

Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

**Conferencia Subregional
Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo:
Cooperación y Divergencia en Suramérica**

**Julio 27-31, 2009
Cartagena de Indias, Colombia**

Track: Políticas de seguridad y defensa nacionales.

Título: “La Política de Defensa en la Estrategia Nacional”.

Sebastián Vigliero
Universidad de Buenos Aires (UBA)
José Pascual Tamborini 2531 10° “D” Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C1429CKA)
svigli@hotmail.com

LA POLITICA DE DEFENSA EN LA ESTRATEGIA NACIONAL

Resumen

Defensa Nacional y Estrategia Internacional

La reestructuración del sistema de defensa es clave a la hora de indagar acerca de la utilidad que la defensa Nacional presta en la estrategia internacional de un país. Algunas naciones propusieron reformar sus Fuerzas Armadas (FF.AA) teniendo como premisa abandonar las tradicionales visiones de “compartimentos estancos” y reemplazarlas por un uso “conjunto” de la fuerza militar. Ello en la idea de usufructuar el recurso de la Defensa y erigirla como una pieza clave dentro de la Estrategia Nacional de un Estado. Pero previamente a ello, debieron antes preguntarse las siguientes cuestiones: ¿Qué objetivos tiene un sistema de Defensa Nacional?; ¿qué relación guardan entre sí la “política de defensa” y la “política exterior”?; ¿hay una visión común entre “Defensa Nacional” y “Estrategia Internacional”?

La política de defensa y la política exterior en Argentina

Esto nos lleva a analizar si las reformas en el sistema de defensa argentino mantienen o no objetivos coherentes con los objetivos de la política de defensa y las directrices de la política exterior. Hoy la tan ansiada conjuntas del sector de la Defensa requiere de un instrumento militar eficiente capaz de terminar con la superposición de competencias, transformando la ineficacia del instrumento militar y evitando el divorcio entre política militar, política de defensa y estrategia nacional, todas causales que atentan contra la sustentabilidad de la Defensa Nacional.

Bibliografía

Libros y Papers

Andrew Cooper, **Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War.** (Mc Millan Press Ltd., U.K.,1997).

David C. Jones, “Reform: The Beginnings”, in Quinn, Dennis J. (ed.), **The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act. A Ten-Year Retrospective.** Institute for National Strategic Studies (INSS), National Defense University (NDU), Washington DC, EE.UU, 1999.

Huser, Herbert C., “Democratic Argentina’s “Gobal Reach”. The Argentine Military in Peacekeeping Operations”. *Naval War College Review, Summer 1998, Vol. LI, n° 3.*

David R. Mares, “Regional Conflict Management in Latin America: Power Complemented by Diplomacy” in Lake, D. - Morgan, P. (Eds.): **Regional Orders. Building Security in a New World.** (The Pennsylvania State University Press, 1997).

G. Drekonja; Tokatlian, J. - Carvajal, L., “Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto”. *Documentales Ocasionales Centro de estudios Internacionales C.E.I. (Colombia), n° 31, julio-setiembre 1993.*

Angel Pablo Tello, “El pensamiento estratégico en el tercer milenio”. Conferencia pronunciada en la Escuela Nacional de Inteligencia el 19 de noviembre de 1997, en *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia, Vol. VII, n°1, 1er Trimestre de 1997.* Bs. As., Argentina.

Australia's National Security. A Defence Update 2007, Department of Defence, Australia.

Australia's National Security: A Defence Update 2003, Department of Defence, Australia.

Directiva de Defensa Nacional 1/ 2004, Gobierno de España, 30 de diciembre de 2004.

Libro de la Defensa Nacional de Chile, Ministerio de Defensa de Chile, 2002.

National Defence, National Interest: Sovereignty, Security and Canadian Military Capability in the Post 9/11 World, (Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, 2003).

Department of Defence Strategic Business Plan FY2004/05 TO FY2006/07, Department of Defence, South Africa.

Leyes

Ley 24.429 de Servicio Militar Voluntario, Congreso Nacional de Argentina.

Ley 23.554 de Defensa Nacional, Congreso Nacional de Argentina.

Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, Congreso Nacional de Argentina.

1. Introducción

a. Objetivo del trabajo.

Profundizar la temática de la Política de Defensa, aportando reflexiones e ideas en orden a su institucionalización y jerarquización como componente central de la organización del Estado.

b. Problema a investigar.

El antiguo orden internacional westfaliano, cuyas premisas fundamentales presentaban al Estado como el actor central de las relaciones internacionales y como un agente racional - medible sólo por sus intereses en términos de poder- dio paso a lo que en la década de los años 70' se dio en llamar la interdependencia compleja de las relaciones internacionales (múltiples canales de comunicación, la desjerarquización de la agenda de temas y la no fungibilidad del poder). Ello no implicó la extinción del Estado sino la convivencia de este junto a otros actores no gubernamentales, institucionales y supranacionales. ¿Cómo se amoldaron las fuerzas armadas ante la inminente culminación de la guerra fría, al auge de las economías de mercado y a las consecuencias de la desregulación económica y financiera? ¿Cuál es su razón de ser ante la menor injerencia del estado producto de la permeabilidad de las fronteras y del ascenso de actores no-gubernamentales en la escena internacional? ¿El nuevo orden internacional presente, será más pacífico y similar a la paz armada que prevaleció a lo largo del siglo XIX?

¿Qué objetivos tiene un sistema de Defensa Nacional en la actualidad?; ¿qué relación guardan entre sí la “política de defensa” y la “política exterior”?; ¿hay una visión común entre “Defensa Nacional” y “Estrategia Internacional” de un país?

c. Importancia de la investigación.

El alcance de la investigación se limita a revisar la evolución de la restructuración de los sistemas de defensa en general para evaluar de qué manera éstos se han convertido en una herramienta de suma utilidad dentro del Estado en su estrategia internacional. El trabajo tiene como propósito pensar y reflexionar acerca del futuro del área de Defensa Nacional en Argentina tras veintiséis años de democracia, el rol que aquella podría desempeñar en el actual contexto político, económico y social, como así en la inserción del país en el mundo.

d. Definición de términos.

Defensa Nacional

Áreas del Estado Nacional destinadas a conformar un sistema de protección frente a agresiones de carácter externo.

Política de Defensa

Políticas que se propone el Estado Nacional para cumplimentar los objetivos de la Defensa Nacional.

Política Exterior

Política internacional de un Estado en orden cumplimentar sus objetivos nacionales.

Inserción internacional

Grado de vinculación y de profundidad que adquiere la política exterior de un país en las relaciones internacionales.

Interés Nacional

Objetivos vitales que tiene un país.

Potencia mediana

“Status” adquirido por un país en las relaciones internacionales que lo ubica como una potencia emergente.

- e. Estructura del trabajo con una breve síntesis del contenido de cada una de las partes.

El esquema general del trabajo ha sido planteado de manera tal que el análisis de las variables enunciadas den lugar a fundamentos concretos, basados en hechos y tendencias actuales o del pasado.

En cuanto a la organización del trabajo el mismo está dividido por tres partes: la primera, denominada “*Reforma militar - La experiencia internacional*”, presenta las grandes tendencias en materia de reforma militar que se dieron a lo largo de la década de los años 80’. En la segunda, “*el caso argentino*”, se pasa revista a la serie de reformas que Argentina introdujo en su sistema de defensa. Por último, en el tercer apartado titulado “*La Política de Defensa como valor agregado de la proyección internacional*”, se sugiere de qué manera el tándem política defensa-política exterior serían una herramienta auspiciosa para la inserción de Argentina en el mundo.

- f. Una breve síntesis de las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

La Defensa Nacional argentina es una herramienta fundamental del Estado Nacional que contribuye a la inserción del país en el mundo.

2. Descripción del problema

La reestructuración del sistema de defensa es clave a la hora de indagar sobre la utilidad que supone ser el sistema de Defensa Nacional a la hora de definir la estrategia internacional de un país. Algunas naciones propusieron reformar sus Fuerzas Armadas (FF.AA) teniendo como premisa abandonar las tradicionales visiones de “compartimentos estancos”, reemplazándola por un uso “conjunto” de la fuerza militar, ello en la idea de usufructuar el recurso de la Defensa y erigirlo como una pieza clave dentro de la Estrategia Nacional de un Estado.

Desde inicios de la década de los años 80’ las FF.AA en casi todo el mundo comenzaron un proceso de reestructuración en virtud del entonces cambiante escenario estratégico de seguridad finalizada tras finalizar la “guerra fría”. Los cambios empleados en materia de “Organización de la Defensa” y “Conducción militar” fueron encarados en orden a establecer una estrategia de Defensa conjunta, permitiendo un sistema de defensa con diferentes niveles de decisión: uno, en el plano de la conducción política (de la Defensa), y otro, en el específicamente militar, manteniendo en este caso un rol “fuerte” del EMCO. Como ejemplos citados, se pasa una revisión a lo ocurrido en grandes potencias -EE.UU y el Reino Unido- y en potencias medianas, tales como Australia, Canadá, Sudáfrica y Chile. Finalmente se hace una descripción y evaluación de las reformas del sector militar en Argentina y sus diferencias y semejanzas con la de otros países.

Además de reflexionar acerca de la necesidad de contar con un adecuado y eficaz sistema de Defensa, como así de proponer e implementar las reformas necesarias a tal efecto (en este caso, dinamizar la conjuntas), resulta fundamental viabilizar qué cambios se necesitan en el nivel político

para fijar las metas de orden estratégico -y en definitiva- ligadas al *interés nacional*. Esta tarea requiere de una visión conjunta entre distintos niveles que constituyen el Estado, la cual redundará en una “simbiosis” entre política de defensa y política exterior articulando pautas de seguridad nacional y erigiéndose como una herramienta de posicionamiento estratégico del país en el mundo.

Pero para encuadrar el caso argentino y evitar compararse con las grandes potencias o superpotencias, resulta de sumo interés tomar nota de lo que algunas “potencias intermedias” –tal cual las mencionadas- han realizado, pues ello motivará a la Argentina a pensar con *sentido común* su política de defensa.

3. **Objetivo de la investigación**

Analizar la relación política exterior-política de defensa y su aplicabilidad como política de estado en Argentina. Evaluar la institucionalización de la defensa en la democracia y el rol de las FF.AA como institución pública del Estado.

4. **Justificación de la investigación**

La investigación se propone responder a la siguiente premisa. Si la política de Defensa Nacional insume en Argentina cerca de los U\$S 2.000 millones anuales, siendo que las fuerzas armadas reúnen a alrededor de de 60.000 efectivos y poseen activos por varios miles de millones más, ¿cuál es el sentido de mantener operativas a las fuerzas armadas?; ¿qué beneficios le reportan al país? De ser un beneficio, cuál es el objetivo del empleo del instrumento militar en la estrategia internacional de una nación?

Estas preguntas exigen, por un lado, entender algunos cambios que operaron en la estrategia militar, tanto a nivel mundial como local. Pero también será indispensable saber los designios de las políticas de defensa encaradas por los distintos gobiernos, sea en el nivel internacional como nacional. Tanto el pensamiento en la esfera militar como el correspondiente al establishment político serán claves para dilucidar de qué manera el Estado piensa y ejecuta políticas públicas de defensa.

5. **Marco teórico**

La metodología a aplicar puede sintetizarse en los siguientes conceptos:

- Trazar “hipótesis auxiliares” que actúan en forma progresiva y asignan un crecimiento continuo a la investigación, permitiendo así ampliar la capacidad de entendimiento (Política de Defensa y Política Exterior). De esta forma el curso de la investigación se torna dinámico y evolutivo, ya que a partir de la codificación de diversas causas se desarrolla una descripción general (la inserción del país).
- Cabe consignar que la profundidad de esta investigación está sostenida sobre un método descriptivo que da cuenta del estado de situación de los distintos casos de estudio. Contempla el recurso comparativo, permitiendo utilizar el ejemplo de otros casos y analizarlos a la luz de situación de la Defensa en Argentina.

6. **Conclusiones y recomendaciones**

La política de defensa podría hacer un uso de una política más autónoma y de alcance limitado, similar a la utilizada por países de su misma "talla" o “magnitud”. La forma en que la relación “política defensa-política exterior” tuvo lugar en países denominados países “intermedios” no tuvieron en mente otra cosa que el ejercicio de una “diplomacia de nichos”¹, la cual “*focaliza en la*

¹Andrew Cooper, *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*. (Mc Millan Press Ltd., U.K.,1997).

*aptitud de un estado individual para identificar y llenar un nicho o espacio vacío sobre una base selectiva a través de una política ingenua y ejecutiva*². Para ello es indispensable contar con una política exterior construida sobre tres ejes: primero, la búsqueda de una autonomía “a pasos pequeños y bien meditados aprovechando las coyunturas históricas”, “esperando el momento más propicio para imponer decisiones, que aunque impliquen riesgo político, amplíen la propia libertad de acción”³; segundo, tener la capacidad como actor social de “...maximizar su poder negociador real o potencial vis a vis otro actor social en un(as) área(s) específica(s), asumiendo determinadas condiciones”⁴; y tercero, tener la capacidad de plantear “...una clara diferenciación entre lo que es deseable y posible en materia de política exterior...”⁵.

En este estado de autonomía relativa es donde la “política de defensa” debería concentrarse y buscar objetivos limitados, concretos, previamente seleccionados y dirigidos a disminuir la brecha existente entre lo “real” y lo “deseable” en materia militar, permitiéndose tener una capacidad disuasiva con “...orientación defensiva que permita un mínimo de nivel del armamentismo...”⁶. Ese “mínimo” nivel de armamentismo significa contar con algo más que un óptimo poder militar, naval y aéreo adecuados y suficientes como para no dejar al país en un estado de indefensión. Significa contar con un aparato de defensa disuasivo, con capacidades y medios creíbles, y en línea con los objetivos de la “gran estrategia” o los de la estrategia nacional. Esto es, asumir una “actitud de vigilia estratégica”⁷, organizando en sobre la base de “... un sistema defensivo adecuado con capacidad para hacer frente a amenazas diversas; es decir un sistema móvil, flexible, con equipamiento en la medida de lo posible sofisticado y moderno, que esté en condiciones de hacer frente a una gama de amenazas que aún no se han puesto en evidencia; pero que casi seguramente están ahí y aparecerán en cualquier momento”.

Estos elementos son los cimientos que sustentan una respuesta coherente al interrogante de si la “política de defensa” y la “política exterior” guardan algún tipo de relación y, si existe una visión común entre “Defensa Nacional” y “Estrategia Internacional”. Se cae de maduro entonces la necesidad de articular una política militar con otras políticas públicas.

²Cooper, *op. cit.*, p. 5.

³Posición que sustenta G. Drekonja; Tokatlian, J. - Carvajal, L., “Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto”. *Documentales Ocasionales Centro de estudios Internacionales C.E.I. (Colombia)*, nº 31, julio-setiembre 1993. pp. 31-32.

⁴Posición de Pardo y Tokatlian; en Tokatlian, J. - Carvajal, L., *op. cit.*, p. 34.

⁵Roberto G. Russell llama a esto “neoidealismo periférico”; en Tokatlian, J.- Carvajal, L., *op. cit.*, p. 36.

⁶David R. Mares, “Regional Conflict Management in Latin America: Power Complemented by Diplomacy” in Lake, D. - Morgan, P. (Eds.): **Regional Orders. Building Security in a New World**. (The Pennsylvania State University Press, 1997) p. 217.

⁷Angel Pablo Tello, “El pensamiento estratégico en el tercer milenio”. Conferencia pronunciada en la Escuela Nacional de Inteligencia el 19 de noviembre de 1997, en *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, Vol. VII, nº1, 1er Trimestre de 1997. Bs. As., Argentina, p.58.

LA POLITICA DE DEFENSA EN LA ESTRATEGIA NACIONAL

La reestructuración del sistema de defensa es clave a la hora de indagar acerca de la utilidad que la defensa Nacional presta en la estrategia internacional de un país. Algunas naciones propusieron reformar sus Fuerzas Armadas (FF.AA) teniendo como premisa abandonar las tradicionales visiones de “compartimentos estancos” y reemplazarlas por un uso “conjunto” de la fuerza militar. Ello en la idea de usufructuar el recurso de la Defensa y erigirla como una pieza clave dentro de la Estrategia Nacional de un Estado. ¿Qué objetivos tiene un sistema de Defensa Nacional?; ¿qué relación guardan entre sí la “política de defensa” y la “política exterior”?; ¿hay una visión común entre “Defensa Nacional” y “Estrategia Internacional”? Estas son algunas de los interrogantes sobre los cuales se busca analizar si las reformas en el sistema de defensa argentino mantienen o no objetivos coherentes con los objetivos de la política de defensa y las directrices de la política exterior.

Reforma militar - La experiencia internacional.

Desde inicios de la década de los años 80' las FF.AA en casi todo el mundo comenzaron un proceso de reestructuración en virtud del entonces cambiante escenario estratégico de seguridad finalizada la “guerra fría”. En líneas generales, los cambios empleados fueron encarados en orden a establecer una estrategia de Defensa conjunta.

Tras un arduo camino plagado de resistencias y pujas burocráticas, y donde “(...) *intereses de los servicios (de las fuerzas armadas) por sobre los genuinos intereses nacionales*”⁸ fueron la moneda corriente, Estados Unidos (EE.UU) resolvió reestructurar su sistema de Defensa de la partir de las premisas suscriptas por la “Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act”. El franco deterioro a que las FF.AA se vieron sometidas tras el legado de la guerra de Vietnam hizo que la pieza angular la nueva reforma girara en torno a “(...) *desarrollar una estrategia adecuada, planeamiento necesario y capacidad de combate al máximo*”⁹. Después de la guerra de Malvinas, los militares británicos no sólo lograron escapar a la reducción de fuerzas que sectores del gobierno conservador tenían en mente, sino que aprovecharon la ocasión para estudiar distintas alternativas de cambios¹⁰ implementar -promediando los años 90'- un accionar conjunto de su sistema de defensa.

⁸ David C. Jones, “Reform: The Beginnings”, in Quinn, Dennis J. (ed.), **The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act. A Ten-Year Retrospective**, Institute for National Strategic Studies (INSS), National Defense University (NDU), Washington DC, EE.UU, 1999, p. 12.

⁹ Jones, op. cit., p. 13.

¹⁰ Entre los estudios clave se encuentran “Options for Change” (1990); “Prospect Study” (1991); “Front Line First” (1994);

Tanto la experiencia estadounidense como la inglesa fueron “leading cases” de la instrumentación sistemas de defensa “conjuntos”. Hasta ese entonces el tradicional “verticalismo funcional” (relación entre el “*Presidente – Ministro de Defensa - Jefes de Estado Mayor*” de las distintas fuerzas) convivía con FF.AA cuyos medios y capacidades operaban independiente unos de otros. La “conjuntos” buscaba la interoperabilidad de los componentes terrestre, naval y aéreo, conjuntamente con el logístico. Ello le permitiría evitar duplicar funciones y tareas, operar con presupuestos reducidos, contar con equipos estandarizados y hacer más eficiente el gasto. De esta manera, se alcanzarían el adiestramiento, la capacitación y un alistamiento “común” entre las fuerzas.

En líneas generales, los cambios en el ámbito de la Defensa se dieron en dos dimensiones. En el ámbito de la **Organización de la Defensa**, la mayoría de los países accedieron a reformar su Defensa tomando en cuenta distintos niveles de especialización y/o jerarquía (por ej., la organización de la defensa de Holanda): un primer nivel, que involucra la “conducción civil” de la Defensa, encargado de la política de defensa, la implementación y ejecución del presupuesto, la administración de los recursos humanos, el material militar, el sistema de compras, la ciencia y tecnología como también de la política de investigación y desarrollo. Un segundo nivel, tiene que ver con la “conducción de las operaciones militares”, es decir el alistamiento y empleo tanto de capacidades como de los medios. Un tercer nivel, corresponde a los “servicios”, o sea la logística. Haciendo un corte transversal, observamos un equilibrio dentro del proceso de toma de decisiones comprendido tanto por la injerencia “civil” como por la “militar”, el cual en definitiva redundaba en un asesoramiento más integral al Presidente. Si bien hoy esto constituye una norma en la mayoría de los países - Canadá y el Reino Unido son muy ilustrativos al respecto- hay ejemplos donde las funciones “no-militares” son paradójicamente ocupadas directamente por asesores militares (Brasil y Bélgica), aunque mantienen dependencia de un ministro civil.

El segundo cambio se dio en la dimensión de la **Conducción Militar**. Su figura protagónica, el “Estado Mayor Conjunto” (EMCO), adoptaría modalidades diferentes según fuera el país. En algunos, el EMCO mantiene un “sentido clásico”, cumpliendo su tradicional rol de Asesor Militar Conjunto que asiste al Presidente y que mantiene dependencia respecto de éste, pero no tiene relación de mando sobre el instrumento militar. Por el contrario, la FF.AA están subordinadas directamente al Presidente a través del Ministro de Defensa (España, Alemania, Brasil, Chile y, hasta hace no mucho, en la Argentina) y representan los distintos componentes y medios de la Defensa que operan “ad referendum” de una estrategia requerida por el Presidente -en su condición de Comandante en Jefe- a su órgano asesor, el EMCO.

Pero en otros países, el EMCO ha adoptado un “sentido moderno”. Asiste al ministro de Defensa en todo lo relacionado con el empleo de la fuerza. Su función es ocuparse del comando de las operaciones militares y ser el Consejero Militar del gobierno. Como ejemplos, EE.UU, el Reino Unido, Canadá, Francia, Holanda,

“Strategic Defence Review” (1998) y “Modersing Government White Paper” (1999).

Italia y Portugal, entre otros. Aquí dos observaciones: el mando del EMCO ostenta el control operacional conjunto de todas las FF.AA; y el Jefe del EMCO dispone en forma absoluta de los medios terrestre, naval y aéreo que las FF.AA detentan para alcanzar sus objetivos. Esto significa que cada una de las FF.AA serán meras proveedores de medios y personal de los comandos operacionales, en manos del EMCO.

Pero ... ¿Cómo se implementa esa operatividad conjunta? En EE.UU es la “Junta de Jefes de Estado Mayor” (dependiente del Secretario de Defensa) la que tiene las prerrogativas operativas sobre el componente militar. Mantiene bajo su mando a todos los comandos operacionales y solicita a cada fuerza lo necesario para cumplimentar sus directivas. Tal es el caso del Comando Central (CENTCOM) para la intervención en Afganistán desde el año 2001 y para la guerra en Iraq a partir del año 2003; o el caso del Comando Pacífico (USPACOM), que atiende las vicisitudes militares en Asia Pacífico (China y Corea del Norte), por ej. . Ahora bien, existen casos de países donde el EMCO ya cuenta con otra disposición y donde todas las FF.AA están subordinadas a una sola “Fuerza de Defensa”, constituida por los tres componentes tradicionales - terrestre, naval y aéreo-, tal cual ocurre con la Fuerza de Defensa Australiana (ADF), la Fuerza de Defensa de Sudáfrica (SANDF), y la Fuerza de Defensa Canadiense.

De modo que, a partir de las dos dimensiones mencionadas -la *Organización de la defensa* y la *Conducción Militar*- el carácter conjunto adquirido por las FF.AA plantea la existencia de un sistema con diferentes niveles de decisión: uno, en el plano de la conducción política de la Defensa, y otro, en el específicamente militar, manteniendo éste último un rol “fuerte” del EMCO lo que evita la duplicación de funciones operativas del brazo militar, subordinando y coordinando a cada una de las fuerzas. El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea se sitúan en orden a adecuar sistemas de Defensa modernos, versátiles, conjuntos, con alto poder de fuego y lo suficientemente eficaces como para dar una respuesta acorde y con mayor rango de alternativas frente a la amenaza o de enemigo.

En el caso de los grandes poderes, hoy el sistema de defensa se erige sobre la base de grupos de batalla naval-terrestres y aéreos dotados de los medios más sofisticados, como el *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV's), el uso de tecnología satelital, modernos sistemas de armas de fuego y/o el uso de fuerzas especiales alistadas para operar en diferentes misiones. Grandes arsenales operados conjuntamente con una eficiente estructura de recursos humanos, dotados a su vez con un poder de fuego cada vez más virulento, conforman una maquinaria al servicio importantes objetivos estratégicos. Existe una clara articulación de las políticas de “defensa” y “exterior” como herramientas claves de su inserción en la estrategia internacional.

Pero a los fines de este trabajo, sería auspicioso observar qué posición adoptan las potencias “no tan grandes” y que no ostentan la maquinaria militar más importante del mundo. En **Australia**, “... *las fuerzas militares tienen expectativas crecientes de perfilar una variedad de roles diferentes para luchar contra otras*

fuerzas armadas”¹¹. Ante este panorama, la Fuerza de Defensa Australiana (FDA) aspira a convertirse ser una “...fuerza más flexible y móvil, con los suficientes niveles de alistamiento y sustentabilidad para llevar a cabo emprendimientos en los que esté involucrado el interés nacional”¹² (Operaciones del Mantenimiento de la Paz –OMP- de la Organización de Naciones Unidas –ONU-, en Sierra Leona, Somalia, Bosnia, Medio Oriente, Timor Oriental, Afganistán e Irak). Los problemas que hoy atraviesa el sistema de defensa de **Canadá** son el producto de la pérdida de eficiencia y de reconversión de sus FF.AA para cumplir sus objetivos¹³, los cuales buscan ser subsanados con una interoperabilidad en línea con la *Revolución en los Asuntos Militares*¹⁴. En **Sudáfrica** los cambios en su sistema de defensa responden a un concepto estratégico de la SANDF -contemplar “...la utilización de misiones de guerra como de paz para dirigir una estrategia de paz para la preparación de la fuerza y guiar la preparación una fuerza combinada y conjunta junto a otra fuerza para ser empleada en incidente de conflictos”¹⁵-, el cual consiste en mantener servicios separados que guarden una lógica integrada a través del “empleo de un rol múltiple”¹⁶ y de una “estrategia de empleo de la fuerza”¹⁷ llevada a cabo en ambientes estratégicos-operacionales bien identificados: defensa subregional y regional (la New Partnership for Africa’s Development –NEPAD- representa una prioridad). De ahí que sus aproximaciones detenten un carácter multinacional e inter-departamental que le permitan “cambiar” de misión según sea la circunstancia lo amerite. Para ello deberá alistar fuerzas de “respuesta inmediata”, “temporaria” (reservistas) y “de largo plazo”¹⁸.

Tras los atentados terroristas en New York el 9/11 y en Madrid el 3/11 (11 de marzo de 2004), **España** buscó orientar la reforma de su sistema de Defensa hacia uno de características más interoperables, fundamentalmente en el plano multilateral (interoperabilidad con la North Atlantic Treaty Organization –NATO- y Política Común de Seguridad y Defensa –ESPD- de la Unión Europea –UE-) con el objetivo de “... realizar intervenciones tempranas, rápidas y, de ser necesario, contundentes”¹⁹. Esto exige una “... transformación dinámica y permanente, de las fuerzas armadas para conseguir su adaptación a las circunstancias y necesidades que se deriven de la situación estratégica en cada momento”²⁰. Las reformas en **Chile** se plantearon en orden a la dependencia que su comercio exterior y sobre la necesidad de preservar su bienestar sobre la base de una economía sustentable. Este país sudamericano enfrenta desafíos a su

¹¹ Australia’s National Security. A Defence Update 2007, Department of Defence, Australia, p. 16.

¹² Australia’s National Security: A Defence Update 2003, Department of Defence, Australia, p. 24.

¹³ Entre los mencionados también se encuentra aquel destinado a resguardar la seguridad de América del Norte en su conjunto. La falta de eficiencia en las capacidades de defensa canadienses vulnera la seguridad de su socio mayor, EE.UU.

¹⁴ National Defence, National Interest: Sovereignty, Security and Canadian Military Capability in the Post 9/11 World. (Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, 2003), p. 20.

A comienzos de los 90’ cobró vigor la denominación - o concepto - de “Revolución en los Asuntos Militares”. La misma surgió a raíz de los estudios encargados por las autoridades del sector de la defensa de algunos países –entre ellos EE.UU- en orden a determinar la readaptación y modernización de las fuerzas armadas frente al ascenso de múltiples y variados conflictos. En general se recomendó la necesidad de transformar las fuerzas armadas en un componente más reducido en cantidad, eficiente en la acción conjunta y combinada, generador de respuestas flexibles y, capaces de desplegar mayor poder de fuego.

¹⁵ Department of Defence Strategic Business Plan FY2004/05 TO FY2006/07, Department of Defence, South Africa p. 8.

¹⁶ Department of Defence Strategic Business Plan, p. 10.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Department of Defence Strategic Business Plan, p. 11.

¹⁹ Directiva de Defensa Nacional 1/ 2004. Gobierno de España, 30 de diciembre de 2004, p. 2.

²⁰ Directiva de Defensa Nacional, *op. cit.*, p. 5.

seguridad nacional en los ámbitos territorial –debido a su gran extensión, y en razón de que atiende diversas hipótesis de conflicto-, marítimo -es consciente de la importancia estratégica que otorgan los pasos bioceánicos (Estrecho de Magallanes)- y también aeroespacial -entiende que “... contar con un instrumento efectivo de disuasión requiere tener medidas logísticas capaces de reaccionar en forma rápida y efectiva”²¹- , frente a lo cual requiere contar con medios en los que haya una “...proporción con el desarrollo del resto de las capacidades del país”²² y que sean capaces de disuadir y neutralizar cualquier amenaza a su soberanía.

El caso argentino

¿Qué sucede con **Argentina**? El encuadre democrático de las FF.AA construido de la mano de la administración de Alfonsín y tras la sanción de la Ley 23.554 de Defensa Nacional por el Congreso Nacional en el año 1988, se daban en el momento en que el país abandonaba sus hipótesis de conflicto con los países vecinos (Brasil y Chile) y encaraba una nueva inserción internacional en el marco de la post-guerra fría. A comienzos de los 90’ años y a raíz de la activa política exterior de Argentina en el mundo, la política de defensa comenzó a tener cada vez más relevancia. La decisión de la administración Menem de llevar adelante una política exterior de inserción en Occidente cosecharía algunos réditos desde el punto de vista político-diplomático internacional, siendo que el país había adoptado no sólo una actitud sin precedentes en su historia habiendo sido el único de América Latina en integrar la coalición de cascos azules²³. La participación de las FF.AA en distintas OMP representó entonces una inmejorable oportunidad para que los militares pudieran poner a prueba y demostrar su capacidad y profesionalismo en distintos escenarios de conflicto armado, adiestrándose en forma permanente y adquirir experiencia internacional.

Mientras, en la esfera doméstica, la ley 24.059 de Seguridad Interior, sancionada en 1991, permitió establecer el marco legal bajo el cual se instrumentaría el sistema de Defensa Nacional en el ámbito de la Seguridad Interior. Sin embargo, a pesar de la efectiva subordinación militar al poder civil y de la vigencia de la ley de Defensa, el cumplimiento de las prerrogativas legales relacionadas con la organización, despliegue y capacidades de las FF.AA en los años posteriores no fueron alcanzados satisfactoriamente. El Poder Legislativo debatió y sancionó un marco legal complementario al del período 83-90 para agilizar una reestructuración militar y adaptar la misión de las FF.AA a los nuevos escenarios de conflicto que se presentaban. Pero la ejecución de la misma en el plano de la realidad no alcanzó siquiera para convencer sobre una reestructuración integral con adecuados niveles de operatividad, omitiendo el cumplimiento de las metas de presupuesto y dejando de lado una política de producción para la defensa, entre otros. Un caso

²¹ **Libro de la Defensa Nacional de Chile.** Ministerio de Defensa de Chile, 2002, p. 72.

²² **Libro de la Defensa Nacional de Chile.** Ministerio de Defensa de Chile, 2002, p. 79.

²³ Huser, Herbert C., “Democratic Argentina’s “Global Reach”. The Argentine Military in Peacekeeping Operations”. *Naval War College Review*, Summer 1998, Vol. LI, nº 3, p.58.

paradigmático fue la mora en que incurrió la articulación de un mayor grado de conjuntos entre las FF.AA bajo el EMCO²⁴, proviniendo el principal obstáculo de parte del Poder Ejecutivo Nacional, en quien recayó la falta de voluntad como consecuencia del desconocimiento -o tal vez de impericia política- en todo lo concerniente a la administración de los recursos de la defensa. La “incongruencia entre normatividad y materialización efectiva” tuvo como principal obstáculo una asignación insuficiente de los recursos económicos²⁵, haciendo que los debates Seguridad y Defensa fueran “estériles” y “desgastantes”²⁶. Esto aun a expensas de haber debatido a fondo el rol de la Defensa en distintas instancias, como ser las Audiencias Públicas del Congreso Nacional, seminarios, conferencias o, ante la vigencia de una “Apreciación y Resolución Estratégica Nacional” (ARENAC - Decreto 1116 de 1996- y de haberse publicado un Libro Blanco de la Defensa (1998), con precisas directivas.

Esta incongruencia se hizo extensiva a las áreas de reestructuración, operatividad y producción para la defensa. En lo que respecta a la reestructuración militar, cada fuerza encaró un proceso de re-organización distinto. En el área presupuestaria, mientras que la administración Alfonsín desarrolló una política presupuestaria tendiente a reducir los tradicionales recursos que las fuerzas ostentaron durante el gobierno militar, aunque no descuidó mantener recursos suficientes en las áreas operativas. Menem en cambio, mantuvo una política de reducción constante y significativa del gasto militar. Ello obligó a disponer de niveles de operatividad mínimos de las FF.AA para cumplir sus objetivos, situación que si bien no alteró el alto nivel de eficiencia de sus recursos humanos ni el cumplimiento de sus misiones, sí condicionó seriamente el mantenimiento, la modernización y la adquisición de materia bélica. Lejos de responder a una visión estratégica muchas de las decisiones del sector adoptadas durante años obedecieron más a un criterio “economicista” que a uno de carácter “estratégico-militar”, provocando que las FF.AA permanecieran sistemáticamente “jaqueadas” por una asignación insuficiente de recursos económicos y por una falta de objetivos claros. Esto contribuyó a la desarticulación del complejo militar industrial a lo largo de toda la década del 90’, sea por la privatización de empresas de Defensa pertenecientes al Estado, el cierre de aquellas que poseían participación accionaria mayoritaria o minoritaria en sociedades mixtas, o al traspaso de otras a la órbita de diferentes ministerios. A esto se le sumó la pérdida de la capacidad de compra de las propias FF.AA que, permaneció en los niveles históricos más bajos.

²⁴ El art. 17 de la *Ley 23.554 de Defensa Nacional*, especifica que el estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas “(...) entenderá asimismo en: a) La formulación de la doctrina militar conjunta; b) La elaboración del planeamiento militar conjunto; c) La dirección del adiestramiento militar conjunto; d) El control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto”.

El art. 2 de la *Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas* dice que es el Estado Mayor Conjunto quien “(...) tendrá la responsabilidad de la coordinación de las tareas que emerjan de la Reestructuración del Instrumento Militar en los casos que sea necesario desarrollar o integrar la acción conjunta”; El artículo 9 especifica “Las funciones comunes de las Fuerzas Armadas ...”; y el artículo 14 observa que “La reestructuración y el despliegue del Instrumento Militar se efectuarán de modo de permitir o facilitar”: “c) El aprovechamiento de las capacidades instaladas”; “f) El sostén logístico conjunto”; “g) La economía de medios”.

Cabe destacar que el Poder Ejecutivo no alcanzó a plasmar el Comité de Jefes de Estado Mayor (CoMiJEM), creado a instancias del *Decreto 1739/92*.

²⁵ Conclusiones a las que llegó el Diputado Nacional José H. Jaunarena -U.C.R.- (15 de agosto de 1995) y el Almirante Emilio Ossés -ex Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.-, ponencias presentadas en las Audiencias Públicas del Congreso Nacional, 5 de octubre de 1995. Versión taquigráfica. Congreso Nacional de Argentina.

²⁶ Almirante Ossés, Emilio; ponencia presentada en las Audiencias Públicas del Congreso de la Nación, 5 de octubre de 1995; Versión taquigráfica. Congreso Nacional de Argentina.

Desde una óptica más política, la escasez de recursos públicos y el desinterés de la clase dirigente y empresaria, hicieron que el complejo militar industrial dejara de ser un área económica rentable y atractiva. El alineamiento de la política exterior argentina hacia occidente a comienzos de la década se tradujo en la adhesión a tratados de desarme, en compromisos militares –como la de aliado extra-NATO- y en la prohibición del uso, fabricación y exportación de material militar sensitivo.

Las excepciones a este (dis) funcionamiento crítico de las FF.AA fueron la profesionalidad del Servicio Militar Voluntario²⁷ (SMV) y el satisfactorio desempeño alcanzado en situaciones de desastres naturales –principalmente durante las inundaciones-, respuesta que las FF.AA dieron a través del apoyo logístico requerido por el Estado.

Semejanzas y diferencias de la experiencia internacional y Argentina.

Ante este panorama, cabe entonces preguntarnos qué semejanzas y qué diferencias hay en materia de Defensa entre las distintas experiencias internacionales y lo actuado hasta el momento en el proceso de transformación de las FF.AA argentinas.

Entre las “semejanzas”, en el mundo ha existido -y existe- una natural “visión pesimista” reticente a los cambios, sea por diferencias de criterio, de implementación y/o por cuestiones ideológicas. La Argentina no ha sido la excepción. Los parlamentos han mantenido un rol importante así como un compromiso gravitante en los procesos de reforma. La legislación argentina votada en los últimos veinte años provee al sistema de Defensa Nacional y a sus FF.AA en particular, de misiones y prerrogativas.

La tendencia mundial de integración entre civiles y militares ha sido una constante y la organización apuntó a dividir las funciones “políticas” de las “militares operativas”, a lo que se suma una vocación conjunta (militar) e integradora de la Defensa Nacional). En líneas generales, los procesos internacionales fueron acompañados por inversiones destinadas a modernizar y adquirir material bélico moderno. No ha sido así en el caso argentino, cuyo proceso de reestructuración aun está en mora.

Entre las “diferencias”, los últimos gobiernos argentinos -hasta entrado el segundo milenio- no brillaron por su eficiencia a la hora de ejecutar las leyes aprobadas por el Congreso, habiendo atentado contra la materialización de todo aquello relacionado con la eficacia de las metas propuestas prescriptas en la ley.

²⁷ Ley 24.429 de Servicio Militar Voluntario vigente desde el año 1994. Los nuevos incentivos que el SMV ofrecía a los soldados el beneficio de un salario básico y suplementos, racionamiento y vestuario, atención médica y odontológica, aportes jubilatorios, elección del destino como así también capacitación académica y/o laboral. Al ser dados de baja, los ex soldados se tenían derecho a la obtención de un certificado de capacitación laboral y de buena conducta, al reconocimiento de los aportes jubilatorios y a lograr puntaje acumulado en caso de seguir trabajando en la administración pública.

Esto, en parte se debió a la ausencia de decisión política, la falta del incremento plurianual del presupuesto²⁸, una exigua presencia de cuadros políticos formados y versados en cuestiones de Defensa, una “visión compartimentada” del sector, y un abandono del complejo militar industrial nacional. Parte del debate sobre la Defensa giró sólo en torno a la cuestión de las “relaciones cívico-militares”.

Está a la espera saber si los cambios encarados en la actualidad podrán revertir años de demora y deterioro. A través de la dinámica institucional establecida por el “Ciclo de Planeamiento para la Defensa” fijada por los Decretos N° 727/06 (Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional) y N° 1691/06 (Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas), el Ministerio de Defensa ha determinado una serie de criterios, instancias, plazos y definiciones con que se deben cumplir la planificación de las capacidades del instrumento militar argentino. Hasta el momento, la Reglamentación de ley de Defensa permitió reunir por primera vez al Consejo de Defensa Nacional (CoDeNa, Decreto N° 1168/06), órgano de asistencia y asesoramiento al Presidente de la Nación en materia de Defensa Nacional y encargado de elaborar un “Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional”.

La administración Kirchner ha comenzado a dinamizar el organigrama de un demorado proceso de conjuntos, cuya firme voluntad queda expresamente especificada en el rol del EMCO -dispone de un Comando Operacional y de una Dirección General de Logística Conjunta- terminando así con la duplicación de roles y funciones, y augurando en el futuro decisiones más ágiles y eficaces. A este respecto, cabe destacar la creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta (Decreto N° 1169/06) y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DNIEM). Respecto de ésta última, Defensa se propuso la conducción y el manejo orgánico integral del sistema de inteligencia militar, reservándose para sí la capacidad de desarrollar inteligencia estratégica y delegando la operativa – táctica en las fuerzas.

En lo atinente al funcionamiento operativo de las FF.AA, los objetivos del Ministerio están dirigidos hoy a apuntalar el ciclo logístico de todo el aparato militar (movilidad y sistema de armas) y a alcanzar los antiguos estándares de alistamiento humano y operativo, como así también abocados a establecer un ciclo de planeamiento y un sistema de gestión de recursos presupuestarios. Sobra por demás advertir que a pesar del crecimiento del presupuesto militar a valores nominales (casi duplicado en cuatro años), lejos aún está el sistema de Defensa de alcanzar los valores adecuados si se aspira a mantener una operatividad sostenida en el tiempo, especialmente en todo lo atinente al área de inversiones. Otro punto importante es el Plan de Equipamiento Conjunto para Operaciones de Mantenimiento de Paz (PECOMP) y la firme voluntad de darle continuidad a las Misiones de Paz bajo mandato de la ONU. Esto último queda plasmado a partir de la instrumentación de la futura fuerza binacional argentino-chilena “Cruz del Sur”.

²⁸ En la *Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas*, ver la sección correspondiente al “financiamiento” de la reestructuración militar (artículos 24, 25, 26, 27 y 28).

Por último, cabe resaltar la firme voluntad de reencauzar el deteriorado complejo militar industrial argentino, frente a lo cual el Estado se propone recuperar el Astillero Tandanor e iniciar la operación vinculada al Astillero Domecq García, destinado a reparar submarinos. La conformación de un grupo de trabajo integrado por los responsables del área de Ciencia y Tecnología de las tres Fuerzas Armadas y del Centro de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEFA) conjuntamente con el EMCO, busca recopilar todos los proyectos vinculados al área científica y tecnológica en curso dentro en cada una de las fuerzas, y conformar así un Comité que permita articular todas las acciones de investigación y desarrollo. Sin embargo, cabe destacar que Argentina ya no adquiere submarinos ni construye destructores y corbetas como en el pasado. Muy por el contrario, el proceso de desinversión al que asiste el país -y la Defensa en particular-, hacen muy difícil otorgarle una continuidad y proyección estratégica a grandes emprendimientos.

En consecuencia y, a modo de conclusión, podemos acordar en que la conjuntas del sector de la Defensa requiere de un instrumento militar eficiente capaz de terminar con la superposición de competencias, transformando la ineficacia del instrumento militar y evitando el divorcio entre política militar, política de defensa y estrategia nacional, todas causales que atentan contra la sustentabilidad de la Defensa Nacional.

La Política de Defensa como valor agregado de la proyección internacional.

Ahora bien, además de reflexionar acerca de la necesidad de contar con un adecuado y eficaz sistema de Defensa, como así de proponer e implementar las reformas necesarias a tal efecto (en este caso, dinamizar la conjuntas), resulta fundamental viabilizar qué cambios se necesitan en el nivel político para fijar las metas de orden estratégico y en definitiva ligadas al *interés nacional*. Esta tarea requiere de una visión conjunta entre distintos niveles que constituyen el Estado, la cual redundará en una “simbiosis” entre política de defensa y política exterior, articulando pautas de seguridad nacional y erigiéndose como una herramienta de posicionamiento estratégico del país en el mundo.

Pero para encuadrar el caso argentino y evitar compararse con las grandes potencias o superpotencias, resulta de sumo interés tomar nota de lo que algunas “potencias intermedias” –tal cual las mencionadas- han realizado, pues invitan a la Argentina a pensar con *sentido común* el rol de la Defensa en su Agenda Nacional.

Australia, sin ser un gran poder ha buscado “potenciar” sus capacidades militares en la ADF, con identidad y estilos suficientemente propios en materia de política exterior que le permiten hoy erigir su Defensa como un

elemento constitutivo del desarrollo, crecimiento económico y de inserción en el mundo. Canadá, si bien miembro pleno de la NATO, representa un estilo de potencia media que construyó su lugar en la política internacional a partir de su participación en los diversos foros internacionales como la ONU, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Internacional del Mar (OMI), entre otras, todos desde los cuales irradia y ejerce poder. Es pionera en persuadir y atenerse a instancias del Derecho Internacional. De ahí un acorde empleo de la Defensa a través de una Fuerza de Defensa Canadiense acorde.

En cuanto a Sudáfrica y Chile, sus objetivos de la política de defensa han estado en línea con sus intereses nacionales, pues sus gobiernos han invertido los recursos necesarios y han otorgado los medios adecuados a su instrumento militar para cumplimentar la estrategia nacional. Sudáfrica constituye uno de los pilares del continente africano y, en particular, de Africa Subsahariana. Su posición geográfica, la influencia de su voz en distintos foros internacionales, como también su liderazgo en el marco de la Organización de la Unión Africana (OUA) la hacen acreedora de un status de potencia intermedia con proyección y poder militar acorde. Chile ha logrado establecer metas claras de política exterior, comercial y de defensa que juntas lograron efectivizar una inserción en el mundo de manera múltiple en distintos mercados e influir en la agenda de seguridad con el objetivo de alcanzar sus intereses nacionales.

A pesar de los compromisos internacionales, hemisféricos y regionales asumidos, Argentina no cuenta aún con un sistema de defensa moderno, disuasivo y creíble. Esto es, con una maquinaria de defensa eficiente para hacer frente a una guerra. ¿Por qué? Hay quienes sostienen que el país no ha sido blanco de una agresión externa ni que tampoco lo será. Ni siquiera está definido cuál es el enemigo del cual prevenirse. De ahí que las cuestiones de Defensa tienen poco “rating” dentro del Estado, quedando relegadas a un puesto no prioritario e insignificante dentro de la puja de poder inter-burocrática; la Defensa es vista como un “gasto” y no como una “inversión”, pues no otorga dividendos; la opinión pública desconoce su potencial utilidad y qué función tienen los militares en la sociedad. Entonces, al no tener definida las bases de un modelo de proyecto nacional -y en consecuencia de una política exterior coherente-, un país tampoco sabe qué es lo que su Defensa Nacional “defiende”.

Esto es causa de desinterés -y a veces hasta de un desconocimiento- en los temas sobre la Defensa a lo largo de muchos años y en la dificultad de aceptar que la razón de ser de los militares debe ser la defensa de la nación frente a una amenaza real. Pero también se desconoce que las FF.AA constituyen un pilar fundacional de la Nación y, en razón de ello a ellas les compete un rol esencial en la Estrategia Nacional del Estado. Vale aquí entonces el aprendizaje que nos deparan las experiencias en otros países.

La política de defensa, al igual que la exterior, podría hacer un uso de una política más autónoma y de alcance limitado, similar a la utilizada por países de su misma "talla" o “magnitud”. La forma en que la

relación “política defensa-política exterior” tuvo lugar en países denominados países “intermedios” no tuvieron en mente otra cosa que el ejercicio de una “diplomacia de nichos”²⁹, la cual “*focaliza en la aptitud de un estado individual para identificar y llenar un nicho o espacio vacío sobre una base selectiva a través de una política ingenua y ejecutiva*”³⁰. Para ello es indispensable contar con una política exterior construida sobre tres ejes: primero, la búsqueda de una autonomía “*a pasos pequeños y bien meditados aprovechando las coyunturas históricas*”, “*esperando el momento más propicio para imponer decisiones, que aunque impliquen riesgo político, amplíen la propia libertad de acción*”³¹; segundo, tener la capacidad como actor social de “*...maximizar su poder negociador real o potencial vis a vis otro actor social en un(as) área(s) específica(s), asumiendo determinadas condiciones*”³²; y tercero, tener la capacidad de plantear “*...una clara diferenciación entre lo que es deseable y posible en materia de política exterior...*”³³.

En este estado de autonomía relativa es donde la “política de defensa” debería concentrarse y buscar objetivos limitados, concretos, previamente seleccionados y dirigidos a disminuir la brecha existente entre lo “real” y lo “deseable” en materia militar, permitiéndose tener una capacidad disuasiva con “*...orientación defensiva que permita un mínimo de nivel del armamentismo...*”³⁴. Ese “mínimo” nivel de armamentismo significa contar con algo más que un óptimo poder militar, naval y aéreo adecuados y suficientes como para no dejar al país en un estado de indefensión. Significa contar con un aparato de defensa disuasivo, con capacidades y medios creíbles, y en línea con los objetivos de la “gran estrategia” o los de la estrategia nacional. Esto es, asumir una “*actitud de vigilia estratégica*”³⁵, organizando en sobre la base de “*... un sistema defensivo adecuado con capacidad para hacer frente a amenazas diversas; es decir un sistema móvil, flexible, con equipamiento en la medida de lo posible sofisticado y moderno, que esté en condiciones de hacer frente a una gama de amenazas que aún no se han puesto en evidencia; pero que casi seguramente están ahí y aparecerán en cualquier momento*”.

Estos elementos son los cimientos que sustentan una respuesta coherente al interrogante de si la “política de defensa” y la “política exterior” guardan algún tipo de relación y, si existe una visión común entre “Defensa Nacional” y “Estrategia Internacional”. Se cae de maduro entonces la necesidad de articular una política militar con otras políticas públicas. Respecto de la política externa, el Estado dispone de agregadurías militares en las Embajadas; cuenta con la realización de ejercicios combinados de sus propias FF.AA con de la otros países y participa a su vez en Misiones de Paz. Estos son sólo algunos ejemplos que,

²⁹ Andrew Cooper, **Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War.** (Mc Millan Press Ltd., U.K.,1997).

³⁰ Cooper, *op. cit.*, p. 5.

³¹ Posición que sustenta G. Drekonja; Tokatlian, J. - Carvajal, L., “Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto”. *Documentales Ocasionales Centro de estudios Internacionales C.E.I. (Colombia), nº 31, julio-setiembre 1993.* pp. 31-32.

³² Posición de Pardo y Tokatlian; en Tokatlian, J. - Carvajal, L., *op. cit.*, p. 34.

³³ Roberto G. Russell llama a esto “neoliberalismo periférico”; en Tokatlian, J.- Carvajal, L., *op. cit.*, p. 36.

³⁴ David R. Mares, “Regional Conflict Management in Latin America: Power Complemented by Diplomacy” in Lake, D. - Morgan, P. (Eds.): **Regional Orders. Building Security in a New World.** (The Pennsylvania State University Press, 1997) p. 217.

³⁵ Angel Pablo Tello, “El pensamiento estratégico en el tercer milenio”. Conferencia pronunciada en la Escuela Nacional de Inteligencia el 19 de noviembre de 1997, en *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, Vol. VII, nº1, 1er Trimestre de 1997. Bs. As., Argentina, p.58.

más que prestigio y experiencia, representan activos de la Defensa que silenciosa y subrepticamente cumplen micro-políticas de estado al servicio del país, hoy ciertamente desaprovechados. Por otra parte, las FF.AA son un componente necesario para custodiar los intereses económicos: pues deben brindar seguridad en el espacio marítimo y aéreo a lo largo de todo el país, siendo que por ambos circula el comercio exterior, las comunicaciones electrónicas globales del Estado, el transporte aéreo como así también innumerables amenazas de carácter transnacional. La industria militar representa un apéndice de la economía que merece la debida atención, en virtud de la experiencia en la materia y por tratarse de tecnología de exportación nacional. La “tercerización” del mantenimiento del equipo militar como así su reparación y la provisión de servicios generales, hace que el aparato militar maneje una microeconomía que involucra mucho dinero. En lo que respecta a la seguridad nacional, las autoridades deberían considerar qué medios posee el estado, y particularmente las FF.AA para complementar a las Fuerzas de Seguridad frente a las múltiples amenazas (terrorismo internacional, narcotráfico, etc.), ello perjuicio de alterar su rol ni lo establecido en las leyes 23.554 de Defensa y 24.059 de Seguridad Interior.

Sebastián Vigliero

Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires - UBA), Master en Relaciones Internacionales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO). Docente de “Teoría de la Política Internacional” en la Carrera de Ciencia Política de la UBA y de “Teoría de las Relaciones Internacionales” en el Departamento de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).