

Las Fuerzas Armadas en la Argentina

Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis

Marcelo Fabián Sain

Investigador, Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)
Profesor, Escuela de Defensa Nacional (EDN), Argentina

1) El *modelo tradicional* de defensa nacional y militar, y su colapso

Los profundos cambios producidos durante los años 1980 y 1990 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 resultaron anacrónicos frente a la envergadura de los cambios señalados, poniendo en evidencia la necesidad de emprender un profundo proceso de reformulación de dicho sistema defensivo y, en su marco, de reestructuración de las Fuerzas Armadas.

Aquel *modelo tradicional* de organización de la defensa y de las instituciones castrenses se estructuró básicamente desde la segunda mitad de la década de 1950, se consolidó durante los 1960 y se extendió hasta los años 1970. El mismo se asentó sobre la base de una *concepción securitista* de la defensa nacional. Esta concepción 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 principalmente la conjuración de riesgos surgidos en la esfera de la seguridad interior. En este marco, la defensa nacional debía atender un conjunto de amenazas y conflictos derivados de tres ámbitos, a saber, (i) en el nivel subregional, las disputas limítrofes y/o territoriales sujetas, en su gran mayoría, a resolución militar y que estaban en vigente desde hacía algunas décadas; (ii) en el plano global, los antagonismos y competencias derivados de la confrontación estratégica Este-Oeste, en tanto los países latinoamericanos constituían las reservas táctica 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, tuvo una faceta tanto externa como interna.

Reforma Militar en Argentina

En este contexto, las Fuerzas Armadas se proyectaron 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 Estados Unidos; y contra los grupos políticos opositores internos, asumiendo tareas de carácter policial. Éstos, en suma, fueron los tres ejes de hipótesis de guerra en torno de los cuales las Fuerzas Armadas argentinas fueron estructurando sus bases doctrinales, sus funciones y su organización institucional entre los años 1950 y los 1970.

Ahora bien, a partir de los años 1980, 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 democratización del sistema político local a partir de la instauración democrática producida con la llegada de Raúl Alfonsín al gobierno nacional a fines de 1983, y la evolución de la economía y de la situación fiscal de nuestro país, constituyeron mudanzas que convirtieron en anacrónico al modelo tradicional en el que se asentaba la organización de la defensa y de las Fuerzas Armadas argentinas. Como se dijo, éstas se basaron tradicionalmente sobre la base de pilares doctrinales e institucionales que fueron desarticulados por los cambios internacionales y domésticos señalados. Sin embargo, 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 exterior seguida durante los años 1980 y 1990 y con los condicionantes económicos-fiscales existentes desde entonces.

Al respecto, durante los gobiernos de Alfonsín (1983-89), Carlos Menem (1989-99) y Fernando De la Rúa (1999-2001), 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 de las Fuerzas Armadas argentinas- 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 recurrente ausencia de políticas de defensa nacional y castrenses integrales, esto es, la ausencia de políticas diseñadas y formuladas en sintonía con los cambios institucionales, sociales y económicos desarrollados en los ámbitos internos y externos. Es decir, no hubo, en general, una adecuación activa de la situación doctrinal, orgánica y funcional de las Fuerzas Armadas argentinas a las nuevas tendencias y condiciones dadas en los planos doméstico e internacional, lo cual ha estado centralmente determinado por las tendencias y padrones de funcionamiento del sistema político, por el tipo de relaciones civil-militares articuladas durante estos años y, muy particularmente, por el desempeño de los gobiernos civiles frente a la cuestión de la defensa, la seguridad y las Fuerzas Armadas.

A partir de los 1980, la gravitación de la clase política sobre la vida institucional de la Argentina y sobre las relaciones civil-militares no derivó solamente de las orientaciones, los intereses, las visiones y las acciones llevadas a cabo por sus dirigentes y funcionarios. De alguna manera, dicha gravitación ha estado condicionada por las características y factores que conformaron el contexto político, económico y social. En efecto, las profundas transformaciones producidas desde

Reforma Militar en Argentina

entonces tanto en el ámbito internacional como en el sistema político y económico local dieron lugar a la emergencia de una nueva configuración de poder y de una nueva trama de relaciones en el escenario mundial y regional, y enmarcaron el paulatino surgimiento de una nueva matriz política, económica y social en el ámbito doméstico. Estos procesos condicionaron, de diferente manera y con distinta magnitud, la dinámica política desarrollada en nuestro país. No obstante, el grado de condicionalidad -esto es, el grado de constreñimiento y/o facilitación- que esos factores tuvieron sobre las posibilidades y proyecciones de los actores políticos y, puntualmente, sobre las relaciones civil-militares que se fueron articulando en ese contexto, ha sido variado y diversificado. Pero, en gran medida, dicha condicionalidad estuvo mediada y/o determinada tanto por la forma y la pertinencia a través de la cual aquellos factores situacionales fueron conocidos, diagnosticados y comprendidos por parte de los actores políticos, como también por los estilos y la capacidad mediante la cual esos actores abordaron, procesaron y actuaron sobre las mismas. En consecuencia, la incidencia de los factores situacionales, es decir, de las condiciones políticas, sociales y económicas, tanto internacionales como domésticas, sobre el desarrollo del proceso político doméstico de la Argentina ha estado *mediatizada* por el comportamiento y desempeño de la clase política y, en particular, por el de las sucesivas elites gubernamentales que estuvieron encargadas de definir la agenda política y de formular, sancionar e implementar las políticas públicas referidas a la defensa nacional, la seguridad interior y la reinstitucionalización de las Fuerzas Armadas, y de hacer frente a los conflictos y problemáticas surgidas al respecto.

2) El desempeño de la clase política civil frente a los asuntos militares en la Argentina democrática

Como se dijo, la instauración democrática de 1983 han conllevado profundos cambios en las relaciones civil-militares argentinas, en particular, porque colocaron en la clase política civil la responsabilidad del ejercicio del gobierno estatal y, en su marco, la exigencia de tener que formular e implementar la política de defensa, seguridad y militar del Estado. De allí, la importancia que ha adquirido desde entonces el desempeño de la clase política civil frente a estas cuestiones.

A lo largo de todos estos años, dicho desempeño ha sido, en general, deficiente a la hora de llevar a cabo políticas estatales tendientes a modernizar a las instituciones castrenses a la luz de los profundos cambios internacionales y domésticos producidos durante la última década. En un contexto en el que las Fuerzas Armadas no preservaron márgenes sustantivos de presencia política autónoma, tal como sí se pudo apreciar en otras experiencias regionales, la responsabilidad primaria en el registro de aquellas condiciones internacionales y locales y de sus efectos sobre nuestro país y sobre su situación de seguridad así como la traducción de ese registro en políticas públicas de reforma y modernización militar ha recaído en la clase política civil y no en las Fuerzas Armadas. No obstante, lo que ha primado al respecto ha sido la continuidad de la impronta de delegación de la administración de los asuntos de la seguridad y la defensa a las propias Fuerzas Armadas, cuando no la incompetencia o indiferencia de la clase política civil para conducir dichos asuntos o la decisión de no formular políticas al respecto. Como resultado de ello, se produjo una significativa desconexión entre los imperativos de la reinstitucionalización y modernización de las Fuerzas Armadas y las nuevas

Reforma Militar en Argentina

tendencias y condiciones dadas en los planos internacional y doméstico. Ahora bien, ¿cuáles han sido estas tendencias y condiciones?.

2.1) *El escenario internacional y regional*

En el ámbito internacional, el fin de la contienda Este-Oeste y de los conflictos locales derivados de ésta fue concomitante con el inicio de abarcativos procesos de distensión, acercamiento, cooperación e integración regional y subregional desarrollados no solamente en materia económica sino también en materia política y de seguridad. En este marco, en el Cono Sur de América Latina se fue creando un nuevo clima de seguridad signado por la disminución 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.¹

Tales tendencias dieron lugar a una situación regional y subregional 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 que, en lo referente a la dimensión militar, ha estado ciertamente apuntalado por el hecho de que Latinoamérica constituye la región del globo con el menor número de conflictos interestatales en su historia y con el promedio más bajo de gastos públicos destinados al uso militar. Asimismo, esta situación se halla en la actualidad significativamente reforzada por el hecho de que no se vislumbran conflictividades interestatales que tiendan a ser resueltas militarmente, sino que, por el contrario, prima la tendencia a encarar resoluciones de carácter concertativas y por vía diplomática.

En este marco, y al compás de una permanente profundización del intercambio comercial intrazona y extrazona así como también de una significativa evolución -aún con contratiempos- en la negociación, formulación e implementación de medidas y políticas tendientes a alcanzar un arancel externo y procedimientos

¹ 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.

Reforma Militar en Argentina

aduaneros comunes en el contexto del Mercosur,² fueron numerosas las iniciativas llevadas a cabo entre los países del Cono Sur en materia de seguridad.³

Entretanto, vale indicar que Brasil, Chile y Argentina han formulado en los 1990 sus políticas de defensa nacional sin que entre ellas despunte, explícita o implícitamente, ningún tipo de hipótesis de guerra y/o conflictos con países vecinos sujetos a resolución militar. En diciembre de 1996, el mandatario brasileño Fernando Henrique Cardoso dio a conocer el documento *Política de Defensa Nacional* en el que trazó los principales ejes estratégicos del Brasil y, en su marco, formuló los principios rectores de su política de defensa. En él, se sostiene que el proceso de integración enmarcado en el MERCOSUR ha permitido conformar “un verdadero anillo de paz en torno del país”. En ese contexto, se señala que la política de defensa brasileña debe estar centrada en una activa diplomacia orientada hacia la paz y en una “postura estratégica disuasiva de carácter defensivo” basada en un conjunto de premisas básicas, tales como la existencia de fronteras y límites perfectamente definidos y reconocidos internacionalmente; una estrecha relación con los países vecinos y con la comunidad internacional, en general, basado en la confianza y en el respeto mutuos; el rechazo a la guerra de conquista; y la búsqueda de la solución pacífica de controversias, con el uso de la fuerza solamente como “recurso de autodefensa”. Asimismo, se exalta que el carácter “preventivo” de la defensa brasileña reside en la valorización de la acción diplomática como instrumento primero de solución de conflictos y la existencia de una estructura militar con credibilidad capaz de generar efecto disuasivo eficaz.

Del mismo modo, en agosto de 1997, el presidente trasandino Arturo Frei presentó el “Libro de la Defensa Nacional de Chile” en el que se expusieron los fundamentos y factores condicionantes de la defensa, las definiciones de seguridad, defensa y desarrollo, las políticas de defensa, el escenario geográfico y los recursos económicos de la defensa así como las misiones, funciones y actividades de las Fuerzas Armadas. Allí, entre otras cosas, se sostiene que toda defensa se funda en hipótesis de conflicto, es decir, en escenarios supuestos de riesgo de colisión de intereses entre un país o una alianza y otro país o alianza de países, así como que en un contexto de interacción y cooperación, es decir, de paz, la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto disminuye, y esta disminución estimula, a la vez, la voluntad por identificar nuevos ámbitos de interacción y cooperación entre los Estados. En este marco, se establece la vocación chilena por la integración regional sobre la base de la estabilidad política, la predictibilidad de los vínculos y la transparencia económica y se reivindica, al igual que lo hace Brasil, el derecho a la autodefensa a través del empleo disuasivo de las Fuerzas Armadas.

² FERRER, Aldo, “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas”, en revista *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, nro.140, enero-marzo 1996; BOUZAS, Roberto, *El Mercosur: una evaluación sobre su desarrollo y desafíos actuales*, FLACSO, Buenos Aires, Serie Documentos e Informes de Investigación, nro.215, julio de 1997.

³ He trabajado más ampliamente estos temas en: SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad regional y cuestiones militares en la Argentina. Los anacronismos de una política militar incierta y los desafíos futuros*, Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Bernal, Documento de Trabajo nro.3, diciembre de 1999.

Reforma Militar en Argentina

Por su lado, la Argentina, en octubre de 1996, promulgó el *dto.1116/96*⁴ a través del cual aprobó la *Directiva para la Realización del Planeamiento Militar Conjunto*, en la cual se afirma que los procesos de integración regional disminuyen las posibilidades de conflicto, aunque tales procesos no los excluyen totalmente ni impiden que puedan producirse amenazas y riesgos apreciados para el corto, mediano y largo plazo, los cuales deberían ser determinantes para la preparación, desarrollo, evolución y eventual empleo de las Fuerzas Armadas. En abril de 1999 el entonces presidente Carlos Menem presentó el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* en el que el propio mandatario indica que el objetivo central de la defensa nacional está centrado en la preservación de la soberanía y la integridad de la Nación a través de tres acciones básicas, a saber, el establecimiento de Fuerzas Armadas con estructuras redimensionadas y eficientes y con presupuestos acordes a las posibilidades económicas de la Nación; la participación activa en las misiones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por las Naciones Unidas (ONU) y de otros organismos internacionales; y 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”. Por su parte, en dicho libro 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, según se dice, crea las condiciones para avanzar hacia entendimientos en materia de seguridad y defensas. Finalmente, a comienzos de 2001, el entonces presidente Fernando De la Rúa presentó el documento *Revisión de la Defensa 2001* en el que estableció los lineamientos básicos de la política de defensa oficial. Allí se ratificaron 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. 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 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”. Finalmente, entre las cuestiones de elevada importancia nacional a las que el sistema de defensa argentino debe apuntalar se menciona a la integración y seguridad regionales.

En definitiva, en los tres países, sus respectivas políticas de defensa se han estructurado sobre la base del principio de legítima defensa de sus territorios y de su soberanía, para lo cual plantearon la necesidad de contar con un instrumento militar disuasivo apto y eficaz. Asimismo, dichas políticas reconocieron la importancia estratégica del proceso de integración regional y sus efectos positivos para atenuar o desactivar las tradicionales percepciones de amenazas mutuas que, en otrora,

⁴ Publicado en el *Boletín Oficial* del 7 de octubre de 1996.

Reforma Militar en Argentina

hicieron que entre Argentina, Brasil y Chile organizaran sus sistemas defensivos y sus instituciones militares sobre la base de hipótesis de guerra mutuamente referidas y, por ende, se establezca un clima subregional signado por la confianza mutua.

Pues bien, este conjunto de cambios producidos en la esfera internacional, sumados a las redefiniciones desenvueltas en el ámbito institucional doméstico como consecuencia de la democratización del sistema político y de la sustantiva reformulación de las relaciones civil-militares, ha puesto en evidencia que la concepción securitista de la defensa nacional que primó en la Argentina durante más de 30 años así como las percepciones de amenazas, las identificaciones de los conflictos y las hipótesis de guerra derivadas de aquella concepción, todo ello formulado y estructurado alrededor del conflicto global Este-Oeste, de la concepción local de guerra antisubversiva y de la confrontación bélica con países vecinos por problemas territoriales, quedaron efectivamente desactualizadas. Consecuentemente, en la Argentina, el papel institucional holístico de las Fuerzas Armadas así como las definiciones del rol y de las misiones de dichas fuerzas, su estructura orgánico-funcional y sus basamentos doctrinales, concebido históricamente para hacer frente a aquellos desafíos, también resultan definitivamente anacrónicos frente a las nuevas tendencias del nuevo escenario de seguridad regional y subregional y a las nuevas condiciones institucionales y económicas internas.

2.2) *El gasto militar y las condiciones presupuestarias*

Este anacronismo fue apuntalado por la evolución de la situación económica general de la Argentina y, en su contexto, por la significativa caída de los recursos destinados a la defensa y a las instituciones castrenses, ya sea como consecuencia de las recurrentes crisis económicas y del colapso fiscal del Estado como también por el creciente aumento de los costos de los insumos, materiales y provisiones del aparato militar moderno y la consecuente imposibilidad fiscal y técnica para afrontarlos o producirlos.⁵

En la Argentina, a partir de 1983, los recursos fiscales destinados al área de defensa fueron bruscamente reducidos tanto en el nivel de los gastos reales como en el plano de los valores relativos en comparación con 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 de 2000, año en el que el gasto militar alcanzó

⁵ 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.

Reforma Militar en Argentina

apenas el 1,35% del PBI. Estos datos indican, en suma, una reducción superior al 50% en recursos reales.⁶

Se trató, en verdad, de un proceso de desmovilización y desarme de hecho ya que, más que el resultado de una política de defensa y militar orientada hacia la reconversión y modernización defensiva y castrense, ha sido la expresión de una coyuntura económica regresiva y de políticas 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.⁷ 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 normales de funcionamiento. Este sistema, así estructurado, no está en condiciones de garantizar la defensa real del país.⁸

Esta situación intentó ser revertida en abril de 1998 a través de la sanción legislativa de la *ley 24.948*⁹ mediante la cual se fijaron “las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas”. Para ello, esta norma estableció algunos principios generales orientados a la modernización militar y ciertas disposiciones globales para la reestructuración castrense.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Publicada en el *Boletín Oficial* del 8 de abril de 1998.

Reforma Militar en Argentina

Con relación al equipamiento para la defensa, 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” (art.17mo), para lo cual debería recibir la asistencia y asesoramiento del Estado Mayor Conjunto (EMCO) sobre “la aptitud y aceptabilidad del equipamiento previsto” (art.18vo). En este marco, el equipamiento debería llevarse a cabo teniendo en cuenta diversas alternativas, tales como “a) recuperar el material fuera de servicio [...]; b) modernizar el material disponible [...]; c) incorporar nuevo material”, para lo cual “se deberá dar prioridad a aquellos que potencien la capacidad disuasiva, favorezcan la normalización con los ya existentes a nivel conjunto y aporten nuevos desarrollos tecnológicos” (art.19no).

En lo relativo al financiamiento de las Fuerzas Armadas, 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)” (art.27mo). 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 que aquellas economías que se consigan del “producido de las ventas de bienes se asignarán para la reorganización, recuperación de los ciclos logísticos y/o el reequipamiento de cada una de las fuerzas, en ese mismo ejercicio y sucesivos” (art.28vo). 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 [...]” (art.29no).

No obstante, desde entonces, dicha ley no fue reglamentada ni fue cumplida en sus términos, lo que indica que su sanción y promulgación, hasta ahora, no ha sido más que un acta de intenciones, considerada por muchos como un pilar de los consensos de base alcanzados por la clase política argentina con relación a la defensa nacional pero incumplida en todos sus términos por las distintas instancias del gobierno administrativo y del poder legislativo.¹⁰

¹⁰ En efecto, a cuatro años de su promulgación, la *ley 24.948* no fue 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

Reforma Militar en Argentina

En este marco, no deja de resultar llamativo que la manifestación más significativa de la falta de orientación oficial al respecto haya provenido del medio militar y no del ámbito político. Quien mejor expresó estas cuestiones fue el entonces Brig. Gral. Rubén Montenegro, titular de la Fuerza Aérea Argentina, cuando en agosto de 1998, durante la conmemoración del aniversario de la creación de dicha fuerza, resaltó la importancia de la *ley 24.948* pero indicó que la reestructuración ordenada en dicha norma no debía pasar por *una mera reducción cuantitativa* sino que debía implicar la optimización del funcionamiento de la fuerza “en orden a la calidad, acorde con los medios disponibles y los roles asignados”. Asimismo, delante del presidente de la República y demás autoridades nacionales, sostuvo que el “desarrollo del perfil buscado para la fuerza” no podía desligarse de la “realidad económica del país” y que cualquier tipo de evaluación acerca del gasto militar resultaría engañoso si no está acompañado de las “tareas definidas y recursos adecuados”.¹¹

Ahora bien, durante los últimos años, la evidente imposibilidad fiscal para cumplir con la presupuestación programada en aquella norma y la profunda crisis fiscal-estatal que en diciembre de 2001 desembocó en la cesación de pagos de las deudas contraídas por el Estado argentino con los acreedores internos y externos, ha revertido la tradicional desconexión con que se desarrolló el planeamiento defensivo y estratégico-militar argentino respecto de los recursos fiscales disponibles para afrontar los asuntos de la defensa nacional y militares. Es decir, desde entonces, se comenzó a considerar los recursos fiscales disponibles para la defensa nacional como un condicionante central para las diferentes modalidades de planeamiento ministerial y militar y, en ese marco, comenzó a proyectar ciertas reformas institucionales en el área de la defensa y de las Fuerzas Armadas tendientes a racionalizar y eficientizar el gasto en defensa y militar.

Esto se refleja claramente en la *Revisión de la Defensa 2001*, en cuya parte final se desarrolla una serie de consideraciones sobre la “inserción de la defensa en la reingeniería del Estado” partiendo del entendimiento de que durante los 1990 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 en el documento. 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

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.

¹¹ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 8 de agosto de 1998.

Reforma Militar en Argentina

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 salud y de reforma educativa en el ámbito militar. Todos estos ejes de cambios han constituido proyectos que se encuentran en diferente grados de desarrollo, pero aún no han sido formalmente propuestos a las autoridades competentes para su implementación.

La definición de las tareas a ser desempeñadas por las Fuerzas Armadas y la asignación de los correspondientes recursos para ello configuran responsabilidades primarias del gobierno nacional y de su ejercicio debe derivar de la formulación de un plan de reconversión y de modernización castrense aún no delineado. El nivel y la pertinencia del gasto militar sólo pueden ser medidos en función de las misiones y labores específicas a ser cumplidas por las instituciones castrenses y de los medios con que cuentan esas instituciones. El incremento o, en su caso, la disminución del gasto público destinado a la defensa no conlleva una resolución a los anacronismos derivados de las marcadas imperfecciones y anomalías existentes en la organización y en el funcionamiento operativo y logístico de las Fuerzas Armadas, ni viabilizaría por sí mismo los cambios necesarios en su estructura para adecuarlas eficientemente a las nuevas condiciones estratégicas existentes en el escenario internacional y regional. Ello requiere, en todo caso, de una reforma integral de la defensa y del aparato militar, la que aun constituye una tarea pendiente.

3) Las recurrentes deficiencias civiles

Las nuevas condiciones regionales de seguridad, el brusco ajuste del gasto militar y las limitaciones fiscales para financiar aparatos militares modernos así como los éxitos obtenidos por las diferentes administraciones gubernamentales en la estabilización de las relaciones civil-militares, en la resolución de las problemáticas heredadas y en la obtención de crecientes márgenes de subordinación castrense, abrieron oportunidades inmejorables para desarrollar una política factible de reestructuración militar. Sin embargo, en la Argentina, estas condiciones fueron sistemáticamente desaprovechadas por los gobiernos civiles, desde Alfonsín hasta De la Rúa.

En ciertas ocasiones, este conjunto de condicionantes externos e internos no fueron debidamente registrados por los gobiernos locales y, cuando lo fueron, no se utilizaron como ejes determinantes de los cambios necesarios en las áreas de la defensa nacional y en la política militar. En algunas ocasiones –en particular, durante la primera parte del gobierno de Alfonsín–, ello se debió a la exitosa resistencia castrense a las reformulaciones institucionales, ya que éstas fueron interpretadas por los uniformados como una pérdida significativa de poder y de prestigio institucional dentro y fuera del país. Sin embargo, cuando durante los años 1990 estas resistencias se fueron diluyendo y desaparecieron, lo que primó fue la

Reforma Militar en Argentina

indiferencia o la incompetencia oficial para convertir a aquellas condiciones en oportunidades de cambio institucional en el frente militar. En la mayoría de los casos, esta indiferencia o incompetencia se tradujo en una abierta *delegación* de la administración de la defensa y la seguridad estatal a las propias Fuerzas Armadas para que éstas regenteen esas esferas conforme sus orientaciones y criterios y contando, en general, con recursos fiscales cada vez más exiguos. Por cierto, la profunda crisis fiscal, económica y social por las que atraviesa nuestro país desde fines de los 1990 colocaron otras prioridades entre las urgencias a ser atendidas por las sucesivas administraciones gubernamentales, pero la manifiesta deficiencia y desinterés con que estas gestiones atendieron los asuntos de la defensa y militares impidió apreciar que ése era el momento para producir mudanzas tendientes a reformular nuestros sistemas institucionales defensivos y, además, para no allanarse a una eventual salida militarista y represiva a los altos niveles de movilización social y de conflictos políticos producidos justamente por esas mismas crisis.

Esta situación 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 suponga el empleo masivo de las Fuerzas Armadas, las necesidades de ajuste militar, el anacronismo orgánico-funcional del aparato castrense y 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 agendas gubernamentales.

Pues bien, en este contexto de relativa incertidumbre institucional, hacia fines de los 1990, desde la esfera gubernamental y desde algunas de sus jefaturas castrenses, se comenzó a foguear crecientemente la participación militar en la conjuración de las denominadas “nuevas amenazas” y, específicamente, del narcotráfico y el terrorismo. Esta tendencia ha estado alentada por la necesidad de obtener un nuevo horizonte de misiones y funciones para los uniformados así como también de conseguir nuevos recursos institucionales con los que fuera posible capear la recurrente y manifiesta crisis de identidad y presupuestaria que atraviesan los cuarteles desde hace, por lo menos, una década y media. Inclusive, en muchos casos, esta orientación fue decidida y operada autónomamente por las conducciones castrenses de las propias Fuerzas Armadas como respuesta a la indiferencia oficial y como forma de adaptación de sus instituciones a las nuevas condiciones políticas internacional y domésticas y a las restricciones presupuestarias impuestas en estos años. En la Argentina, esta impronta fue seguida por algunos jefes castrenses –y no pocos funcionarios civiles- con la intención de obtener o incrementar recursos fiscales y materiales adicionales y/o neutralizar cualquier eventual reconversión organizacional que supusiera la reducción o achicamiento del aparato institucional de las mismas. Otros comandantes militares, en cambio, han rechazado de plano

Reforma Militar en Argentina

tales orientaciones indicando que la intervención militar en esos asuntos –en especial, el narcotráfico y el terrorismo– claramente inscrito 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 fue férreamente respaldada por el grueso de la clase política civil.¹²

El ataque terrorista perpetrado el 11 de septiembre pasado contra las torres del World Trade Center, en New York, y contra la sede del Departamento de Defensa de Estados Unidos –el Pentágono–, en Washington, vigorizaron la tendencia a extender la competencia funcional de las instituciones castrenses sobre este conjunto de nuevas amenazas. Desde el gobierno encabezado por Fernando 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. En verdad, este proceso de securitización militarizante del terrorismo no pareció responder a la gravedad del fenómeno en el plano internacional, a las peculiaridades del terrorismo transnacional, ni a las demostradas insuficiencias y limitaciones del sistema de seguridad existente en nuestro país o a las características del esquema normativo vigente, sino, más bien, a la necesidad de recrear o apuntalar funciones en materia de seguridad interior y, a través de ello, a recuperar cierto prestigio institucional interno.

Quien jugó un papel activo en este lineamiento fue el propio gobierno a través de su ministro de Defensa, Horacio Jaunarena. En efecto, en su opinión, esta nueva situación de seguridad convirtió en inútiles las respuestas convencionales y obligan a adecuar el sistema de leyes vigentes, dado que, ante la aparición de un nuevo conflicto, o se viola la ley para atender eficazmente el conflicto o se atiene a la ley y no se le da respuesta eficaz al conflicto. Bajo esta interpretación inicial, Jaunarena y algunos jefes militares comenzaron a plantear, hacia fines de septiembre, que tanto el narcotráfico internacional como el terrorismo transnacional constituían amenazas externas cuya conjuración requeriría la intromisión operativa y de inteligencia de las Fuerzas Armadas, el control de amplias zonas de frontera por parte del Ejército y un cambio profundo en el sistema de inteligencia apuntando a articular los sistemas de inteligencia en el orden interior y exterior.¹³ A los pocos días, el propio presidente De la Rúa sostuvo que era necesaria la injerencia militar en el combate al terrorismo. “El terrorismo es un ataque exterior; de modo que las Fuerzas Armadas deben actuar también en eso, sin violar la ley de seguridad interior, que prohíbe hacer inteligencia interna de los propios ciudadanos o de carácter político”, indicó el presidente.¹⁴

¹² 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.

¹³ Diarios *La Nación*, Buenos Aires, 16, 17 y 20 de septiembre de 2001; diario *Página/12*, Buenos Aires, 23 de septiembre de 2001.

¹⁴ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 25 de septiembre de 2001.

Reforma Militar en Argentina

Luego de la derrota electoral que sufriera el oficialismo en las elecciones legislativas del 14 de octubre de 2001 y al compás del incremento de la crisis social y del creciente aislamiento político del gobierno, éste efectuó sondeos a las conducciones de las Fuerzas Armadas a los efectos de utilizar a dichas instituciones en la represión de conflictos sociales. Las cúpulas militares sostuvieron que ello solamente sería posible si se producían las necesarias modificaciones legales que habilitaran dicha intervención.¹⁵

Cuando el 20 de diciembre De la Rúa renunció a la presidencia de la Nación en medio de una profunda crisis social y política, el eje de este debate cambió substantivamente. Dos semanas antes, el ex mandatario Carlos Menem había propuesto un “gran acuerdo patriótico” en cuyo marco el gobierno debía convocar a un diálogo político amplio, y entre las instancias convocadas debía invitarse también a la Iglesia y a las Fuerzas Armadas. Esta propuesta, que la expresó en una reunión mantenida con el jefe del Ejército, el Gral. Brinzoni, -reunión que contó con la autorización del ministro Jaunarena- convertía a estas instituciones en interlocutores políticos del gobierno justamente en una situación de alta crisis social en cuyo marco éste ya estaba planteando la necesidad de intervención castrense.

No obstante, por esos días, frente a la profundización de la movilización social y ante el creciente rumor de renuncia presidencial, los jefes militares sostuvieron unívocamente que no estaban operacional y legalmente habilitados para reprimir el conflicto 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.¹⁶

El día 19, De la Rúa decretó el estado de sitio en todo el territorio nacional, pero no solicitó la intervención castrense para conjurar los numerosos hechos que signaron la jornada. Al día siguiente, se produjeron incontables protestas sociales en todo el país y, en algunos casos, hubo violentos choques entre manifestantes y fuerzas policiales que arrojaron una treintena de muertos. Ello fue el prólogo a la salida anticipada de De la Rúa del gobierno.

En enero de 2002, ya con Eduardo Duhalde electo como presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa reunida el 1ro de enero, se fueron sucediendo una serie de rumores acerca de una eventual participación militar en un golpe de Estado de corte cívico-castrense. Permanentemente, las Fuerzas Armadas desmintieron esos rumores. No obstante, hacia fines de febrero, tomó estado público una serie de reuniones que tanto el Gral. Brinzoni como el Alte. Joaquín Stella, titulares del Ejército y de la Armada respectivamente, mantuvieron por esos días con importantes empresarios, en las que analizaron los pormenores de la situación política y social argentina. Por cierto, estos contactos y el abordaje de esos temas no se condicen con las funciones de un comandante militar, pese a lo cual ello no fue

¹⁵ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 21 de octubre de 2001.

¹⁶ Diarios *Clarín* y *La Nación*, Buenos Aires, 20 y 21 de diciembre de 2001.

Reforma Militar en Argentina

objeto de ningún tipo de sanción de parte del ministro de Defensa ni se produjeron expresiones de quejas que provinieran del Congreso de la Nación. Lo llamativo del caso es que quien respondió a tales hechos con claridad fue un jefe militar en actividad, es decir, el titular del III Cuerpo de Ejército, el Gral. Julio Hang, el que no solamente negó la posibilidad de un golpe de Estado sino que también se opuso a la utilización política de las Fuerzas Armadas por parte de ciertos sectores empresariales o a 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.¹⁷

La clase política argentina no tuvo este tipo de expresiones frente a los hechos que signaron los últimos acontecimientos en nuestro país. Ello, quizás, explica algunas de las razones por las cuales la democracia argentina atraviesa por una profunda crisis de representatividad.

Pues bien, todo esto se desarrolló concomitantemente con la emergencia de situaciones de alta conflictividad política y/o social, en cuyo marco no han faltado dirigentes civiles y uniformados que volvieron a postular en forma soterrada o abiertamente el reposicionamiento de los militares como factores de estabilidad y de contención político-social. Como se vio, ello llevó a que, en ciertos casos, se reclame y reivindique la necesidad de que las Fuerzas Armadas vuelvan a desenvolverse o continúen desempeñando tareas de corte netamente policiales frente a hechos anclados en la esfera de la seguridad interior, tales como las huelgas, los cortes de rutas, las movilizaciones sociales, las protestas ciudadanas, etc.¹⁸

¹⁷ Diario *La Voz del Interior*, Córdoba, 28 de febrero de 2002.

¹⁸ No sólo en ciertos círculos gubernamentales y militares argentino existe un firme consenso en favor de la militarización de ciertas problemáticas inscritas en la seguridad interior. Para el académico Carlos Escudé, por ejemplo, a la luz del aumento del nivel de conflicto social existente en América Latina como consecuencia del crecimiento de la pobreza, la “militarización” de la lucha contra modalidades delictivas paramilitares es una opción válida y necesaria, fundamentalmente si se tiene en cuenta el “derrame de la violencia colombiana”. Al respecto, sostuvo para el caso argentino consideraciones que ha hecho extensiva a otros casos regionales cuando indicó que “[...] la Argentina necesita redistribuir recursos urgentemente de las Fuerzas Armadas a las fuerzas de seguridad, o en su defecto otorgar legalmente funciones a aquellas para la represión interna” (citado en: Diario *La Nación*, Buenos Aires, 19 de agosto de 2001). Esta visión, en tanto, ha sido sustancialmente contestada por importantes referentes castrenses como, por ejemplo, el Gral. (R) Aníbal Laiño, ex jefe del Ejército argentino y actual director de la *Escuela de Defensa Nacional* dependiente del ministerio del ramo, para quien la agudización de los conflictos delictivos y su eventual manifestación organizada y militar debería ser respondida con políticas sociales y, si se requiere el uso de la fuerza, con “más Gendarmería y no con la intervención del Ejército” (afirmación expresada por el Gral. Laiño durante el debate desarrollado en el marco del

Reforma Militar en Argentina

A diferencia de la mayoría de los países de la región, en la Argentina, el Estado cuenta con fuerzas y cuerpos federales de seguridad y policiales bien dotados en cuanto a recursos humanos y capacidad operativa a los efectos de satisfacer los requerimientos necesarios para mantener una normal situación de seguridad interior aun en escenarios de alta conflictividad político-social. No obstante, la falta de una política integral en materia de seguridad interior y la profunda crisis policial existente en algunas provincias alentó la postulación de la necesidad de intervención militar en asuntos de seguridad interior desempeñando tareas de corte netamente policial.

En este marco, tanto la profunda crisis de identidad y profesional de los hombres de armas como la necesidad de maximizar posiciones que les permitiesen a las cúpulas militares obtener mayores recursos presupuestarios o impedir intervenciones reformistas de los gobiernos civiles, 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. Durante todos estos años, el relativo consenso básico acerca de la necesidad de desmilitarizar la seguridad interior configuró la más férrea limitación a la intervención castrense en estos asuntos, pero en ciertas ocasiones dicho consenso, al no estar acompañado por una política de defensa y militar integral, parece insuficiente para impedir actualmente que las Fuerzas Armadas vuelvan a proyectarse como instancias de disciplinamiento político y social al margen de sus tareas estrictamente castrenses, lo que, por cierto, ha estado reforzado por la preservación o rearticulación de los antiguos trazos doctrinales que justificaron a los militares y a las instituciones castrense como constructores y garantes de la Nación por encima de cualquier otro actor o instancia política y social.

Este nuevo clima constituye, en definitiva, un nuevo obstáculo para la reconversión y modernización militar y vuelve a colocar sobre las espaldas de las Fuerzas Armadas las justificadas aprehensiones acerca de una eventual salida militar a las profundas crisis políticas y sociales de estos países de democracias aún frágiles.

4) Consideraciones acerca de la reforma militar pendiente

4.1) La necesidad de un liderazgo civil eficiente

La modernización de la Defensa nacional y la reestructuración militar debe partir 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. Al respecto, 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 y, en ciertos casos, hasta de la seguridad pública general. La seguridad interior no constituye una cuestión policial del mismo modo que la defensa

Seminario "Brasil y Argentina frente a las nuevas amenazas", organizado por el Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), y llevado a cabo en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el 29 de marzo de 2001).

Reforma Militar en Argentina

nacional no configura un asunto exclusivamente castrense. Ambas esferas conforman ámbitos político-institucional cuya organización y funcionamiento son de exclusiva responsabilidad del gobierno político de los Estados. Las instituciones militares cumplen un papel fundamental en el sistema de defensa nacional, en particular, 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 ello, ya que compromete otros componentes del Estado y de la sociedad.

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 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.

En concreto, ello requiere, a su vez, de (i) la promulgación de una legislación nacional que sienta claramente las bases jurídicas e institucionales de la defensa nacional y del funcionamiento y organización de las Fuerzas Armadas, en particular, en todo lo referido a sus misiones y funciones, organización y bases doctrinales; (ii) el establecimiento de nuevos parámetros legales y mecanismos institucionales de administración y gestión de la defensa nacional y de conducción y control del sistema militar, ya sea en el plano del gobierno administrativo a través de un ministerio de Defensa bajo la conducción civil como del parlamento nacional y, en particular, de sus comisiones de trabajo especiales; y (iii) la formación de un cuerpo de administradores gubernamentales altamente profesionales y especializados en las complejas cuestiones de la defensa nacional y de los asuntos militares.

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 producida en 1983, ya se establecieron los 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), el *dto.1116/96* (1996) con la *Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto*, la *ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas* (1998) y la *ley 25.520 de Inteligencia Nacional* (2001) conforman el marco normativo central que contiene esos ejes jurídicos e institucionales. No obstante, tales parámetros 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.

En este rubro, las tareas pendientes pasan por (i) la reglamentación de gran parte de las citadas normas para convertirlas en operativas y para que algunos de los principales órganos de gestión o planeamiento creados a través de ellas puedan ser puestos en funcionamiento, en particular, la reglamentación de la *ley de Defensa Nacional* y, por ende, la puesta en marcha del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) abocado a la asistencia y el asesoramiento al presidente de la Nación

Reforma Militar en Argentina

“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”; (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.

4.2) *Una nueva concepción de defensa nacional*

En el marco descrito, se debe conformar una nueva concepción de la defensa nacional claramente distinguible de la seguridad interior y, al mismo tiempo, en el que quede expresamente establecido el papel y las funciones que en dicha esfera institucional deben desempeñar las Fuerzas Armadas, descartando cualquier tipo de trazo que pretenda mantener o aggiornar la concepción tradicional por la cual las Fuerzas Armadas se proyectaron como constructores de la Nación.

De acuerdo nuestra legislación, la defensa nacional engloba un conjunto de medidas, acciones y mecanismos institucionales decididas e implementadas por el gobierno nacional y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones militares de origen externo y que hagan peligrar la integridad territorial y la autodeterminación de nuestro Estado. Se entiende, así, a la defensa nacional como una proyección institucional del Estado tendiente a garantizar la seguridad externa del mismo, lo cual, por cierto, debe resultar de una *política de Estado* articulada en torno de parámetros estratégicos que surjan de la situación y el papel de este mismo Estado de cara al mundo y a su sociedad, de su estructura orgánico-funcional, de su tamaño y organización, de sus objetivos nacionales, sus recursos y su situación fiscal, de su inserción internacional y, puntualmente, de las situaciones de riesgos que deben afrontar en materia de seguridad externa. Por ello, el eje de dicha política pasa por la definición de qué Estado *se pretende* y *se puede* construir. Se trata, pues, de una problemática integral de la que debe surgir un modelo de Fuerzas Armadas acorde con el tipo de Estado delineado, con la estrategia de inserción internacional decidida y con los objetivos de seguridad externa definidos.¹⁹

En este sentido, y vistos los cambios producidos en el escenario internacional y en el interior de nuestro sistema político, una política de defensa que encuadre una orientación militar tendiente a la modernización de las Fuerzas Armadas debería formularse a partir de tres ejes determinantes, a saber, (i) la plena subordinación institucional de estas fuerzas a las autoridades civiles elegidas democráticamente conforme el ordenamiento constitucional y legal vigente; (ii) la política exterior del Estado formulada en pos de una inserción activa del país en el mundo a partir de un claro diagnóstico de las principales tendencias del escenario global, hemisférico y regional y de una precisa especificación de los intereses

¹⁹ ESCOBAR, Santiago, “La política de defensa como política de Estado”, en revista *Nueva Sociedad*, Caracas, nro.138, julio-agosto 1995.

Reforma Militar en Argentina

nacionales definidos básicamente en términos de desarrollo económico, de estabilidad institucional y de los principios del derecho internacional; y (iii) la política económica y, en particular, la disponibilidad del presupuesto destinado a la defensa, en virtud de las prioridades del Estado nacional así como el nivel de acceso a tecnología disponible y aplicable a las cuestiones de la defensa nacional y, en particular, al tipo de organización y funcionamiento de las instituciones castrenses. De este modo, las políticas de defensa nacional deben constituir un escalón subordinado y derivado de este conjunto de dimensiones institucionales, de política exterior y económico-tecnológicas.

También debe remarcar que las cuestiones de la defensa nacional se asientan sobre la distinción entre la seguridad externa e interna del Estado. En nuestro caso, el cuerpo legal conformado por la *ley 24.554 de Defensa Nacional*, la *ley 24.059 de Seguridad Interior* y la *ley 25.520 de Inteligencia Nacional* establece una clara diferenciación legal e institucional entre la esfera de la defensa nacional y la de la seguridad interior así como también coloca a la primera como el ámbito fundamental de desenvolvimiento institucional de las Fuerzas Armadas y fija las situaciones en las que excepcionalmente estas fuerzas pueden intervenir en la seguridad interior.

Los hechos del 11 de septiembre de 2001 pusieron sobre el tapete del debate a este sistema normativo-institucional y, tal como se vio, ciertos sectores políticos postularon la necesidad de reformularlo y adaptarlo a las nuevas condiciones de seguridad que se imponen en la actualidad. Cabe, entonces, hacer ciertas consideraciones al respecto.

En primer lugar, el sistema legal vigente en nuestro país no excluye la posibilidad de intervención militar frente a cuestiones inscritas en el ámbito de la seguridad interna del Estado, sino que las habilita en ciertas circunstancias particulares y excepcionales. En efecto, la *ley 24.059 de Seguridad Interior* ratificó a la defensa nacional como la órbita fundamental de funcionamiento regular y ordinario de las Fuerzas Armadas, tal como lo había fijado la *ley 23.554*. No obstante, ante la eventualidad de que en el ámbito de la seguridad interior del Estado, se produzcan hechos o se tuviera que hacer frente a amenazas o procesos que excedieran la capacidad operativa de los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad para su conjuración, las Fuerzas Armadas podrían intervenir en dicha conjuración y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior, previa decisión del presidente de la Nación y del Congreso Nacional a través de la declaración del estado de sitio.²⁰ Es esta mención legal al estado de sitio la que le otorga, en verdad, el carácter excepcional a la referida intervención militar y, en razón de ello, su concreción debería suponer la emergencia de una situación extraordinaria, es decir, de un estado de conmoción interior que pusiera efectivamente en peligro la vigencia plena

²⁰ Según la Constitución Nacional, la declaración en “estado de sitio” de la “provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden” es un acto político-institucional que se concreta en situaciones excepcionales derivadas de un estado de “conmoción interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de [la] Constitución [Nacional] y de las autoridades creadas por ella”. En caso de conmoción interior, es el Congreso Nacional el responsable de declarar el estado de sitio, o de aprobar o suspender el estado de sitio declarado por el poder ejecutivo cuando el Congreso se encontrase en receso.

Reforma Militar en Argentina

de la Constitución Nacional y de las autoridades legislativas, administrativas y judiciales nacionales, y que, en consecuencia, requiriera la declaración previa del estado de sitio, tal como lo dispone la propia *Ley 24.059*.

El estado de sitio solamente podría resultar, en concreto, de un estado de guerra civil o de alzamiento armado tendiente a deponer algunos de los poderes públicos, obligar a éstos a realizar algún acto o medida de gobierno o a abstenerse de hacerlo, impedir el libre ejercicio de sus facultades o su conformación, o producir una interrupción o cambio del sistema democrático, hechos todos cuya envergadura y persistencia justificaría el involucramiento del conjunto de las fuerzas policiales, de seguridad y castrense con que cuenta el Estado para su neutralización, según la apreciación de las autoridades competentes y de lo establecido por las disposiciones legales al respecto. Por cierto, estas circunstancias particulares y excepcionales no parecen darse frente a los desafíos impuestos por el terrorismo transnacional y, en particular, aquellos cuyas manifestaciones más contundentes hemos observado el 11 de septiembre.

En segundo lugar, el accionar o ataque efectivo de cualquier organización terrorista o criminal transnacional sobre ciudadanos o habitantes de nuestro país constituye fenoménicamente un hecho atentatorio de la seguridad interior, aún tratándose de organizaciones formadas, constituidas, conducidas, organizadas y desenvueltas desde el exterior. Si la envergadura y gravedad de tal ofensa fuesen equiparables a una agresión o ataque perpetrado por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado, aunque la misma fuese llevada a cabo por organizaciones no-estatales, tal situación configuraría una agresión de origen externo inscrita en la esfera de la defensa nacional y que, por ende, haría posible y viable la intervención conjurativa de las Fuerzas Armadas. Si, en cambio, la ofensa no fuese equiparable a una agresión militar externa pero el carácter y la persistencia de la misma excediera la capacidad represiva de las fuerzas policiales y de seguridad, como se dijo, las Fuerzas Armadas podrían intervenir legalmente en dicha tarea y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior, previa decisión del presidente de la Nación y del Congreso Nacional a través de la declaración del estado de sitio. No obstante, ambos supuestos son de carácter *excepcional* y el sistema legal e institucional vigente contempla el conjunto de parámetros, procedimientos y mecanismos apropiados para hacer frente a dichas situaciones. De todos modos, lo importante a destacar al respecto es que todo hecho perpetrado en el interior de nuestro país por una organización terrorista o criminal compleja, al constituir un acontecimiento cercenatorio de la seguridad interior, configura siempre un *delito* y debe entonces ser institucionalmente abordado como tal por las instituciones del sistema penal y, particularmente, por las agencias judiciales y policiales.

Pues bien, los delitos se investigan y sus responsables se persiguen penalmente en el marco de un conjunto de normas penales y procesales que poco tienen que ver con la defensa nacional, y las instituciones judiciales y policiales encargadas de aquellas tareas son agencias especializadas en la aplicación de tales normas. Por el contrario, las Fuerzas Armadas no están preparadas, entrenadas ni capacitadas para la investigación y represión judicial de delitos, dado que no constituyen una agencia auxiliar de la justicia en tales labores. La producción de inteligencia o espionaje en materia de terrorismo o criminal supone ciertos conocimientos y competencias específicas que no detentan en general los organismos de inteligencia militar. Igualmente, no son pocos los partidarios de la

Reforma Militar en Argentina

militarización de esferas importantes de la seguridad interior que consideran erróneamente que intervenir en asuntos de seguridad interior implica apenas hacer espionaje interno.

En tercer lugar, el mantenimiento de una *normal* situación de seguridad interior implica básicamente el desarrollo de dos tipos de actividades institucionales conexas, a saber, la seguridad ciudadana preventiva y la investigación criminal de delitos en auxilio de la justicia, y las agencias estatales que están funcional y orgánicamente mejor dotadas de recursos humanos y operativos y mejor preparadas y capacitadas para este tipo de labores son los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad federales, en particular las dependencias dedicadas a las tareas de inteligencia e investigación criminal del terrorismo y de la delincuencia compleja.²¹

Por el contrario, las Fuerzas Armadas, desde los años 1980, no detentan función alguna -ni operativa, ni en materia de inteligencia- relacionada con el terrorismo o la seguridad interior sino que solamente constituyen el instrumento militar de la defensa nacional frente a agresiones castrenses de origen externo y producen exclusivamente inteligencia en el nivel estratégico-militar y operativo-militar. En consecuencia, estas fuerzas no están preparadas ni funcional ni organizativamente para desarrollar tareas vinculadas con la prevención y conjuración de acciones terroristas o criminales complejas y, en particular, para trabajar como fuerzas auxiliares de la justicia. Por ello, resultaría funcionalmente anacrónico y financieramente oneroso que, en tiempos de crisis fiscal, la Argentina se ponga a entrenar y capacitar a sus Fuerzas Armadas y a la inteligencia militar en asuntos ajenos a sus funciones tradicionales, duplicando tareas con las policías y fuerzas de seguridad y demorando la puesta a punto de un sistema preventivo en seguridad que es de urgente realización y que necesariamente debería girar en torno del apuntalamiento y especialización de los cuerpos policiales especiales de cara a los acontecimientos recientes y apuntalar sus lazos de cooperación internacional con las agencias de seguridad e inteligencia de otros países, en particular, de los Estados Unidos.

En cuarto lugar, la distinción existente entre la inteligencia para la seguridad interior o inteligencia criminal y la inteligencia militar para la defensa nacional no es análoga ni es coincidente con aquella que diferencia la inteligencia interna que se produce en el interior del territorio de un Estado de la inteligencia externa que se produce fuera del mismo. En la actualidad, las actividades criminales complejas de mayor envergadura e impacto sobre la seguridad interna de un Estado son, en general, de carácter transnacional, es decir, se desenvuelven a través de diferentes países y jurisdicciones, lo que hace que las labores de prevención o conjuración de su accionar impliquen un esfuerzo de cooperación internacional entre distintas agencias nacionales y, en lo específico, ello conlleva la producción de inteligencia criminal fuera del territorio nacional. Por el contrario, ciertas actividades de inteligencia estratégico-militar bien pueden ser desarrolladas en el interior del

²¹ En nuestro país, desde la perpetración de los atentados terroristas contra la Embajada de Israel y contra el edificio de la AMIA, se creó en jurisdicción de la *Policía Federal* una unidad antiterrorista que, como tal, se dedicó exclusivamente a las actividades de inteligencia y operativa tendiente a prevenir y conjurar el accionar terrorista en nuestro país.

Reforma Militar en Argentina

territorio nacional. En el marco de una conflagración bélica convencional desarrollada dentro del territorio nacional –por ejemplo, la guerra de Malvinas en 1982- que vulnera la defensa nacional, la producción de inteligencia militar se produce dentro del territorio nacional, como también ocurre en tiempo de paz cuando se desarrollan actividades de contrainteligencia alrededor de unidades o establecimientos castrenses ubicados en el territorio nacional.

En consecuencia, lo que distingue a la inteligencia criminal de la inteligencia estratégica-militar no es el ámbito territorial en el que se desenvuelve ni el lugar de origen de la amenaza en consideración sino su objeto, es decir, el tipo de riesgo o amenaza que intenta conocer y analizar. Los riesgos y amenazas de carácter criminal comprometen el accionar de organizaciones no-estatales, al mismo tiempo que los riesgos y amenazas vulneratorias de la defensa nacional implican acciones militares regulares de instituciones estatales. La diferencia no está dada por los medios utilizados ni por el ámbito geográfico de desarrollo o despliegue sino por el tipo de acción y por los sujetos de la misma, cuyas especificidades políticas, sociales y económicas y, en particular, el conocimiento y análisis de cada una de ellas en función de su prevención y conjuración, imponen la convergencia de recursos, capacidades y medios técnicos y operativos específicos, diferentes entre sí, pero articulados en el marco de una estrategia de seguridad común, de un plan unificado que la exprese y de un sistema de coordinación y conducción central que la regule y dirija. He aquí la unicidad que reclama la seguridad general frente a los riesgos y conflictos que se desenvuelven en la vida político-social actual.

En quinto término, la unicidad que necesariamente deben guardar el planeamiento, la coordinación y la conducción del sistema de inteligencia nacional justifica que sea la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE), el organismo superior de inteligencia del Estado que depende directamente del presidente de la Nación, quien tenga a su cargo esas tareas, siempre que dicho organismo sea objeto de una profunda reestructuración que permita superar sus evidentes deficiencias institucionales y que lo pongan bajo un eficiente sistema de control y supervisión administrativo y parlamentario. Por el contrario, no parecen mediar razones organizativas ni funcionales fundadas para que sean los organismos de inteligencia militar, solamente capacitados y preparados para la producción de inteligencia en una de las dimensiones básicas de la inteligencia nacional, es decir, la inteligencia estratégica-militar para la defensa nacional, las agencias de conducción y coordinación del sistema, tal como sugirió el ministro Jaunarena. La tradicional ausencia de conducción y coordinación del sistema de inteligencia y las probadas deficiencias de la *SIDE* en el desarrollo de tales tareas tampoco justifican la militarización de aquellas áreas, pues los organismos de inteligencia militar no han sido objeto de ningún tipo de reforma orgánico-funcional que los haya puesto a tono con los cambios producidos en el mundo y en nuestro país ni son objeto de los debidos controles institucionales, tal como se pudo apreciar a través de algunos hechos ilegales que dieron cuenta durante estos años de la realización de labores de espionaje político interno.

Asimismo, en lo que a la coordinación político-institucional del sistema de inteligencia se refiere, en la *Ley 25.520* se faculta al presidente de la Nación a convocar a un consejo interministerial para el asesoramiento sobre los lineamientos y objetivos básicos y centrales en materia de inteligencia nacional, estableciendo inclusive la posibilidad de que el mandatario disponga la participación en dicho

Reforma Militar en Argentina

ámbito, con carácter consultivo, de miembros de las fuerzas policiales y de seguridad federales así como de las Fuerzas Armadas. De esta manera, esta ley parece resolver apropiadamente este dilema en favor de una organización del sistema que dista sensiblemente del postulado como válido por los partidarios de la militarización de áreas centrales de la seguridad y la inteligencia estatal.

Finalmente, las evidentes deficiencias del sistema de seguridad interior y de inteligencia argentino, particularmente, de cara a las necesidades de prevención y conjuración de las nuevas modalidades de terrorismo internacional, lejos de justificar la intervención castrense en estos asuntos, indican, más bien, la necesidad de emprender una serie de urgentes cambios en materia de seguridad.

El sistema de seguridad interior adolece desde hace tiempo de una serie de deficiencias importantes tales como la inexistencia de un diagnóstico apropiado acerca de la situación delictiva en el país y, en especial, de aquella situación referida a delitos complejos como el narcotráfico, el contrabando, el lavado de dinero, los delitos económicos, etc., la ausencia de coordinación federal entre los principales componentes del sistema —en particular, entre las fuerzas y cuerpos policiales y de seguridad nacionales y provinciales— y la falta de lineamientos estratégicos básicos en torno de los cuales fuese posible el desarrollo de una política federal de seguridad interior y el establecimiento de prioridades en la materia. A ello se suma la falta de un sistema de inteligencia nacional integral que apunte al sistema produciendo y coordinando la necesaria inteligencia criminal en el marco de un programa nacional de inteligencia general.

De todos modos, ello no justifica por sí mismo la militarización de ciertas áreas clave de la seguridad interior y, menos aún, de determinados circuitos de gestión del sistema de seguridad e inteligencia. Todo parece evidenciar la necesidad de emprender, más bien, un proceso de reversión de la tradicional indiferencia con que la clase gobernante argentina ha atendido los asuntos de la seguridad pública y tome a ésta como un área prioritaria de su agenda política.

4.3) Los lineamientos estratégico-militares y la reforma militar

Dentro del contexto proyectivo delineado, se impone el desarrollo de un proceso de reconversión paulatina de las Fuerzas Armadas teniendo en cuenta los condicionantes derivados de la situación exterior, económica, tecnológica e institucional de nuestros países y estableciendo un perfil profesional militar no sólo acorde con los mencionados condicionantes sino también con los lineamientos centrales resultantes de las prioridades establecidas por el gobierno civil en el área de la defensa nacional y del modelo orgánico-funcional de Fuerzas Armadas que se requiera en vistas de esas prioridades y del planeamiento estratégico-militar formulado. Dicho de otro modo, se trata, pues, de establecer los ejes básicos del planeamiento estratégico-militar de acuerdo con los objetivos centrales de la defensa nacional (política de defensa nacional) diseñada sobre la base de la política exterior del Estado y de las condiciones financieras, tecnológicas y políticas del país, y, en su marco, adecuar doctrinal, orgánica y funcionalmente las Fuerzas Armadas argentinas a esos ejes.

En cuanto al perfil profesional militar que debe establecerse en nuestro país, éste debe asentarse en la efectiva subordinación de los militares a los líderes

Reforma Militar en Argentina

políticos civiles encargados de implementar las decisiones nacionales básicas en política exterior y militar y en la absoluta prescindencia política de las Fuerzas Armadas y de sus integrantes activos. Los militares argentinos deben seguir reconociendo en forma institucional y personal –como lo han hecho durante los últimos años– los límites de su competencia profesional y, en particular, que éstos límites no deben contener ninguna forma de intervención militar en política o en la vida institucional más allá de aquello establecido en el curso legal que regula la vida institucional de nuestras Fuerzas Armadas.

Por su parte, dentro del escenario internacional actual, por tratarse de un mundo cargado de incertidumbres signado por múltiples riesgos y factores de inestabilidad internacional, altamente difusos, cambiantes y que no enmarcan un tipo de amenaza delimitada, parecería perentorio y hasta quizás apresurado delinear un perfil profesional acabado para las instituciones militares. Sin embargo, en esta coyuntura, podrían asentarse ciertas consideraciones generales atinentes a la reconversión pendiente.

El planeamiento estratégico-militar debería delinearse sobre criterios novedosos que supongan una profunda redefinición de los tradicionales enfoques defensivos de impronta “disuasiva” o asentado en la lógica del “balance de poder”, y a los cuales correspondían modelos rígidos de organización castrense. En nuestro país, estos enfoques se han estructurado sobre la base 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 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 recientemente, a las de Gran Bretaña en el Atlántico Sur. Las hipótesis de conflictos estaban, así, centradas en el desarrollo de una guerra convencional con estos países.

No obstante, durante la última década y media, el proceso de distensión e integración subregional marcó la inviabilidad política de un tipo de planeamiento estratégico-militar asentado en aquellos parámetros tradicionales. Estas nuevas condiciones se orientan, más bien, al establecimiento de una situación subregional en camino de lo que Ernesto López llama la “cooperación en el marco de la disolución del conflicto entre los Estados cooperantes”²² o, al menos, del conflicto

²² Al respecto, 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. En este marco, este autor indica apropiadamente que, en el plano subregional, el vínculo entre Argentina y Brasil sería predominantemente de cooperación con distensión pero con cierto avance en la cooperación con disolución de conflictos; mientras que la relación de Chile con Argentina sería predominantemente de cooperación con disuasión pero con avances moderados en la cooperación con distensión. Al respecto, véase: LÓPEZ, Ernesto, *¿Un sistema subregional de*

Reforma Militar en Argentina

sujeto a resolución militar. Además, el quiebre del sistema fiscal argentino también apuntala en el plano doméstico la inviabilidad financiera de aquellas modalidades de planeamiento estratégico-militar, dada la imposibilidad de sostener un nivel de inversión y gasto militar acorde a aquellos requerimientos.

En razón de ello, resultan pertinente algunas consideraciones volcadas en la *Revisión de la Defensa 2001* acerca de las prioridades estratégicas de la Argentina. En efecto, allí se señala que las necesidades de la Defensa Nacional de un país deben derivar de la definición de escenarios y de la previsión de los riesgos posibles que pudiesen surgir en dichos escenarios, apuntando siempre a la adecuación del instrumento militar a las necesidades que de ello emergiera. “La relación fines-medios más conveniente para la elaboración de los escenarios y la adopción de las previsiones necesarias para anticiparse y prepararse para lo que viene, sólo puede provenir de una exhaustiva apreciación de la situación estratégica en la que el país está inmerso”, se expresa en el citado documento.

El planeamiento estratégico-militar debe partir, entonces, de la consideración también establecida en la *Revisión de la Defensa 2001* de que la integración regional es de interés estratégico para la Argentina y de que los lazos existentes entre los países de la región en materia de seguridad son de carácter predominantemente cooperativos. Ello impone como objetivo central de la política exterior y estratégico-militar el desarrollo de un esfuerzo cierto para construir con los vecinos —en particular, con Brasil, dado el nivel de confianza mutua articulado y el grado de cooperación política alcanzado— un mecanismo, régimen o sistema de defensa común. “Resultaría altamente deseable que, sin abandonar las capacidades militares que hoy disponen cada uno de los países que la componen, la región se desarrollara, en un marco concertado con los restantes, aquellas capacidades militares en las que ha alcanzado mayor eficacia y desarrollo, procurándose que ninguno de los países cuente con capacidades propias que le permitan sustentar una ofensiva en profundidad, que pudiera ser tomada como una virtual amenaza”, se indica al respecto en la *Revisión de la Defensa 2001*. Un posible sistema de defensa regional influiría en la “dimensión, composición y despliegue de los instrumentos militares” de los países comprometidos, los que, por cierto, debería tener un carácter estrictamente defensivo, de manera que se eviten actitudes o desenvolvimientos que puedan ser securitizados como amenazantes o desestabilizantes.

En este marco, ese instrumento militar tendría que contar con —o tender a— (i) un sistema eficaz de comando, control, comunicación e inteligencia (C⁴I); (ii) una estructura organizacional —logística y operativa— y esquemas de funcionamiento acotados pero altamente flexibles y polivalentes; (iii) una relativamente alta capacidad de respuesta inmediata y de acción rápida; y (iv) un tipo de planeamiento y empleo conjunto eficiente y altamente integrado. Se trata, en consecuencia, del desarrollo de una fuerza militar pequeña, con alto nivel de prontitud y operabilidad y, tal como se señala en la *Revisión de la Defensa 2001*, con “estructura flexible y potencial combinable para poder responder a amenazas fluctuantes, dinámicas y sorpresivas” y a los requerimientos derivados de la eventual intervención argentina en un sistema defensivo común en el ámbito subregional, todo

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.

Reforma Militar en Argentina

ello, como se dijo, sin que dicha fuerza constituya una amenaza bélica para los países vecinos o que se asiente sobre la base de una concepción estratégica que tome a la guerra como alternativa de vinculación intraregional, y en el contexto de una concepción de defensa en la que el factor militar configure un *elemento estrictamente defensivo*.

Basándose en estos parámetros, la modernización orgánico-funcional de nuestras Fuerzas Armadas debería suponer una profunda racionalización integral de personal y de aparatos castrenses -sin que ello sea entendido como una mera reducción de cuadros y de unidades- llevada a cabo en forma conjunta con la paulatina profesionalización de su plantel de oficiales y suboficiales y con la debida reconversión organizacional y tecnológica, sin perder nunca de vista las capacidades y los recursos humanos, técnicos y financieros con que cuenta el Estado para este cometido.

4.4) Palabras finales

Ante las tareas pendientes en este escalón tan importante para la vida institucional de la Argentina y, en particular, para el mejoramiento de la calidad institucional de nuestra democracia, no se debería dejar de tener presente las consideraciones recientemente formuladas por el Gral. (R) Martín Balza acerca de las responsabilidades del mando en una democracia y, particularmente, en la Argentina actual.

Las Fuerzas Armadas no sólo están subordinadas al poder civil, sino que deben ser mandadas por éste con eficiencia, coherencia, firmeza, comprensión y afecto. La política institucional de las Fuerzas Armadas [...] la tiene que establecer el poder civil; de lo contrario se coloca el «carro delante del caballo». Lo primordial es que la dirigencia política tenga en claro, y sepa, qué hacer con las Fuerzas Armadas; yo no percibí que lo tuviera, ni que lo tenga en claro [...]. Es importante que se materialice claramente la supremacía del poder civil sobre el poder militar, mediante la fijación de misiones y claros objetivos. Esto debe ser responsabilidad de los poderes ejecutivo y legislativo. Hay que tomar conciencia de que los civiles bien pueden tomar decisiones sobre la Defensa. 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.²³

Resulta significativo que este diagnóstico cierto y estos preceptos básicos, al mismo tiempo que son expresados y resaltados por un General, son

²³ BALZA, Martín, *Dejo constancia. Memorias de un general argentino*, Planeta, Buenos Aires, 2001, pp. 230 y 231.

Reforma Militar en Argentina

sistemáticamente fraguados por los responsables gubernamentales de conducir a nuestras Fuerzas Armadas.

A diferencia del pasado, en la actualidad, los principales factores de ingobernabilidad democrática derivan directamente de las enormes dificultades de nuestro país para desarrollar una economía estable y en crecimiento, de la recurrente crisis y colapso fiscales y del creciente descrédito político y deslegitimación social por el que atraviesa la clase gobernante. El desempeño deficiente con que esta clase atendió los asuntos militares no parece constituir un factor de ingobernabilidad pero sí vulnera la calidad institucional de nuestra democracia, lo que ciertamente es una condición básica para la consolidación institucional de nuestro régimen político. La gobernabilidad democrática se estructura sobre la base de dos condiciones fundamentales y necesarias, a saber, la eficacia y la legitimidad. Así, pues, la ineficacia en el ejercicio del gobierno de los asuntos públicos y, en nuestro caso, de las cuestiones de la defensa nacional y militares, puede erosionar la legitimidad del Estado y del gobierno en este rubro.

La clase política argentina debería saber lo que en el universo de las ciencias sociales es obvio, al menos desde Max Weber en adelante, esto es, que no hay obediencia donde no hay ejercicio del mando.

Bibliografía

- BALZA, Martín, *Dejo constancia. Memorias de un general argentino*, Planeta, Buenos Aires, 2001.
- BOUZAS, Roberto, *El Mercosur: una evaluación sobre su desarrollo y desafíos actuales*, FLACSO, Buenos Aires, Serie Documentos e Informes de Investigación, nro.215, julio de 1997.
- 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.
- DESCH, Michael, "Treath enviroments and military missions", en DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc: *Civil- military relations and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y London, 1996.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, FLACSO-Chile / Diálogo Inter.-Americano, Santiago, 1998.
- ESCOBAR, Santiago, "La política de defensa como política de Estado", en revista *Nueva Sociedad*, Caracas, nro.138, julio-agosto 1995.
- FEAVER, Peter y KOHN, Richard (ed), *Soldiers and civilians: The civil-military and American National Security*, Belfer Center for Science and International Affairs, EEUU, 2001.
- FERRER, Aldo, "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", en revista *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, nro.140, enero-marzo 1996.
- FITCH, Samuel J., *The armed forces and democracy in Latin América*, The Johns Hopkins University Press, EEUU, 1998.
- HIRST, Mónica, *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1996.
- 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.
- 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.
- LOVEMAN, Brian, *For la patria: politics and the Armed Forces in Latin América*, Scholarly Resources Inc., EEUU – Washington, 1999.

Reforma Militar en Argentina

- MOSKOS, Charles C., WILLIAMS, John Allen y SEGAL, David (ed.), *The postmodern military: Armed Forces after the Cold War*, Oxford University Press, EEUU – Nueva York, 2000.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.), *Medidas de confianza mutua: verificación*, FLACSO-Chile, Santiago, 1996.
- 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.
- SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad regional y cuestiones militares en la Argentina. Los anacronismos de una política militar incierta y los desafíos futuros*, Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Bernal, Documento de Trabajo nro.3, diciembre de 1999.
- 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.
- 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, *Las Fuerzas Armadas Argentinas: su costo presupuestario y la necesidad de una reforma militar*, Universidad Nacional de Quilmes - EURAL, Buenos Aires, 1995.