

AGOSTO 2015

Política exterior y defensa*

Por Horacio Jaunarena

Es razonable pensar en que debe haber una relación estrecha en una nación entre su política de relaciones exteriores y su política de defensa, la segunda debería estar en sostén de la primera y ser funcional a la misma. Obviamente todo ello debería estar en función de la visión estratégica que se tenga de la Argentina y de la manera en que se inserta en el mundo.

Aunque parezca obvia la necesidad de una estrecha relación entre las políticas de relaciones exteriores y de defensa, en mi experiencia práctica derivada de los cargos que he desempeñado, debo decir que salvo en contadas excepciones tales relaciones no han existido con la frecuencia que sería deseable que ocurrieren. Quizás ello se deba a cierto atavismo derivado de nuestra azarosa vida institucional del pasado en donde muchas veces una visión militarista de nuestras relaciones exteriores condicionó severamente nuestras decisiones. Pero eso es el pasado. Al pasado no hay que olvidarlo pero tampoco debe condicionar nuestras decisiones.

Es también un objetivo deseable que nuestra política exterior mantenga cierta coherencia y previsibilidad mas allá de las sucesivas administraciones que se sucedan a lo largo del tiempo. Una conducción errática de nuestras relaciones internacionales garantiza una conformación errática y antojadiza de los instrumentos de nuestra defensa.

Lamentablemente debemos consignar que la política exterior de la Argentina ha sido errática desde la restauración de la democracia, y en el campo específico de nuestra defensa, hemos transitado desde las “relaciones carnales con los Estados Unidos” y nuestra designación de aliados Extra OTAN, participando con algunas naves de la Armada en operaciones internacionales, a la elección de una alianza estratégica con China y Rusia, con inolvidables puestas en escena como la de nuestro canciller abriendo, con alicate y gesto grave, equipamiento destinado a hacer ejercitaciones conjuntas entre fuerzas de seguridad de los Estados Unidos y la Argentina.

De todas formas, así se analice el tema tanto desde el pensamiento de derecha como de izquierda, ambos coinciden que no hay nación que no deba tener una política de defensa, complemento indispensable de una política exterior.

* Este artículo fue presentado el 13 de agosto de 2015 en la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el mundo.

Un capítulo fundamental, no único, de una política de defensa, es el referido a la existencia de las Fuerzas Armadas. No obstante, existe una pequeña minoría que sostiene que nuestro país no debe tener Fuerzas Armadas.

Las bases de su razonamiento son diversas. Algunos afirman que si nos desarmamos nadie nos va a atacar. Otros razonan que la Argentina vive en una zona de paz, que no tiene conflictos serios con países vecinos ni ambiciones expansionistas, de manera que se puede pensar que nadie en el mundo va a avanzar sobre nuestros intereses.

Sin embargo, más allá de toda especulación teórica, la realidad nos muestra que el conflicto existe y que ha acompañado al hombre desde siempre, y nada hace prever que esta realidad vaya a cambiar en lo inmediato.

En consecuencia, es preferible sostenernos, no en la precaria ilusión de que nunca nada nos va a pasar, sino que, como estado responsable, debemos prepararnos para estar en condiciones de enfrentar escenarios adversos.

En un mundo que tiene hambre, tenemos una de las cinco principales praderas proveedoras de alimentos; en un mundo que tiene sed, poseemos una de las principales reservas de agua dulce; en un mundo que se está superponiendo poseemos vastas extensiones de nuestro territorio semidesérticas y una de las mayores riquezas ictícolas en nuestro mar, que está siendo permanentemente depredado en medio de una imperdonable indiferencia.

Nuevas situaciones, y nuevas amenazas, producen rupturas y alianzas entre naciones poco tiempo antes enfrentadas, y la irrupción de actores no estatales con una capacidad de acción creciente, en un mundo con más de la mitad de su población en estado de pobreza, agregan nuevas cuotas de incertidumbre a nuestra mirada hacia el futuro.

En las dos última décadas aparecen recurrentes tensiones internacionales: el fundamentalismo islámico, entendido como un proceso de oposición a la modernización occidental, la presión de la inmigración sobre los países desarrollados o con mayores perspectivas de crecimiento, las muestras de xenofobia popular en contra de los inmigrantes, las desigualdades existentes en el interior de los países entre ricos y pobres, las diferencias en el desarrollo aún entre países próximos, las mafias internacionales, el narcotráfico, la depredación del medio ambiente, y la escasez de agua y energía, son fuentes de conflicto para cuya solución estamos lejos de poder operar en soledad o mantenernos indefensos.

La mayoría de los países del mundo y todos los de nuestra región poseen Fuerzas Armadas. No obstante hay algunas excepciones, por ejemplo Vanuatu, un archipiélago en el Océano Pacífico que ocupa 12.000 km² y tiene 200.000 habitantes, Tuvalu, ubicado en la Polinesia con una superficie de 20 km², Nauru, situado en el medio del Océano Pacífico con 21 km², Kiribati, con una superficie de 811 km², y Panamá, que suprimió su Ejército en 1990 y tiene un convenio con Colombia por medio del cual esta se compromete a su defensa integral en caso de necesidad. Por supuesto, también el Vaticano.

Si concluimos que existe un consenso mayoritario de nuestra población en el sentido que Argentina debe contar con Fuerzas Armadas, podremos constatar que este consenso mayoritario comienza a resquebrajarse cuando comenzamos a discutir acerca de qué es lo que deben hacer las mismas o, dicho de otra manera, para qué están y cuánto debe invertir nuestra empobrecida economía en ellas.

Al mismo tiempo existe una opinión generalizada, que en este caso coincide con la realidad en el sentido de que, tal como el Jefe del Ejército en 2008 le anunció a la Ministra Garré, el Ejército Argentino no está en condiciones de cumplir con

la misión que por ley tiene asignada, y produce una condición de desbalance por defecto con sus similares de Chile y Brasil.

La situación desde 2008 hasta el presente no se ha modificado y la cuestión no tiene una importancia menor, ya que estamos gastando alrededor de tres mil quinientos millones de dólares anuales en el mantenimiento de nuestro instrumento militar. De manera que alguien se puede preguntar con algún fundamento para qué gastamos semejantes sumas en elementos que a lo largo de tantos años no están en condiciones de cumplir con las misiones para las que fueron creados. Algo así como si gastáramos plata contratando un seguro, sabiendo que la compañía contratada es insolvente y no va a repararnos el daño si sufrimos un siniestro.

Sentadas estas reflexiones, corresponde que nos ocupemos sobre la ya enunciada situación actual de las Fuerzas Armadas y también revise- mos la situación de nuestras Fuerzas de Seguridad ya que, como veremos, la distinción de la seguridad y de la defensa como compartimentos estancos deviene ya obsoleta.

Después de más de treinta años de reinstalada, nuestra democracia atraviesa la segunda década del siglo XXI con un balance ambivalente. La inserción de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad en el estado democrático es una realidad, no obstante lo cual tenemos numerosas asignaturas pendientes.

Nuestras políticas de seguridad y de defensa exponen severas debilidades. En ambos casos, se impone la necesidad de una profunda revisión de la situación actual.

Para orientarnos, es imprescindible que tengamos en cuenta lo que está ocurriendo en el mundo, las respuestas que debemos imaginar en un futuro que nos aguarda plagado de incertidumbres.

El 11 de septiembre de 2001, frente a los restos humeantes de las Torres Gemelas, una fra-

se, atribuida a Mario Benedetti explicó, como ninguna otra, el estupor que en ese momento sentíamos: “Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, nos cambiaron las preguntas”.

Un horizonte de paz mundial quedaba en el terreno de los sueños. También el mensaje contenía una advertencia y un desafío: aceptar que la imprescindible y eficaz represión que se debe ejercer contra los que atacan nuestros valores tiene que tener, en los medios empleados, una diferencia ética con los medios que emplea el terrorismo. Su mayor triunfo es que caigamos en su lógica perversa, combatiendo al terror con más terror. Algo así como si combatiésemos el canibalismo comiéndonos a los canibales.

Ya decía el Papa Juan XXIII en 1963 al cerrar el Concilio Vaticano II: “En este mundo globalizado nadie es ajeno, nadie está excluido, nadie está lejano”. ¿Podemos imaginar a nuestro país aislado del resto, o debemos aceptar que vivir aislados es solamente una utopía que la voladura de la Embajada de Israel y del edificio de la AMIA nos terminaron de demostrar?

En un mundo con nuevas amenazas y poblado de incertidumbres: ¿puede Argentina no asumir el compromiso que le corresponde para procurar su propia seguridad y cooperar para brindar mayor seguridad al resto?

Veo nuestra obligación de trabajar por la seguridad como un sistema de espacios concéntricos: un primer círculo en donde debe brindarse seguridad en la Nación, que se amplía luego para cooperar en seguridad regional y un círculo más amplio aún para la seguridad a escala global.

En los Estados Unidos, en el documento de Defensa conocido en enero de 2012, “Prioridades para la Defensa del siglo XXI”, se reconoce que sus gobiernos cometieron el error de hacer intervenir a las Fuerzas Armadas en conflictos para los que no habían sido preparadas, sin siquiera tener el ordenamiento legal que las regulase adecuadamente. Las consecuencias fueron funestas.

Haciéndonos cargo de nuestra dolorosa historia, debemos recordar siempre lo que sucede cuando enfrentamos un conflicto, sin que para ello tengamos la legislación, la doctrina, la instrucción y el equipamiento adecuado para hacerlo.

Es necesario que desde la conducción política del Estado se elaboren certezas que permitan orientar la preparación de nuestras Fuerzas Armadas y de Seguridad para los nuevos tiempos y se las acompañe con el ordenamiento legal que encuadre su actuación. Luego vendrán los aportes profesionales para elaborar los instrumentos técnicos que hagan posible las respuestas adecuadas a los requerimientos.

No hay ningún estado en el mundo, mucho menos la Argentina, que esté en condiciones de enfrentar en soledad los nuevos desafíos a la seguridad. Ello significa elaborar respuestas multinacionales, lo que lleva implícito que tengamos capacidades para poder aportar en este esfuerzo.

En comparación con el resto de América Latina, Argentina tiene la menor cantidad de efectivos en sus Fuerzas Armadas por cantidad de habitantes. De la misma manera, salvo respecto de Paraguay, también ostenta el mismo record si se miden efectivos por cada 100 km² de territorio. En términos de porcentaje del P.B.I., en el presupuesto de 2014 (0.71%) Argentina destina el menor porcentaje de América Latina, en comparación con Chile (2.11%) y con Brasil (1.39%).

Otra certeza que debe guiarnos es que no solamente las nuevas amenazas se refieren a la acción de otros ejércitos nacionales. Es probable que tengamos que enfrentar otros desafíos no convencionales, como el terrorismo, el narcotráfico, los riesgos de accidentes nucleares o los generados por grupos irregulares que se apropian de algunos de sus elementos.

El número creciente de catástrofes naturales que han afectado al planeta en la última década

ha aumentado significativamente y nada hace pensar que el riesgo vaya a disminuir. Se puede constatar que las Fuerzas Armadas, por su disciplina, por su formación y por su capacidad logística, son las que están mejor preparadas para colaborar en la emergencia, teniendo siempre en claro que es esta una misión secundaria respecto de la misión principal.

Argentina tiene una valiosa tradición en lo que se refiere a su intervención en operaciones de Naciones Unidas de mantenimiento de la Paz. Debemos seguir honrando esa tradición con Fuerzas Armadas adecuadamente capacitadas y debidamente equipadas.

Frente a la imposibilidad de vivir aislados del resto, surge el problema de cómo vamos a insertarnos en este mundo con escenarios tan complejos. Sobre todo, como señala James Rosenau, que aquellos estados que por acción u omisión se debilitan, merman en su capacidad, no solo de intervenir en los asuntos globales sino, peor aún, no pueden controlar los efectos de esos asuntos globales sobre los problemas domésticos.

Un estado débil es aquel que pierde la posibilidad de decir que no cuando tiene que decir que no, y tampoco tiene la capacidad de decir que sí cuando debería decir que sí. Las posibilidades de decidir se miden por capacidades reales y no por intenciones, por más valiosas que parezcan.

No podemos dejar de considerar en el análisis que llevamos adelante, que países de la región –especialmente Chile, Brasil, Perú, Colombia y Venezuela– han hecho inversiones en compra de armamento en los últimos años, en contraste con Argentina, cuyo gasto en este rubro ha sido prácticamente nulo. Esto ha generado, como se ha dicho, una situación para nuestro país de desequilibrio por defecto que a nadie le conviene.

Uno de los aspectos esenciales para que un estado adquiera la capacidad de interactuar en este mundo globalizado, es una política exterior previsible, sustentada por una política de defensa

acorde con ella y con una articulación precisa entre la política interna y la política exterior.

Debemos desterrar la idea de que existe una suerte de conspiración internacional para condenar a la Argentina al fracaso. Aceptar esta premisa nos lleva a no asumir las responsabilidades acerca de nuestra propia frustración. Sumergidos en el resentimiento colectivo, encontramos una excusa perfecta para disculpar nuestra mediocridad.

Enfrentamos un panorama de incertidumbre. No obstante, aparecen elementos con claridad y que diferencian el presente del pasado. Uno es que, como ya lo adelantamos, en la realidad se ha modificado la división tajante entre defensa y seguridad interior que mantiene nuestra legislación, y que determina a priori el elemento por emplear en cada caso, según la localización geográfica del agresor.

En el Libro Blanco de la Seguridad y Defensa de Francia se sostiene que la distinción entre seguridad interna y externa se ha tornado difusa. Más de siete mil militares movilizados custodiaron instituciones religiosas judías, católicas y lugares turísticos después del atentado terrorista a una revista de humor.

En la Estrategia de Seguridad Nacional de Gran Bretaña publicada en octubre de 2010, la prevención hacia una guerra convencional es precedida, en prioridades, por la amenaza de un ataque del terrorismo internacional y la posibilidad de un ataque cibernético.

En Chile, las Fuerzas Armadas intervinieron preservando el orden público luego de acaecido un terremoto en el norte. En Brasil, parte de ellas intervienen en la lucha contra el narcotráfico en las favelas. En Bolivia, Evo Morales las convocó para mantener la unidad frente a tendencias separatistas en el norte del país. En Paraguay, el ex presidente Fernando Lugo, ordenó el empleo de las Fuerzas Armadas ante la presencia de un

grupo guerrillero denominado Ejército Popular Paraguayo.

Nuestra accidentada historia de golpes militares, represión fuera de todo control y las características de los tiempos de la guerra fría, una guerra que fue fría para las dos grandes potencias, pero no para otras naciones como la nuestra en la que corrieron ríos de sangre, llevaron a que nuestra legislación posterior a 1983 limitara el empleo de las Fuerzas Armadas al caso de agresiones de origen externo.

Pero hoy, cualquier análisis racional que tenga en cuenta los conflictos que los países deben enfrentar, permite afirmar que el medio por emplear para prevenir, protegerse y responder a un ataque, debe estar en función de la potencialidad de daño que puede producir el agente que lo lleva a cabo, la naturaleza del armamento que emplea, su despliegue logístico, el objetivo que se propone atacar, y no el origen geográfico o estatal del agresor.

Las Fuerzas Armadas ya no son una suerte de Guardias Pretorianas dispuestas a abalanzarse sobre la democracia para terminar con un gobierno constitucional. Es absurdo admitir que hombres que transitaron por el camino de la violencia se incorporen al juego de la democracia, incluso ocupando funciones de gobierno, y negar que ese cambio cultural no lo puedan experimentar también los cuadros de las Fuerzas Armadas.

Para superar nuestro pasado, resulta útil realizar una reflexión acerca de lo que ha sido nuestro instrumento militar durante los últimos setenta años, el presente que enfrenta y el futuro deseable.

Los hombres de las Fuerzas Armadas y de Seguridad de una nación surgen de su seno y, así como los empresarios, los dirigentes sindicales, los dirigentes políticos, ellos también son influidos por los valores y por las conductas que, en determinado momento de la historia, prevalecen en la sociedad a la que pertenecen.

La politización en las Fuerzas Armadas causó un decaimiento de la capacidad operacional y contribuyó al olvido de la unidad de comando. Existieron tres fuerzas no integradas, con comportamientos autónomos, con rivalidades entre sí, fuera de toda conducción y control por los gobiernos que se sucedían.

Lanzadas a la política, muchas veces con complicidades civiles, las Fuerzas Armadas embotaron su capacidad operativa y finalmente terminaron desvirtuando, en una proporción importante, el fin para el que fueron creadas.

Todo este proceso de decadencia no puede analizarse aisladamente, sino que se lo debe incluir dentro del contexto de una sociedad que perdió el sentido de la juridicidad. Un país que, progresivamente, fue cultivando la tendencia hacia la acción directa, al atajo antijurídico, y al ejercicio de la violencia explícita o implícita.

Un exceso de simplismo ha interpretado que los golpes de estado y los acontecimientos trágicos que sucedieron en la Argentina deben ser imputados a un solo sector, liberando de responsabilidades al resto.

Si nos atenemos a esta visión simplista de nuestra historia, nos condenaremos a no entender la trama íntima de nuestra actual decadencia y no sabremos cómo hacer para superarla.

Como señala Robert Potash, los golpes de estado han sido siempre cívico-militares, la responsabilidad militar en lo operativo no diluye la responsabilidad civil en su alimentación ideológica, y el comportamiento divorciado de las normas constitucionales también ha sido patrimonio de gobiernos civiles que las desvirtuaron, con la tolerancia o el asentimiento de gran parte de la población.

Hoy tenemos que admitir que las prácticas fraudulentas, los abusos de poder, la idea de que el carácter mayoritario de una fuerza política la coloca aún por encima del ordenamiento legal con desprecio absoluto de las minorías, son ex-

presiones que no son ajenas a nuestros comportamientos políticos cotidianos.

Atentamos contra el futuro de nuestros hijos si les legamos una patria dividida por el odio y por el rencor, y les relatamos una historia que pretende ser oficial, pero que es parcial y omisiva, fruto de un pasado que no hemos sabido superar, y en el que muchos se resisten a asumir el grado de responsabilidad que les cabe.

Si estamos convencidos de que una de las causas de nuestra decadencia es la paulatina pérdida de nuestro sentido de la juridicidad, debemos ocuparnos del plexo normativo que se refiere a la defensa y adaptar la ley a los requerimientos de este tiempo. Cuando las necesidades que impone la realidad tropiezan con viejos esquemas legales, en la práctica, se comienza por desconocer la ley. La consecuencia es que respondiendo solo a la pura acción, se carece de toda norma que la contenga y la controle.

Nuestra ley de defensa data de 1988; aún el mundo convivía con la existencia de dos superpotencias enfrentadas y eso definía también los escenarios en que cada país debía desenvolverse. Pero ese mundo no existe más.

Una nueva ley debe contemplar al mundo que hoy nos toca vivir, y flexibilizar las hipótesis del empleo de las Fuerzas Armadas. De esta manera, y teniendo en cuenta los nuevos escenarios, estaremos en condiciones de dictar la doctrina, la instrucción y orientar el equipamiento con el cual vamos a enfrentar las nuevas amenazas, considerando que la orientación provenga de un enfoque sistémico y no de políticas aisladas y espasmódicas, y dando por sentado lo obvio. No todas las amenazas deben ser respondidas desde lo militar, ni con la intervención de las Fuerzas Armadas.

En nuestro mundo globalizado, la seguridad, con diferencias obvias entre la seguridad ciudadana y la defensa, es definida como un objetivo con tres componentes principales: proteger la vida y la libertad de los ciudadanos, la soberanía sobre el

territorio de la nación, y la protección de sus recursos naturales.

Corroborando nuestra idea que hoy la seguridad y la defensa constituyen un continuo, también debemos ocuparnos del futuro de nuestras Fuerzas de Seguridad, ambos factores imprescindibles, si queremos brindar seguridad a nuestros ciudadanos, cooperar en la seguridad regional y luego, en la medida de nuestras posibilidades, hacerlo a escala mundial.

Respecto de las Fuerzas de Seguridad, no podemos desconocer que demandar un mayor nivel de eficiencia en la operación, exige que hagamos un replanteo de la situación actual que se caracteriza por un desborde y superposición caótica de competencias de cada una, lo que finalmente redundará en un despilfarro del gasto y en una dispersión de los esfuerzos para brindar seguridad a la población.

Con el transcurso del tiempo, muchas veces con la aquiescencia del gobierno de turno, cada una de las Fuerzas ha ido ampliando su campo de acción, adquiriendo, además, equipamientos que no siempre se adecuan a sus misiones, sin ninguna coordinación con las otras fuerzas y produciendo una sobresaturación en algunas áreas y un abandono en otras.

Argentina ha gastado, en la última década, una suma aproximada a los nueve mil millones de dólares al año en las Fuerzas de Seguridad Nacionales y Provinciales, y no sumamos lo que se gasta en seguridad privada, con más de ciento cuarenta mil agentes registrados. No sabemos cuántos hay sin registrar.

Es decir, no es que gastamos poco, lo que está claro es que gastamos mal. La Gendarmería, que es una fuerza, por definición de fronteras, convive en la Capital y en el Gran Buenos Aires, con la Policía Federal y la Policía Provincial. La Policía Federal, a su vez, comparte espacios y compite con la Policía Metropolitana y con la Prefectura, que realiza tareas policiales en Puerto

Madero, en Santiago del Estero, o reprime la venta ilegal de divisas en el centro de Buenos Aires. Además, en lugar de custodiar nuestros ríos y el mar, en coordinación con nuestra Armada, realiza funciones de seguridad en barrios privados del Gran Buenos Aires, y control de tránsito en los lagos de Palermo.

La policía de Seguridad Aeronáutica hace operativos en el interior de diferentes ciudades. La Agencia de Inteligencia hace operativos policiales, la Policía Aduanera se suma alegremente a todo este aquelarre, y el Servicio de Inteligencia del Ejército, en clara contradicción con lo que la ley manda, ordenado por el gobierno, compite para obtener información irrelevante para la seguridad de la Nación y de sus ciudadanos.

En resumen, seis fuerzas de seguridad federales, veinticuatro policías provinciales, y ahora también, policías municipales. Los barones del conurbano, entre otras cosas, combatirán el narcotráfico y controlarán las campañas electorales teniendo una policía a su disposición. Convendría poner una mirada en México, para ver cómo le ha ido con las policías locales.

Enfrentamos un cuadro que se agrava día a día y que demandará, para abordarlo, una decisión política firme, una imprescindible redefinición de las incumbencias y competencias de las fuerzas de seguridad nacionales y policías provinciales y una coordinación de los equipamientos, de manera que se evite que cada fuerza compre a su antojo elementos que muchas veces resultan incompatibles con las misiones que tienen a su cargo. La creación de un Estado Mayor Conjunto de la Seguridad, integrado por todas las fuerzas de seguridad y conducido desde el gobierno por funcionarios idóneos, contribuirá a darle racionalidad al conjunto.

Mientras tanto, crece la inseguridad, el narcotráfico asienta sus reales en nuestra patria, beneficiado por la negligencia para controlar el lavado de dinero que realizan sus cabecillas. La di-

fusión de la droga sintética, más fácil de elaborar, más fácil de comercializar y más barata, agrava a futuro el panorama por la posibilidad de que se capten mayor número de adictos. De modo que tenemos dos problemas: más tráfico de drogas y más adicciones.

El panorama internacional y local de las últimas dos décadas en materia de lucha contra el narcotráfico muestra con rotunda claridad su fracaso. Hemos gastado siderales sumas de dinero para reprimir la oferta, pero hemos dedicado poco esfuerzo para contener a nuestros jóvenes, principales potenciales consumidores, y casi nada hacemos para la rehabilitación del adicto. Pese al avance de la droga, prácticamente no están funcionando en la Provincia de Buenos Aires los institutos de rehabilitación.

La lucha contra el narcotráfico debe ser una política de estado, asumida solidariamente por el conjunto y que abarque los espacios que hemos señalado. Nadie debe convertirse solamente en un crítico espectador de lo que está ocurriendo. Cada día de demora es un día ganado por la delincuencia. La ausencia de una política asumida por el conjunto hará que el poderío de las organizaciones nos vaya abatiendo uno a uno

En lo referente a nuestras Fuerzas Armadas debemos señalar algunos puntos por resolver.

En lo atinente al Ejército, tengamos en cuenta que en la década del 90 pasamos de un Ejército que estaba estructurado sobre la base de un sistema de conscripción obligatoria, es decir, un ejército de masas, a un ejército que se estructura sobre la base del soldado profesional.

El cambio es sustantivo, y los países que lo llevan a cabo recorren una transición que oscila entre los cinco y los diez años. El tiempo que insume una transformación seria, se debe a que el cambio implica sustituir una estructura en donde se privilegia la cantidad por otra estructura en donde se privilegia la calidad del soldado y

de su equipamiento. Se cambia una fuerza de situación por una fuerza de proyección. Sin embargo nosotros hicimos el cambio en veinticuatro horas y seguimos con la estructura diseñada para un Ejército de conscriptos.

Adaptar la estructura significa suprimir, agrupar unidades, descartar el armamento obsoleto y equipar al nuevo ejército con equipamiento y materiales que estén a la altura de la doctrina que se corresponda con estos tiempos.

Un extravagante número de generales y coroneles sin relación con las reales necesidades de conducción de la Fuerza, conforma hoy una organización burocrática que comanda una anémica tropa escasa en número e imposibilitada de cumplir la misión que la ley le impone. Sobre esta debilidad se conforma un Ministerio de Defensa que, a partir de 2003, ha multiplicado por tres su personal.

En lo que hace a la Fuerza Aérea, la tarea debe orientarse a una planificación que asigne prioridad a lograr el control de nuestro espacio aéreo, hoy abandonado. Ello significa un esfuerzo que asigne preferencia a dotar a la Fuerza de interceptores adecuados y completar la radarización de nuestras fronteras con radares 3D, que son los que permiten la detección de los vuelos ilegales. Si todo ello no está acompañado de una ley que, efectivamente, tenga efecto disuasorio sobre el infractor, nuestros esfuerzos serán vanos.

Gran parte del contrabando de droga se realiza a través del río. Nuestro mar, de extraordinaria riqueza, es depredado por la pesca ilegal que realizan pesqueros extranjeros. No solamente están robando recursos que son nuestros, sino que, de la mano de la ilegal e irracional depredación, se corre el riesgo de que se produzca una real desaparición de determinadas especies. Descuidando el presente, estamos hipotecando el futuro. Si medimos en recursos lo que perdemos por el robo versus lo que gastaríamos para evitarlo, concluiremos rápidamente que es mucho más econó-

mico el control que la negligencia con que nos manejamos.

Corresponde que fijemos nuestra atención en los elementos con que contamos para enfrentar ambos flagelos, analizando el futuro de manera conjunta con la Armada y la Prefectura.

En América hay solamente dos países que, poseyendo Marinas, tienen el servicio de guardacostas separado. En el resto constituyen un solo elemento. Ellos son los Estados Unidos de Norteamérica y nosotros. Los tenía Uruguay, pero los servicios se unificaron por orden presidencial durante el período del Dr. Lacalle. En sus palabras, “para ahorrar recursos y hacer más eficiente la tarea”. Un almirante brasileño nos expresaba: “Nosotros no tenemos recursos como ustedes para darnos el lujo de gastarlos teniendo dos instituciones separadas”.

Mirando el futuro, es necesario aceptar que si no se decide unificar en una sola fuerza, debe generarse una instancia coordinadora de las incumbencias, sistemas de enseñanza, logísticos, y equipamientos, evitando duplicidades y redundancias innecesarias.

La Armada es la Fuerza que está dotada del material más moderno como consecuencia de un plan de modernización aprobado por el Congreso durante la presidencia de Perón en 1974. Se debe descartar definitivamente el material obsoleto y dejar de lado la tentación de exhibir un supuesto poderío a partir de un número importantes de embarcaciones que solo sirven a los efectos estadísticos, aumentan el gasto y nada tienen que ver con lo estrictamente operativo.

No podemos dejar de hacer mención a la cuestión presupuestaria. Argentina es el país de América que menos gasta en defensa en términos comparativos del porcentaje del P.B.I. Aproximadamente Bolivia gasta el 1.21%, Brasil el 1.39%, Chile el 2.11%, Colombia el 2.20%, Ecuador el 2.61%, Paraguay el 1.04%, Perú el 1.13%, y Venezuela el 1.63%.

Como ya dijimos, la mayor parte de nuestro presupuesto se la lleva el gasto de personal. Si comparamos la evolución del presupuesto, por ejemplo del Ejército desde 2008 (año de la advertencia del Jefe del Ejército a la Ministra Garré) veremos que el gasto en personal ha ido aumentando en desmedro de lo operativo, ya insuficiente pasando del 80% en 2008, al 83% en 2014 y 86% en 2015, mientras que el gasto para funcionamiento e inversiones bajó del 20% en 2008 al 14% en 2015. No tomamos en cuenta que, además, el material se siguió deteriorando por el transcurso del tiempo y por su falta de mantenimiento.

Para que, desde otro ángulo, se pueda medir lo que significa la carencia presupuestaria y la influencia que ello tiene, por ejemplo en la custodia de nuestro espacio marítimo, podemos consignar que hoy no tenemos un solo submarino en aptitud para sumergirse, y de tres naves de superficie que tenemos en Mar del Plata, tiene, cada una, presupuesto para navegar siete días en el año.

En lo que hace a la dotación de aeronaves de la Fuerza Aérea, debemos consignar que la dotación de interceptores de alta velocidad de la familia Mirage serán desprogramados este año, con lo cual no tendremos nada. En lo que hace a la flota de A4R, se estima en 3/4 los que están en condiciones de vuelo, completándose la dotación con alrededor de 2/3 Pucará, interceptores de mediana velocidad y dos aviones Hércules de transporte en servicio de una dotación de seis. La dotación de aeronaves Pampa, en Mendoza, apenas podrá sostener la instrucción de nuevos pilotos. La falta de aviones hace que los pilotos pierdan la certificación que requiere un mínimo de horas de vuelo anuales. Hay tres promociones que no egresan porque no pueden completar las horas de vuelo necesarias. Cabe destacar que hace alrededor de seis años se anunció que la Fábrica Militar de Aviones de Córdoba iba a entregar en los sucesi-

vos años cuarenta aviones Pampa. Hasta el momento no ha entregado ninguno.

Como vemos en función de nuestra realidad, prácticamente debemos comenzar una tarea de reconstrucción que se complica aún más porque nuestra economía empobrecida será incapaz de brindarnos recursos necesarios en el corto plazo. La manera que tenemos de enfrentar esta carencia es con la elaboración de presupuestos plurianuales que permitan asumir compromisos que en lo inmediato no se pueden enfrentar.

Al mismo tiempo, y según el orden concéntrico de responsabilidades que en seguridad debemos asumir (primero locales, luego regionales y luego mundiales), creo que, con un baño de humildad, debemos proponernos objetivos necesarios y cumplibles que deben constituirse en prioridades:

- Modernizar nuestra legislación acorde con los nuevos tiempos para poder enfrentar adecuadamente los desafíos a nuestra seguridad, que hoy son diferentes a aquellos que visualizábamos en 1987.
- Recuperar, en primer término, el control de nuestro espacio aéreo, hoy perdido por insuficiencia de radares 3D en nuestras fronteras, carencia de aviones interceptores y ausencia de una ley que efectivamente disuada al infractor.
- Tornar efectivo el control de nuestros ríos (hoy asfaltadas avenidas que recorren cómodamente el contrabando y el tráfico de drogas), dotando a la Prefectura del equipamiento de control adecuado y haciendo que la misma se dedique a las tareas para las que fue creada y no a tareas que le son ajenas. Ocuparnos de nuestro mar (asolado por la pesca ilegal que está poniendo en riesgo la definitiva extensión de algunas especies), combinando las actividades de la Armada y de la Prefectura y terminando con absurdas competencias que solo sirven para dilapidar los escasos

recursos con los que contamos, sin ningún beneficio concreto.

- Recuperar el control de nuestra frontera terrestre asumiendo que para la Gendarmería debe priorizar la atención en el norte ya que ello es más importante que el control de tránsito en el Acceso Norte a nuestra Capital, adecuando para ello también la actuación de nuestro Ejército.

Es decir, ocuparnos prioritariamente de lo urgente que es el control de nuestros espacios terrestres, marítimos y aéreos. Satisfechas estas prioridades, podremos avanzar en la cooperación para la seguridad en el ámbito regional aportando en condiciones de proporcionalidad con el resto de los países de la región.

Las tareas no son menores y requieren continuidad y apoyo en tiempos que exceden los períodos de las sucesivas administraciones, de manera que se hace necesario construir consensos entre las fuerzas políticas representadas en el Parlamento.

Solo a partir de ello estaremos en condiciones de cumplir con el deber que tenemos como generación, esto es “proveer a la defensa común (...) para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”.

Para citar este artículo:

Jaunarena, Horacio (2015), “Política exterior y defensa”, [disponible en línea desde agosto 2015], Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el mundo. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/politicaexterior-defensa.pdf>