética confrontación militar contra Brasil, Chile o Gran Bretaña, ni cumple funciones en materia de seguridad interna como en otrora. Sin embargo, el modelo fundamental que lo orienta continúa asentado en una *estrategia disuasiva*,²⁵ tal como ha quedado plasmado –al menos, formalmente- en la *ley 23.554 de Defensa Nacional*, en la *Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto* aprobada a través del *dto.1116/96*²⁶ o en el *Libro Blanco*.

Este trazo constituye un resabio de los tradicionales enfoques defensivos asentados en la lógica disuasiva y, en su marco, en ecuaciones de “*balance de poder*”. A dichos enfoques le correspondieron regímenes rígidos de organización castrense estructurados únicamente sobre la base del establecimiento de hipótesis de guerra y de la fijación de una fuerza militar enemiga posicionada justamente como objeto de la disuasión o del contrabalanceo de poder, lo que necesariamente implicó la organización y puesta en funcionamiento de un aparato militar autónomo, altamente costoso y acorde con esa amenaza enemiga, ya sea desde el punto de vista operativo como logístico y armamentístico. Durante las últimas décadas y hasta un tiempo atrás, el planeamiento estratégico-militar argentino se desarrolló tomando como objeto de disuasión o contrabalanceo a las Fuerzas Armadas de Brasil o Chile y, más tarde, a las de Gran Bretaña en el Atlántico Sur. Las hipótesis de conflictos estructurantes del sistema defensivo-militar argentino estaban, así, centradas en el desarrollo de una guerra convencional con estos países, de lo que imponía el mantenimiento de una fuerza militar propia capaz de convencer a esos enemigos de no actuar contra la Argentina.

²⁵ Toda modalidad *disuasiva* de funcionamiento y organización defensivo-militar se estructura sobre la base de la identificación de una determinada fuerza militar cuya presencia o eventual proyección es percibida e interpretada como una amenaza. Esa fuerza se convierte en el *objeto del accionar disuasivo* tendiente a hacerla desistir de determinado propósito o fin, sin que, además, sea posible tener certeza acerca de la producción del efecto disuasivo deseado, tal como se pudo apreciar en numerosos conflictos bélicos internacionales. En concreto, ello implica la identificación de una amenaza concreta cuyas particularidades y envergadura constituyen las hipótesis de trabajo que permiten organizar y planear el accionar disuasivo propio, lo cual conduce casi inevitablemente a equilibrar el poder militar de aquel actor amenazante. En suma, toda disuasión es siempre disuasión contra un actor amenazante.

²⁶ Publicado en: BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 7 de octubre de 1996.

Desde ya, una estrategia defensivo-militar *disuasiva* implica la *autosuficiencia* organizativa y funcional del sistema de defensa nacional y de las Fuerzas Armadas que forman parte de él. Ello se contrapone con las tendencias a la cooperación e integración en materia de seguridad que en general se desenvuelven en diferentes regiones a partir del fin de la Guerra Fría, al mismo tiempo que implica el acceso a una considerable masa de recursos materiales y de personal que poquísimas potencias internacionales podrían producir u obtener. Resulta, entonces, contradictorio sostener una estrategia disuasiva y, concomitantemente, reivindicar la integración regional como un objetivo estratégico así como también reconocer la escasez de recursos materiales para sostener dicha estrategia.

En razón de ello, el proceso de distensión e integración regional ya comentado determinó la *inviabilidad política* de un tipo de estructuración defensivo-militar asentado en aquellos parámetros tradicionales. Estas nuevas condiciones se orientan, más bien, al establecimiento de una situación regional perfilada a la “*cooperación en el marco de la disolución del conflicto entre los Estados cooperantes*”²⁷ o, al menos, a la cooperación en el marco de la disolución del conflicto sujeto a resolución militar. Por su parte, el quiebre del sistema fiscal argentino -al que se hará mención seguidamente- ha hecho imposible sostener un nivel de inversión y de gasto militar acorde con los requerimientos de una estrategia disuasiva integral, lo cual puso en evidencia en el plano doméstico la *inviabilidad financiera* de esa opción.

En consecuencia, si no hay en el escenario regional conflictos inminentes o situaciones de riesgo posibles que ameriten la intervención del instrumento militar como instancia disuasiva de resolución o conjuración de los mismos y, además, la Argentina no podría disponer durante los próximos años de ningún incremento significativo de recursos financieros abocados a la defensa y a las Fuerzas Armadas, el mantenimiento de una política asentada en una modalidad disuasiva de organización del sistema defensivo-militar resulta anacrónica y, en verdad, más allá de su mención formal, es impracticable, lo cual impone la necesidad de reformular dichos lineamientos.

En segundo término, hay razones de carácter *financiero-fiscales* para emprender una reforma del sistema defensivo-militar.

Durante los últimos años, la situación económica general de la Argentina se ha deteriorado profundamente al punto de desembocar recientemente en el colapso y quiebre fiscal del Estado. En ese marco, se ha producido una notable caída de los recursos destinados a la defensa y a las instituciones castrenses, lo cual fue apuntalado por el creciente aumento de

²⁷ Al respecto, Ernesto López diferencia tres formas típico-ideales de relacionamiento entre Estados cooperadores, a saber, (i) la cooperación con mantenimiento de una actitud de *disuasión* entre los cooperadores y el establecimiento de *balances estratégicos* entre los mismos; (ii) la cooperación con un componente alto de *distensión*, que resulta de las convergencias cooperativas parciales previamente alcanzadas; y (iii) la cooperación en el marco de una *disolución* del conflicto entre los Estados cooperadores. Para ello, véase: LÓPEZ, Ernesto, *¿Un sistema subregional de seguridad?*, ponencia presentada en el *III Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos*, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 23 – 25 de octubre de 2000, p. 11 y ss. Al respecto, véase también: DE LA MAISONNEUVE, Eric, “La experiencia francesa”, en revista *Ser en el 2000*, Buenos Aires, nro. 9, junio de 1996.

los costos de los insumos, materiales y provisiones de los aparatos militares modernos y de la consecuente imposibilidad fiscal y técnica para afrontarlos o producirlos.²⁸

Efectivamente, a partir de 1983, los recursos fiscales destinados al área de la defensa y a las Fuerzas Armadas fueron bruscamente reducidos tanto en el nivel de los gastos reales como en el plano de valores relativos, en comparación con el conjunto de los gastos fiscales y con la producción interna, a diferencia de la tendencia al aumento de los mismos que primó a lo largo de las décadas anteriores. Durante la gestión de Alfonsín, el gasto militar pasó de significar en 1983 el 3,47% del PBI y el 21,4% del total de gastos fiscales, hasta alcanzar el 2,12% y el 19,8% respectivamente para el año 1988. Durante la administración de Menem, la reducción fue aún mayor. En el año 1994 el gasto militar llegó apenas al 1,74% del PBI y al 11,4% del total de gastos fiscales, tendencia que se mantuvo hasta fines del 2000, ya con Fernando De la Rúa como presidente de la Nación (1999-2001), año en el que el gasto militar alcanzó apenas el 1,35% del PBI. Estos datos indican, en suma, una reducción superior al 50% en recursos reales.²⁹

Se trató, en verdad, de un proceso de “*desmovilización y desarme de hecho*” ya que, más que el resultado de una política orientada hacia la reconversión y modernización defensiva y castrense, ha sido la expresión de una coyuntura económica regresiva y de iniciativas gubernamentales perfiladas a enfrentar la crisis económico-financiera a través de fuertes ajustes fiscales, sin que mediara, en lo que hizo a la defensa y la vida institucional de las Fuerzas Armadas, ningún tipo de evaluación -al menos general- de carácter estratégico.³⁰ Consistió, apenas, en un mero achicamiento institucional pero manteniendo los mismos basamentos doctrinales de otrora y la misma estructura orgánico-funcional articulada para enfrentar situaciones y conflictos ya desaparecidos.

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

²⁸ SCHEETZ, Thomas, “El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina”, en CÁCERES, Gustavo y SCHEETZ, Thomas (comps.), *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*, Editora Buenos Aires, Buenos Aires, 1995.

²⁹ SCHEETZ, Thomas, *Las Fuerzas Armadas Argentinas: su costo presupuestario y la necesidad de una reforma militar*, Universidad Nacional de Quilmes-EURAL, Buenos Aires, 1995. La información referida a los años subsiguientes a 1994 fue provista por Thomas Scheetz al autor.

³⁰ LOPEZ, Ernesto, “La reducción del gasto militar en la Argentina: algunas implicaciones económicas y políticas”, en CENTRO REGIONAL PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, *Proliferación de armamentos y medidas fomento de la confianza y la seguridad en América Latina*, Naciones Unidas, Lima, 1994.

normales de funcionamiento. El sistema, así estructurado, no está en condiciones de garantizar la defensa real del país.³¹

Esta situación intentó ser revertida con la sanción de la *ley 24.948*, mediante la cual se pretendió sentar las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, a cuatro años de su promulgación, esta norma no ha sido aún reglamentada, pese a que el ministerio de Defensa debía hacerlo en un plazo no menor de tres meses luego de que la misma entrase en vigencia. Asimismo, a pesar de contar con los proyectos oportunamente elevados por cada fuerza castrense, dicha cartera tampoco elaboró el dimensionamiento de los medios operativos, logísticos y de personal de las mismas, no diseñó la estructura del sistema remunerativo del personal militar, ni propuso las reformas al sistema de retiros y pensiones de dicho personal, tal como debía hacerlo dentro de aquel plazo. Del mismo modo, tampoco propuso la nueva estructura orgánica y de despliegue de las fuerzas, ni el nuevo sistema de servicio por período determinado; no implementó el nuevo sistema de presupuestación; ni propuso un nuevo proyecto de ley de movilización, tal como debía hacerlo a lo largo del primer año de vigencia de la referida norma. A su vez, la denominada “*Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración*”, creada a través de esa ley y destinada a recibir los informes semestrales acerca de la evolución e implementación de la reestructuración castrense, a verificar la ejecución presupuestaria de los recursos fijados para el área de la defensa y formular las observaciones y sugerencias que correspondieren, no fue constituida y, por ende, nunca ha entrado en funcionamiento. Y, finalmente, durante el período fiscal correspondiente al año 1999, 2000 y 2001, el poder ejecutivo y el parlamento no propusieron ni asignaron el aumento presupuestario del 3% establecido en la ley.

En definitiva, el incumplimiento de esta ley y la imposibilidad fiscal de atender un sistema defensivo-militar tal como se encuentra actualmente estructurado ratifica que la reforma de dicho sistema aún constituye una labor pendiente.

Por último, existen razones de carácter *político-institucional* para transitar el camino reformista en este rubro de la vida nacional.

A partir de mediados de los '90, desde la esfera gubernamental y desde algunas jefaturas castrenses se comenzó a fogonear crecientemente la participación militar en la conjuración de las denominadas “*nuevas amenazas*” y, específicamente, del narcotráfico y el terrorismo. Durante el segundo mandato de Menem y la primera parte de la gestión de De la Rúa no fueron pocas las ocasiones en que el propio gobierno postuló manifiestamente la necesidad de que las Fuerzas Armadas asumieran un papel activo en la conjuración del narcotráfico. Por cierto, la oferta insistentemente formulada por algunas agencias internacionales alentando esta opción y respaldándola con eventuales ofrecimiento de recursos financieros y operativos, favoreció la posición remilitarizante de la seguridad interior.

³¹ SCHEETZ, Thomas, “Un ensayo sobre misiones, despliegue y costos militares para países medianos: el caso argentino”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, nro.5, diciembre de 1996; SCHEETZ, Thomas, “El marco teórico, político...”, op.cit.

El ataque terrorista perpetrado el 11 de septiembre de 2001 contra las torres del World Trade Center, en New York, y contra la sede del Departamento de Defensa de los Estados Unidos –Pentágono–, en Washington, vigorizó la tendencia a extender la competencia funcional de las instituciones castrenses sobre este conjunto de nuevas amenazas. Desde el gobierno encabezado por De la Rúa se sostuvo insistentemente la necesidad de reformular el esquema normativo y el sistema institucional vigente en materia de seguridad y permitir que las Fuerzas Armadas amplíen o recuperen un rol destacado en la prevención y conjuración del terrorismo, tanto en el plano operativo como en el de la producción de información e inteligencia.

Ahora bien, este proceso de pretendida securitización militarizante no ha respondido en nuestro país a la gravedad o a las peculiaridades del narcotráfico y del terrorismo, ni a las demostradas insuficiencias y limitaciones del sistema de seguridad, ni a la exigencia de que la Argentina coopere intensamente en el esfuerzo internacional para hacer frente a estas problemáticas sino, más bien, a la necesidad de obtener un nuevo horizonte de misiones y funciones para las Fuerzas Armadas así como también de conseguir nuevos recursos institucionales con los que fuera posible capear la recurrente y manifiesta crisis de identidad y presupuestaria por la que atraviesan los uniformados. Inclusive, en muchos casos, esta orientación fue decidida y operada autónomamente por las conducciones castrenses de esas fuerzas como respuesta a la indiferencia oficial o como forma de adaptación de sus instituciones a las nuevas condiciones políticas internacionales y domésticas y a las restricciones presupuestarias impuestas en estos años, o, en su defecto, con la intención de neutralizar cualquier eventual reconversión organizacional que supusiera una mayor reducción o achicamiento del aparato institucional de las mismas. Otros comandantes militares, en cambio, han rechazado de plano tales orientaciones indicando que la intervención militar en esos asuntos –en especial, el narcotráfico y el terrorismo– claramente inscritos en el ámbito de la seguridad interior y, por ende, de resolución policial, sumergiría a las Fuerzas Armadas en una crisis doctrinal, orgánica y funcional mayor que la existente, posición que hasta ahora fue férreamente respaldada por el grueso de la clase política civil.³²

Lo cierto es que en este contexto de indefiniciones e incertidumbre institucional en el ámbito de la defensa y militar se ha puesto en tela de juicio la validez y eficacia del esquema legal e institucional que –a través de las *leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior*– colocó a las Fuerzas Armadas como instrumentos militares de la defensa nacional y desmilitarizó la seguridad interior, esquema que conformó uno de los ejes centrales del *Libro Blanco*.

Sin embargo, cuando el 20 de diciembre De la Rúa renunció a la presidencia de la Nación en medio de una vasta crisis social y política, el foco de ese debate cambió substantivamente. Por esos días, ante la sugerencia presidencial en favor de una intervención militar para contener la creciente movilización política y social, los jefes castrenses sostuvieron unívocamente que no estaban operacional y legalmente habilitados para reprimir el conflicto

³² He trabajado más ampliamente este proceso en: SAIN, Marcelo Fabián, “Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90”, ponencia presentada en el *Latin American Studies Association XXIII International Congress*, Washington, Estados Unidos, 6-8 de septiembre de 2001.

social, sino apenas para brindar apoyo logístico a las fuerzas de seguridad vigilando objetivos estratégicos como centrales nucleares, represas hidroeléctricas o edificios públicos. Solamente podrían intervenir, según los voceros castrenses, en caso de que las fuerzas de seguridad fuesen desbordadas y se las habilite legalmente por vía de la declaración del estado de sitio.³³

En enero de 2002, ya con Eduardo Duhalde electo como presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa, se fueron sucediendo una serie de rumores acerca de una eventual participación militar en un golpe de Estado de corte civil-castrense. Quien respondió con contundencia a esos rumores fue el titular del III Cuerpo de Ejército, el Gral. Julio Hang, el que no solamente negó aquella posibilidad sino que también se opuso a la utilización política de las Fuerzas Armadas por parte de ciertos sectores civiles y rechazó vehementemente su uso como instancia de represión social. *“Las Fuerzas Armadas son una institución de la Constitución”*, sostuvo, y agregó que *“por su poder de fuego, por su poder militar, son el último recurso de la defensa nacional; no tienen ninguna capacidad de respuesta proporcional a un problema de índole social”*. En su opinión, los rumores de golpe de Estado sólo perturban el análisis de la situación y rechazó con contundencia que las Fuerzas Armadas sean manipuladas *“como cucos o como juguetes”*. *“Usan a las Fuerzas Armadas como una amenaza, con una fuerte carga negativa y que no tiene nada que ver con la conducta que las Fuerzas Armadas han tenido en los últimos años, con el apego de las instituciones y a la ley”*, remató.³⁴

De todos modos, la crisis política y social en la que la Argentina siguió sumida durante el primer semestre del 2002 parece haber alentado en el ámbito del ministerio de Defensa y en los cuarteles iniciativas tendientes a que los uniformados retomen funciones en materia de seguridad interior y, más aún, en materia política como instancias de conjuración de conflictos sociales y de preservación del orden interno.

A comienzos de abril, el Gral. Hernán Olmos, jefe del II Cuerpo de Ejército, no descartó la posibilidad de que deba decidir *“el empleo del poder militar”* ante conflictos sociales graves o en la lucha contra el terrorismo.³⁵ Por cierto, no alcanzó que el 29 de mayo, día del Ejército, el jefe de esta fuerza indicara que *“las Fuerzas Armadas no son una opción de poder”* en el marco de la crisis nacional,³⁶ para sosegar las sospechas de militarización de la seguridad que pesaba sobre el elenco oficial.

Ello pareció confirmarse cuando el jueves 30 de mayo Jaunarena y Brinzoni retomaron la idea de fusionar en un mismo ministerio las áreas defensa y seguridad interior, en función de racionalizar personal, estructuras y establecimientos y considerando anacrónica la diferenciación establecida en la legislación interna entre ambas esferas. Brinzoni indicó que ya no era justificable mantener una distinción entre amenazas externas e internas,³⁷ al mismo

³³ Diarios *Clarín* y *La Nación*, Buenos Aires, 20 y 21 de diciembre de 2001. Véase también: CAMARASA, Jorge, *Días de furia*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2002, cap. 8.

³⁴ Diario *La Voz del Interior*, Córdoba, 28 de febrero de 2002.

³⁵ Diario *Misiones On Line*, Posadas, nro. 1068, 4 de abril de 2002; diario *Clarín*, Buenos Aires, 5 de abril de 2002.

³⁶ Diarios *La Nación* y *Clarín*, Buenos Aires, 30 de mayo de 2002.

³⁷ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 1 de junio de 2002.

tiempo que Jaunarena, a su turno, volvió a proponer la fusión de la Prefectura Naval Argentina en la Armada y, en un plano general, sostuvo que era necesario mantener “*una mentalidad abierta para enfrentar lo nuevos desafíos*”. Pero, en verdad, quedó rápidamente al descubierto que el ideario del ministro no se agotaba en un esfuerzo de racionalización administrativa sino que apuntaba a la militarización de la seguridad interior cuando reconoció que las Fuerzas Armadas debían prepararse para intervenir en asuntos de la seguridad interior ante la eventualidad de que las fuerzas policiales y de seguridad fuesen rebasadas por ciertas amenazas. “*Pedirle a las Fuerzas Armadas que se hagan cargo de la seguridad interior sin las fuerzas policiales y de seguridad son desbordadas, pero ni permitirles que se entrenen y capaciten para ello es como decirle aun cirujano que debe operar pero sin dejarle que se ejercite*”, sostuvo en la ocasión.³⁸

Algunos días más tarde, el propio Gral. Hang, desdiciéndose de sus dichos anteriores, fogoneó con intensidad el planteo ministerial frente a numerosos políticos cordobeses. En esa ocasión, indicó que, descartado cualquier tipo de enfrentamiento militar con Brasil y Chile, las hipótesis de conflicto a enfrentar estaban en el interior de nuestras fronteras y ellas giraban en torno del “*terrorismo catástrofe*” y de los conflictos sociales.³⁹

En fin, estas iniciativas fueron rechazadas por el presidente Duhalde y por numerosos funcionarios gubernamentales y legisladores oficialistas. Quien mejor sintetizó esta postura fue el senador justicialista Jorge Villarverde al indicar que la iniciativa de Jaunarena incitaba a que los militares retomaran funciones políticas internas ya que “*con sus palabras está llamando a los militares a transgredir la ley y a hacer inteligencia interior*”. A ello agregó con énfasis que “*lo anacrónico es volver a la vieja doctrina de tiempos de la dictadura militar y hacernos perder los logros de estos años, como la distinción entre defensa y seguridad*”.⁴⁰

De todos modos, la homogeneidad política dentro del peronismo al respecto era muy endeble. El 11 de septiembre de 2002, el presidente del bloque de senadores del partido oficial presentó un proyecto de ley intentando modificar en sus principales artículo la *ley 25.520 de Inteligencia Nacional*, procurando habilitar la intervención de las Fuerzas Armadas en la producción de inteligencia referida al “*terrorismo internacional*” y al “*terrorismo doméstico*”. Ello contaba con el aval presidencial y de los principales ministros del ramo.⁴¹

Así, durante los últimos años, las indefiniciones y contradicciones oficiales en materia de defensa nacional y en los asuntos militares dieron lugar a un permanente contrapunto entre los partidarios de mantener el esquema legal vigente y aquellos que postularon insistentemente la necesidad de reposicionar a los militares en funciones alejadas del universo de la defensa nacional. No obstante, a nadie se le escapaba que el problema de fondo no pasaba por la intervención militar en tareas ancladas en el ámbito de la seguridad interior sino por la

³⁸ VERBITSKY, Horacio, “La pirámide verdeazul”, en diario *Página/12*, Buenos Aires, 9 de junio de 2002.

³⁹ VERBITSKY, Horacio, “Los disfrazados”, en diario *Página/12*, Buenos Aires, 16 de junio de 2002.

⁴⁰ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 1 de junio de 2002.

⁴¹ VERBITSKY, Horacio, “Al ataque”, en diario *Página/12*, Buenos Aires, 26 de enero de 2003.

posibilidad cierta de que las Fuerzas Armadas, en ese caso, volviesen a proyectarse como garantía del orden político interno y a constituirse en actores moderadores o árbitros del sistema político, rearticulando ciertas concepciones tradicionales en las que en otrora el poder militar se proyectó como “*constructores de la Nación*” por encima del sistema político-institucional.

La profunda crisis de identidad de los hombres de armas como consecuencia principalmente de la falta de una orientación gubernamental en materia castrense y la necesidad de maximizar posiciones que les permitiesen a las cúpulas militares obtener mayores recursos presupuestarios o neutralizar recortes, no ha contribuido en allanar el camino en favor del mantenimiento de una posición de prescindencia política y de rechazo a la eventual participación castrense en asuntos de seguridad interior o en temas políticos. Durante todos estos años, el mencionado consenso básico en materia de defensa y seguridad configuró la más férrea limitación a la intervención castrense en asuntos políticos o de seguridad interna, pero dicho consenso no fue acompañado por una política de defensa y militar integral. Ello ha dejado como una tarea pendiente el desarrollo de un proceso de modernización castrense que defina un perfil defensivo-militar en el que se excluya definitivamente a las fuerzas castrenses como instituciones políticas.

5.2) Las deficiencias civiles.

En la Argentina, al igual que en la mayoría de los países de la región, no se emprendió un proceso de reconversión institucional de sus Fuerzas Armadas tendiente a ponerlas a tono con las nuevas tendencias generales y a estructurarlas de acuerdo con el tipo de Estado resultante de esos procesos, con la política externa de seguridad seguida durante los años '80 y '90 y con los condicionantes económicos-fiscales existentes desde entonces.

Durante los gobiernos de Alfonsín, Menem y De la Rúa, tanto los vaivenes de la vida política del país como la recurrente desconexión con que, en general, estas administraciones gubernamentales atendieron los temas militares –entre ellos, la necesaria reestructuración del sistema defensivo-militar- con relación a las nuevas tendencias de seguridad internacional y subregional y a las nuevas condiciones político-institucionales y económico-presupuestarias domésticas, dieron cuenta de la manifiesta *ausencia de políticas de defensa nacional y castrenses integrales*, esto es, de políticas que apuntaran a una adecuación activa de la situación doctrinal, orgánica y funcional del sistema defensivo-militar a ese conjunto de tendencias y condiciones internacionales y domésticas.

Desde la reinstalación democrática, la efectiva subordinación militar al orden y a las autoridades democráticas y el claro predominio de los sucesivos gobiernos civiles sobre las Fuerzas Armadas, ampliaron considerablemente el espacio y las posibilidades de estos gobiernos para desarrollar iniciativas que apuntaran a reformular el sistema defensivo y las instituciones armadas. Sin embargo, pese a los éxitos obtenidos por las diferentes administraciones gubernamentales en la estabilización de las relaciones civil-militares, el rasgo saliente de las mencionadas gestiones estuvo dado por la preponderancia de un *desempeño deficiente frente a los asuntos de la defensa nacional y las cuestiones militares*, ya sea

por incompetencia profesional, inoperancia instrumental y/o por falta de voluntad a la hora de establecer prioridades y políticas al respecto y de ejercer la conducción sobre las Fuerzas Armadas, delegando en éstas la administración de todas esas problemáticas.

Este desempeño reflejó la falta de perspectiva estratégica de parte de la dirigencia política argentina. La imposibilidad inmediata de hacer frente a una guerra exterior o interior que supusiera el empleo masivo de las Fuerzas Armadas, las necesidades de ajuste militar, el anacronismo orgánico-funcional del aparato castrense, las dificultades fiscales y tecnológicas infranqueables para montar un aparato militar moderno y, al mismo tiempo, el hecho de que los militares argentinos desde hace un buen tiempo no configuran una amenaza a la institucionalidad democrática, constituyeron condiciones que no fueron leídas o consideradas como oportunidades favorables para establecer nuevas bases institucionales para la organización y el funcionamiento de la defensa nacional y de las Fuerzas Armadas. Al contrario, la convergencia de estas condiciones desembocó en la exclusión de la agenda pública de los asuntos de la defensa y de las cuestiones militares, imponiéndose al respecto orientaciones oficiales que fueron desde la indiferencia hacia dichas temáticas hasta la premeditada decisión de no hacer nada al respecto. Dicho de otro modo, cuando las Fuerzas Armadas dejaron de constituir un problema político, las políticas de defensa y militares dejaron de ocupar un lugar relevante entre los asuntos prioritarios de las políticas gubernamentales.

6) La “Revisión de la Defensa 2001” y la necesaria construcción de un liderazgo civil.

Como se dijo, el *Libro Blanco* significó un paso fundamental en el establecimiento de un nuevo marco político-institucional para las cuestiones defensivo-militares. Si bien su elaboración estuvo a cargo del ministerio del ramo, su autoría es del sistema político argentino dado que en él se reflejaron y oficializaron un conjunto de consensos de base articulados a partir de 1983 entre los sectores políticos mayoritarios del país y las propias Fuerzas Armadas. Sin embargo, allí, se anunció la necesidad de llevar a cabo políticas de reforma defensivo-militar, pero no se avanzó en este terreno.

En cambio, donde sí se abordó este conjunto de necesidades ha sido en el documento “*Revisión de la Defensa 2001*”, elaborado por el ministerio de Defensa durante el primer año de gestión de De la Rúa y divulgado a comienzos de 2001. En él, luego de ratificarse los parámetros centrales contenidos en el “*Libro Blanco de la Defensa Nacional*” en todo lo concerniente al marco estratégico de la defensa nacional existente en los planos mundial, hemisférico y regional, a la plena subordinación castrense a las autoridades gubernamentales y al marco jurídico-institucional de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas instituido desde la reinstalación de la democracia en adelante, se establecieron los lineamientos básicos de la política de defensa oficial centralmente orientados a la reestructuración del sistema defensivo militar. En su presentación, el mandatario indicó la necesidad de emprender “*una profunda reingeniería organizacional del sector y la transformación estructural de sus sistemas operativos y administrativos para alcanzar el máximo nivel de eficiencia en las Fuerzas Armadas, con las actuales asignaciones presupuestarias*”.

En este marco, allí se señala que, en la actualidad, el cambio estratégico fundamental en el escenario mundial está dado por *“la creciente interdependencia en materia de seguridad”*, ya que *“la erupción de un conflicto armado afecta de diversas maneras la seguridad de los países de la región en que se hallan situados”*, lo que ciertamente apuntala la creciente necesidad de todos los Estados de *“asumir globalmente responsabilidades”*. En la esfera subregional, se indica que *“la integración regional es de interés estratégico para la República Argentina”* y, en su contexto, *“la integración de la defensa desempeña un papel substancial”*, ya que permitiría *“adaptar en forma combinada a las Fuerzas Armadas y a los sistemas de defensas nacionales”* a las nuevas exigencias orgánico-funcionales y a una mayor eficacia en el gasto militar. También se resalta la superación de las tradicionales hipótesis de conflictos entre Argentina, Brasil y Chile así como el hecho de que la democratización política de estos países y el creciente proceso de integración económica emprendido entre ellos durante los últimos años constituye una *“sólida base para aumentar el clima de confianza mutua”*.

En tanto, además de plantear la necesidad de emprender el camino de la integración de los sistemas defensivo-militares de los países del *MERCOSUR*, el rasgo más relevante y novedoso de la *Revisión de la Defensa 2001* está dado por la importancia adjudicada a la dimensión económico-presupuestaria en los asuntos defensivo-militares y, más precisamente, a la disponibilidad de los recursos fiscales destinados a la defensa nacional como un condicionante central para las diferentes modalidades de planeamiento ministerial y militar y, en su marco, para la proyección de ciertas reformas institucionales en el área de la defensa y de las Fuerzas Armadas tendientes a racionalizar y eficientizar el gasto en este área. Al respecto, en la parte final del documento se desarrolla una serie de consideraciones sobre la *“inserción de la defensa en la reingeniería del Estado”* partiendo del entendimiento de que durante los '90 en el país se llevaron a cabo abarcativos procesos de reforma del Estado sin que, en materia de defensa nacional, se halla producido *“el debate necesario para determinar con precisión la dimensión de las Fuerzas Armadas y su peso en el presupuesto federal”*. Los únicos esfuerzos tendientes a *“racionalizar y optimizar”* el gasto militar en esos años fueron emprendidos por las propias conducciones militares, se indica allí.

Asimismo, se reconoce la imposibilidad fiscal de efectivizar los aumentos presupuestarios prescritos en la *ley 24.948* y la consecuente necesidad de llevar a cabo una serie de *“reformas complementarias”* que apunten a mejorar la claridad del gasto, aumentar la capacidad de gestión, favorecer la transparencia y asegurar una mayor eficacia, todo ello en función de modernizar el sistema defensivo argentino y aumentar la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas. En ese contexto, se propone una serie de cursos de acción tales como la formulación de una serie de piezas legales pendientes referidas a la defensa nacional, la organización de las Fuerzas Armadas, la reestructuración de éstas, la producción para la defensa, etc.; el establecimiento de un nuevo sistema de obtención de medios para la defensa nacional en concordancia con el planeamiento militar conjunto y las condiciones presupuestarias y legales vigentes; la reforma del sistema de ciencia y tecnología para la defensa nacional; la puesta en marcha de un programa de centralización y racionalización administrativa en el ámbito del ministerio del ramo y de las Fuerzas Armadas; la venta de inmuebles innecesarios; el desarrollo de un proyecto informático; la reestructuración del

sistema de retiros y pensiones militares; y el desenvolvimiento de nuevos programas de saludo y de reforma educativa en el ámbito militar. Todos estos ejes de cambios han dado lugar al diseño de diversos proyectos de reformas parciales que se encuentran en diferentes grados de desarrollo pero que aún no han sido formalmente propuestos a las autoridades competentes para su implementación.

Así, este conjunto de consideraciones generales ha convertido a la *Revisión de la Defensa 2001* en un documento complementario y superador del *Libro Blanco*, ya que, como se dijo, avanza sobre dos consideraciones fundamentales y difícilmente concebibles algunos años atrás, esto es, el inicio de un proceso de integración de los sistemas defensivo-militares subregionales y el desarrollo de un programa de reformas tendientes a la racionalización y modernización del sistema de defensa y militar argentino. En ambas dimensiones se encuentran los principales desafíos de cara al futuro inmediato.

Ahora bien, la administración del recientemente asumido presidente Néstor Kirchner le dio un novedoso impulso al declamado objetivo de formular una política de defensa nacional como política de Estado. El 6 de agosto, el mandatario firmó el *dto. 545/03*⁴² mediante el cual se aprobó el proyecto elaborado en el ámbito del Ministerio de Defensa – bajo la conducción de su nuevo titular, José Pampuro– denominado “*La Defensa Nacional en la agenda democrática*” en cuyo marco se constituyó un ámbito de debate conformado por los principales especialistas, académicos y organizaciones no-gubernamentales del país tendiente a actualizar los diagnósticos y a formular una serie de propuestas que sirvan de base a una política de defensa nacional para los próximos años y, en su marco, a la elaboración y formulación de un plan estratégico en la materia. En sus considerandos se indicó acertadamente que “*el consenso político y la legitimidad social resultan sólidos basamentos para repensar, como política de Estado, la defensa nacional en el marco de un escenario internacional que en su constante modificación tiende a tornar obsoletos con vertiginosa rapidez los esquemas clásicos y tradicionales en esta materia*”.⁴³ Resta

⁴² Publicado en: BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 7 de agosto de 2003.

⁴³ En este marco, la agenda temática del proyecto se estructuró sobre la base de nueve mesas de discusión que reflejan una visión integral de la defensa nacional, a saber, (i) *política exterior y defensa nacional* (definición sobre los intereses vitales y estratégicos; inserción global, continental y regional de la Argentina; la nueva política de seguridad internacional de Estados Unidos y su impacto en la región y en Argentina; la seguridad hemisférica; la seguridad regional en el marco del MERCOSUR); (ii) *el papel de las Fuerzas armadas en el nuevo contexto estratégico internacional y regional* (integridad territorial: la cuestión de las Islas del Atlántico Sur y la Antártida Argentina; contribuciones a la paz regional y a la seguridad internacional; vacíos Geopolíticos y su vulnerabilidad); (iii) *la defensa y la comunidad* (concepción de la comunidad nacional acerca de la misión militar; mecanismos de acercamiento y fortalecimiento de vínculos con la sociedad civil; misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas -salud pública, población y defensa, el sistema sanitario militar-; defensa y ambiente; ética militar y las exigencias de una moral republicana; derechos humanos; derecho internacional humanitario); (iv) *fortalecimiento de las instancias institucionales de coordinación conjunta* (conducción política de la defensa y el Ministerio de Defensa; el papel de las Comisiones de Defensa del Congreso en la formulación y control de la política de defensa; rol del Estado Mayor Conjunto; mecanismos de integración de los elementos de las Fuerzas Armadas; cooperación de las Fuerzas Armadas en la reconstrucción de las capacidades estatales); (v) *el instrumento militar* (misiones principales de las Fuerzas Armadas; la logística; régimen legal; análisis de la ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas); (vi) *educación en la defensa* (capacitación de civiles; carrera de funcionario de defensa; Escuela de Defensa Nacional; formación y capacitación

saber si este esfuerzo inédito y auspicioso podrá cumplir con su cometido o primarán una vez más las indefiniciones y anacronismos oficiales o las dificultades de los actores gubernamentales, académicos, sociales y militares para construir consensos y establecer pautas estratégicas en materia de defensa nacional.

En cualquier cosa, la puesta en marcha de lineamientos y programas tendiente a encarar estos desafíos requiere de la construcción de un *liderazgo civil integral y eficiente* y del establecimiento de *nuevas modalidades de gestión institucional de la defensa nacional y, en particular, de las Fuerzas Armadas*. Los responsables civiles del gobierno deben abandonar la perniciosa tendencia a través de la cual se le delegó históricamente a las instituciones castrenses el manejo casi exclusivo de los asuntos de la defensa nacional. Estos asuntos no configuran una cuestión únicamente castrense sino que constituye una actividad político-institucional cuyo desenvolvimiento es de exclusiva responsabilidad del gobierno político del Estado. Las instituciones militares cumplen un papel fundamental en el sistema de defensa nacional, particularmente como instrumentos castrenses para la conjuración de las eventuales agresiones militares externas que deba afrontar la Argentina. Sin embargo, la defensa nacional es mucho más que eso, ya que compromete otros componentes del Estado y de la sociedad.

Al respecto, la Argentina no se diferencia de lo ocurrido en el resto de los países de Latinoamérica, en donde el ámbito de la defensa nacional ha constituido el sector con menor abordaje técnico-profesional y menor modernización. Santiago Escobar destaca acertadamente que tales deficiencias no se refieren a la “*profesionalización o perfeccionamiento técnico de las ramas*” sino, más bien, “*a la existencia de una instancia formalizada de administración y coordinación civil, a la forma de articulación con otras áreas de gobierno, a la adecuación de las hipótesis de conflicto a una comprensión político-estratégica moderna, a la eficiencia del gasto, a la capacidad de coordinación inter-ramas y, algo muy importante, a un desarrollo doctrinario de las fuerzas castrenses vinculado a la existencia de un liderazgo civil en materia de defensa*”.⁴⁴

Por consiguiente, la reversión de estas carencias implica, antes que nada, construir de un liderazgo civil sobre estos asuntos. Toda forma competente de ejercicio del gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas supone como condiciones de efectividad no sólo los necesarios *conocimientos técnico-profesionales* sobre el tema y la imprescindible

militar; la relación con el sistema educativo nacional); (vii) *la economía de la defensa nacional y el desarrollo científico-tecnológico* (presupuesto; producción para la defensa; recursos humanos, materiales y financieros; concepto de desarrollo; la estructura de ciencia y tecnología para la defensa; relaciones con los organismos de ciencia y tecnología del gobierno nacional; el impacto económico-social del despliegue de las Fuerzas Armadas en las economías regionales; (viii) *movilización y reservas* (movilización industrial; movilización de personal; constitución, adiestramiento y empleo de reservas); (ix) *inteligencia y defensa* (rol de la actividad de inteligencia en la defensa nacional; estructura, competencia, medios, coordinación y ubicación institucional de los organismos de inteligencia correspondientes al ámbito de la defensa nacional; formación del personal de los organismos de inteligencia correspondientes al ámbito de la defensa nacional).

⁴⁴ ESCOBAR, Santiago, “La política de defensa como política de Estado”, en revista *Nueva Sociedad*, Caracas, nro. 138, julio-agosto de 1995.

capacidad operativo-instrumental para implementar las políticas formuladas, sino que también implica, antes que nada, la manifestación de una clara y firme *voluntad de ejercicio de la conducción gubernamental* en favor de formular e implementar políticas de defensa y militares integrales. Asimismo, la *identificación de un problema o de una situación* percibida por los actores gubernamentales como susceptible de ser tratada y procesada constituye una fase clave del proceso gubernamental. Supone el inicio de dicho proceso y, de alguna manera, marca los parámetros en torno de los cuales se llevará a cabo la formulación de las políticas públicas que resulten de aquella identificación. En esta fase es determinante el desempeño de los gobernantes y funcionarios estatales en la percepción de la situación, ya que son los que *median y califican* los problemas en cuestión, los incluyen en la *agenda pública* y los *conceptualizan y definen* como objeto del proceso gubernamental.

Lo que se ha observado en nuestro país es que los asuntos de la defensa y militares no han sido problematizados como cuestiones relevantes para los sucesivos gobiernos nacionales. Por cierto, si se compara la situación institucional de la Argentina con la de otros países de la región, debe indicarse que en nuestro país, a partir de la instauración democrática, se establecieron nuevos parámetros jurídicos e institucionales básicos del sistema de defensa nacional y de las Fuerzas Armadas, en cuanto a su organización, funcionamiento, ejes doctrinales y lineamientos estratégicos generales. La *ley 24.554 de Defensa Nacional* (1988), la *ley 24.059 de Seguridad Interior* (1992), la *ley 24.439 de Servicio Militar Voluntario* (1994), la *ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas* (1998) y, más recientemente, la *ley 25.520 de Inteligencia Nacional* (2001) –en cuyo marco se regula la inteligencia militar en todos sus niveles- conforman el marco normativo central que contiene esos ejes jurídicos e institucionales. A ello se añade que, como también se dijo, desde fines de los '80 las Fuerzas Armadas están plena y efectivamente subordinadas a las autoridades gubernamentales, todo lo cual fue reconocido y validado en el *Libro Blanco*.

No obstante, estos hechos resultan *insuficientes* para adecuar integralmente el sistema de defensa nacional argentino y sus Fuerzas Armadas a la inserción internacional articulada por nuestro país y a las nuevas condiciones políticas y económicas imperantes en el escenario internacional y doméstico. Para ello, es necesario el desarrollo de ciertas tareas tales como (i) la puesta en funcionamiento de los principales órganos de gestión y planeamiento de la defensa nacional que fueron oportunamente creados a través de la *ley 23.554* –aún no reglamentada-, en particular, la puesta en marcha del *Consejo de Defensa Nacional* abocado a la asistencia y el asesoramiento al presidente de la Nación en todo lo atinente a las cuestiones estratégicas y defensivo-militares; (ii) el diseño y sanción de una “*ley orgánica de las Fuerzas Armadas*” que regule las funciones y actividades específicas y conjuntas de las mismas, el planeamiento, la logística, la educación profesional y el accionar conjunto; (iii) la conformación de un cuerpo profesional de administradores gubernamentales especializados en las diferentes dimensiones y esferas de la defensa nacional y de los asuntos militares; y, finalmente, (iv) la elaboración de un programa de modernización del sistema defensivo y de reestructuración de las Fuerzas Armadas.

Este conjunto de labores pendientes debería, quizás, formar parte de una nueva versión del *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Esta versión, más que volcada a la ratificación de los logros obtenido en la subordinación militar al poder político y en el

establecimiento de un nuevo marco jurídico-institucional para la defensa nacional y las Fuerzas Armadas, debería perfilarse a formular la política de defensa y militar de los próximos años y a postular el sistema defensivo-militar adecuado a ella, conforme las nuevas tendencias del escenario internacional y regional, las estrategias de inserción –política y económica– internacional del país, las condiciones fiscales-presupuestarias del Estado y la situación político-institucional de la Argentina.

En el 2001, el Gral. (R) Martín Balza sostuvo acertadamente que aquellas Fuerzas Armadas que –como en nuestro país– se hallan subordinadas al poder civil, “*deben ser mandadas por éste con eficiencia, coherencia, firmeza, comprensión y afecto*”. En su opinión, la política de defensa y militar debe ser establecida por el poder civil, para lo cual “*lo primordial es que la dirigencia política tenga en claro, y sepa, qué hacer con las Fuerzas Armadas*”. En este sentido, la supremacía del poder civil sobre el poder militar sólo se puede lograr mediante “*la fijación de misiones y objetivos claros*” por parte de los poderes ejecutivo y legislativo del Estado. “*En una democracia moderna y efectiva, los militares debemos elaborar los distintos cursos de acción para superar una crisis o amenaza, pero es el poder político quien los determina y luego –evaluando el asesoramiento militar– decide cual es el recurso de acción o la opción más atinada*”, sostuvo el destacado ex jefe militar.⁴⁵

No obstante, la condición necesaria para la existencia de un mando civil eficiente pasa por el ejercicio efectivo de la autoridad presidencial sobre las Fuerzas Armadas. Éste fue el tono con que el presidente Kirchner le respondió el 29 de mayo –día del Ejército– al saliente Gral. (R) Ricardo Brinzoni, quien, en desacuerdo con la decisión oficial de renovar las cúpulas de las tres fuerzas castrenses y de desarticular la maniobra por él iniciada tendiente a negociar con la Corte Suprema de Justicia de la Nación la declaración de la constitucionalidad de las *leyes de Punto Final y Obediencia Debida* –normas que había permitido el desprocesamiento de casi 1.200 militares responsables de crímenes diversos cometidos durante la última dictadura– y de habilitar la intervención del Ejército en tareas inscritas en la seguridad interior, había señalado el día anterior que “*la intriga cuartelera hacia la política fue erradicada de la vida institucional*” pero que “*la intriga política sobre los cuarteles es tan riesgosa como la anterior y parece regresar después de 20 años*”. En la jornada siguiente, Kirchner fue claro y preciso acerca de las responsabilidades de la conducción civil sobre los asuntos militares.

El pasado 25 de Mayo, hace cuatro días, por voluntad del pueblo de la patria, fui puesto en posición de mi cargo que implica ser el Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación. Cumpliré acabadamente ese rol para el que también me han elegido; exigiré que todos cumplamos, cada uno su rol, sobre todo de quienes están bajo mi mando. Por tanto, nadie puede sorprenderse o pedir explicaciones o calificar una situación como inexplicada cuando se han puesto en ejercicio facultades constitucionales y legalmente regladas. Analizar y caracterizar las

⁴⁵ BALZA, Martín, *Dejo constancia. Memorias de un general argentino*, Planeta, Buenos Aires, 2001, pp. 230 y 231.

conductas del poder político no es función que le corresponda a un militar. Sorprende que después de lo que ha vivido nuestra patria se le pida a la sociedad o se pretenda agradecimiento por respetar la Constitución. La democracia no se ratifica por discursos, sino por conductas [...].⁴⁶

En esa ocasión, Kirchner también indicó que la defensa nacional debía constituir una política de Estado que no debe permanecer inmutable. Falta saber si estas importantes definiciones se traducen en política de defensa y militar acorde a las necesidades de la Argentina, sin perder de vista que *no hay obediencia donde no hay ejercicio eficiente del mando*.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003

⁴⁶ PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Palabras del Presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, en el acto de conmemoración del 193° aniversario del día del Ejército*, Buenos Aires, 29 de mayo de 2003.