

ALBERTO DOJAS / RUBÉN MONTENEGRO / EDUARDO GANEAU /  
MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ / CARLOS DANIEL ESTEBAN /  
MATÍAS BATTAGLIA / EDUARDO CUNDIS /  
JUAN BATTALEME / GUILLERMO GAUDIO

JULIO HANG (Coord.)

# ANUARIO ISIAE

2014

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL  
Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

20° Aniversario del ISIAE

ANUARIO ISIAE 2014

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS - CARI

## ANUARIO ISIAE 2014

ALBERTO DOJAS / RUBÉN MONTENEGRO / EDUARDO GANEAU /  
MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ / CARLOS DANIEL ESTEBAN /  
MATÍAS BATTAGLIA / EDUARDO CUNDINS /  
JUAN BATALEME / GUILLERMO GAUDIO

JULIO HANG (Coord.)

Junio 2015

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Anuario ISIAE 2014 / Alberto Dojas ... [et.al.] ; coordinado por Julio Hang. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales-CARI, 2015.

150 p. ; 27x21 cm.

ISBN 978-987-1558-10-0

1. Relaciones Internacionales. I. Dojas, Alberto II. Hang, Julio, coord.  
CDD 327.1

*Las opiniones de los autores son a título personal  
y no comprometen a institución oficial alguna*

Impreso en Argentina  
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2015  
Uruguay 1037, piso primero  
C1016ACA Buenos Aires, Argentina  
Teléfono 4811-0071 al 74

Diseño de tapa: *María Lafage*  
Diagramación y corrección: *Marcelo Iglesias*

Prohibida su reproducción total o parcial  
Derechos reservados

## INDICE

2014. Prólogo y reseña anual <i>Julio Hang</i>	9
La política de defensa de la República Argentina en el Siglo XXI <i>Alberto E. Dojas</i>	19
La vigilancia y el control aeroespacial nacional. Algunas consideraciones <i>Rubén Montenegro</i>	49
Bases para una estrategia nacional en el ámbito naval. La misión de la Armada Argentina y los escenarios del instrumento militar <i>Eduardo Ligio Ganeau</i>	55
La Criminalidad Organizada en la República Argentina y la necesidad de un Plan Nacional de Lucha contra la Criminalidad <i>Mariano César Bartolomé</i>	77
Centro de Prevención de Conflictos <i>Carlos Daniel Esteban</i>	85
<i>Los Regímenes de no proliferación como herramientas para garantizar la Seguridad Económica de los Países en Desarrollo</i> <i>Matías Battaglia</i>	91
Una década de Misiones de Paz <i>Eduardo Cundins</i>	101
¿Necesita Argentina una política de defensa? <i>Juan Battaleme</i>	115
Cuestiones limítrofes con Chile <i>Guillermo Gaudio</i>	131

## 2014. Prólogo y reseña anual

El Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) cumplió su vigésimo año de existencia. Sea este el lugar y momento apropiado para volver a homenajear al señor Embajador Roberto Guyer, fundador del ISIAE y director hasta el año 2005, quien diera realce a los temas estratégicos, los iluminara con sus conocimientos y experiencia diplomática, a la vez que vinculara al Instituto con relevantes personalidades del quehacer diplomático y estratégico.

Es este un año donde importantes temas de la situación estratégica internacional fueron de atención particular de nuestras reuniones periódicas y de las exposiciones de diversos especialistas, a los que – centralmente – se sumaron los sucesos regionales y nacionales.

Un breve recuento de estos temas y algunas reflexiones personales sobre ellos es la intención de este artículo a modo de prólogo a un conjunto de trabajos individuales de miembros del ISIAE.

Vale destacar aquí, que los trabajos incorporados a este anuario solo reflejan opiniones personales de los autores, que no son fruto de trabajos de equipo del Instituto y que no fueron conocidos por sus integrantes antes de su publicación, por lo que el CARI solo brinda la oportunidad de expresión de las visiones individuales, a través de este anuario.

### Escenario Mundial

El ámbito estratégico internacional había registrado una explícita declaración, de la primera potencia militar del mundo, sobre su pertenencia como potencia al Pacífico. El llamado “reequilibrio hacia el Asia-Pacífico” mencionado en la estrategia militar de 2012, el discurso del Presidente Barack Obama ante el Parlamento australiano afirmando la pertenencia de Estados Unidos como potencia al Pacífico y los múltiples análisis del llamado “pivote” hacia el Asia, testimoniaban un cambio en el escenario estratégico. La retirada militar de Irak y la decisión de hacer lo mismo de Afganistán, abrían dudas sobre el devenir de la región.

Nuestras reflexiones se centraron inicialmente en el infructuoso resultado de más de una década de intervención militar en Irak y Afganistán. Las bajas civiles y militares, los trillones de dólares gastados, no parecían haber creado un ámbito más pacífico, más estable, con mayores posibilidades de desarrollo armónico. Por el contrario, las divisiones étnicas y raciales se habían agudizado. Las viejas amenazas, golpeadas, desplazadas y dispersas, seguían agazapadas acechando la región. Si lo pretendido fue la eliminación de organizaciones fundamentalistas que amenazaran con el terrorismo a Occidente, pueden encontrarse algunos resultados parciales, pero es evidente que son importantes y siguen activas en toda la región. Pero, si además se pretendía un cambio cultural y político que tuviera como fin estados democráticos, como señalara el General Rupert Smith en su libro “The utility of force”, la fuerza sola no era el medio adecuado.

En Irak, el poder en manos chiítas había creado discriminaciones y resentimientos en la importante y desplazada minoría sunita, que siempre sospechó de sentimientos de venganza en la nueva situación. Sus fuerzas armadas y de seguridad, pese a haber sido dotadas de equipos modernos y sistemas de armas que Estados Unidos dejó al retirarse, carecían de un espíritu militar confiable, de liderazgos reconocidos y dudaban de la estabilidad política de las autoridades. Consecuencia de la poco razonable medida de disolver las fuerzas iraquíes luego de la invasión, es que fue necesario crear todo de la nada. Nacen así fuerzas sin tradición, sin estructuras fuertes, con disciplina menguada y mandos de baja calidad profesional. El pueblo kurdo, con mayor autonomía (Gobierno Regional Kurdo), mantenía la ambición de constituirse en independiente, uniéndose a sus restantes connacionales de Turquía e Irán (pese a sus diferencias políticas). Su mayoría sunita fue nuevamente discriminada y su perseguida minoría yazidí también creaba roces con los chiítas. Las minorías cristianas fueron también objeto de atrocidades. Los *Peshmergas*, las fuerzas militares

kurdas en Irak, cuentan con mejor espíritu de cuerpo y han mantenido su cohesión y pese a carecer de suficiente armamento moderno son la base de la lucha contra los fundamentalistas.

En Afganistán, la situación se estimaba más complicada. La elección del sucesor de Hamid Karzai fue reñida, con acusaciones de fraude y tensiones, resultando ganador en segunda vuelta el perdedor de la primera Ashraf Ghani Ahmadzal, que acordó nombrar al segundo votado, Abdullah Abdullah, como Primer Ministro. La situación política enfrentó el recrudecimiento de los ataques talibanes. Las fuerzas afganas entrenadas y equipadas por la OTAN sufrieron en nueve meses más bajas en acción (4.634) que las de todo el año anterior y más que todas las sufridas por las fuerzas extranjeras desde 2001. El cultivo de amapolas (heroína futura), llegó en 2013 al record máximo (209.000 Ha), desvirtuando la sustentabilidad de las reducciones logradas en años anteriores. El presidente Ghani firmó un acuerdo para que permanezcan en su territorio 10.000 efectivos militares de Estados Unidos (es posible que aumente este número) y unos 3.000 de otras naciones, pese a la oposición de algunos partidos afganos y de Rusia. Los talibanes avanzaron sobre distritos del norte. La inquietud por el aumento de la violencia se extiende y perturba la estabilidad política, en una economía en crisis.

El Estado Islámico (EI), organización sunita que en junio de 2014 proclamara el *Califato*, había nacido en 2003 con otro nombre, para oponerse a la invasión de Estados Unidos. Luego bajo la órbita de Al Qaeda (y Al Qaeda en Irak) continuó atacando civiles y militares en Irak. En Siria combatiendo contra el gobierno alauita, fue ganando territorio. Pero pronto empezó su enfrentamiento con otros grupos sunitas, en particular con Jablat al-Nusra asociado a Al Qaeda, lo que provocó su separación transitoria. Engrosó sus filas con miembros de otras organizaciones sunitas opuestas al gobierno sirio y con los refugiados sirios en Jordania. Su líder Abu Bakr al- Baghdadi, autoproclamado *califa* (estuvo encarcelado por Estados Unidos por casi 5 años), dirige desde las sombras la acción yihadista, terrorista y cruel, contra quien no acepte su autoridad. La campaña militar lanzada por el Estado Islámico (EI) sorprendió a las fuerzas iraquíes en junio de 2014. A la rápida conquista de localidades donde el ejército iraquí abandonó sus armas y equipos y se dio a la fuga, lo siguieron las ciudades de Mosul (segunda en importancia en Irak) y Tikrit, a la par que se amenazó el sur de Bagdad y la represa próxima a Mosul, de alto valor estratégico. El EI hizo manifestaciones de ambiciones territoriales que van desde Turquía hasta España y que incluyen a Irak y a Siria, entre otros estados. Un aparato de propaganda que incluye cientos de inmigrantes occidentales (más de 4.000 de todo el mundo en noviembre de 2014), apoya el terrorismo mediático, difunde las decapitaciones y las brutales matanzas de tribus enteras, como la sunita de Albu Nimr (322 muertos). Este EI cuenta con dinero robado de bancos y de empresas, los impuestos que cobra por servicios que no brinda, además de petróleo, equipos y armamentos modernos tomados tanto del ejército sirio como del ejército iraquí. Irak debió modificar su gobierno, dar más lugar a los sunitas en el poder, recurrir a milicias chiítas y pedir ayuda para no ver caer su capital.

Por su parte, Estados Unidos debió dar marcha atrás en su decisión de retirarse de los conflictos bélicos de la región. Demoró hasta agosto, cuando la posible toma de la represa de Mosul y de la capital kurda parecía inminente. Llamó a una coalición de naciones contra el terrorismo del EI, aceptando participaciones limitadas. Manifestó que no intervendría con tropas de tierra (*no boots on the ground*) sí con una campaña de bombardeo aéreo. Las principales naciones de la OTAN ofrecieron su participación en la campaña aérea. Reino Unido, Francia, Canadá, Australia, España, Turquía, Dinamarca, Bélgica, ofrecieron en principio sus aviones. Se sumaron luego muchos estados árabes, Arabia Saudita, Catar, Jordania, Emiratos Árabes y otras naciones con apoyos diversos. El gasto de las operaciones de ataque aéreo es inmenso. En los primeros noventa días los Estados Unidos han gastado U\$S 424 millones y han previsto U\$S 5.500 millones para el año próximo. Las bajas causadas y medios destruidos no son decisivos, la campaña requerirá otros recursos. El número de tropas de Estados Unidos para entrenamiento y control se ha ampliado a 3.200, y el triunfo republicano en las elecciones parlamentarias recientes prefigura un mayor involucramiento en el conflicto.

Los kurdos reaccionaron ampliando su control geográfico en Irak. Turquía, que apoya la caída del régimen sirio, demoró en apoyar la coalición y con muchas trabas (el partido kurdo PKK fue considerado terrorista en Turquía) autorizó a los *peshmergas* a apoyar la situación de la ciudad de Kobani, de mayoría

kurda, sitiada por el EI. En Siria, el presidente Assad aprovechó las acciones aéreas sobre el EI, para concentrar sus acciones sobre los grupos rebeldes sunitas más moderados. Israel, preocupado por su situación con Palestina, pudo ver a muchos de sus enemigos combatiendo entre sí. Pero al mismo tiempo, las amenazas del EI sobre Jordania, podrían reducir su franja de seguridad (*buffer zone*), como en parte ocurre con los enfrentamientos en las Alturas del Golán, obligándolo a intervenir. Apoya a la coalición con su muy eficiente inteligencia, a la vez que enfrenta los coletazos de la guerra con Hamas y la campaña de asesinatos en Cisjordania.

Como si esta situación no fuera suficientemente compleja, la presencia de Irán en apoyo de los chiítas iraquíes no se hizo esperar. A la vez que las potencias negocian con Irán (5+1) el futuro de los emprendimientos nucleares de Teherán, se encuentran en el mismo bando contra el terrorismo del EI. A comienzos de noviembre, las milicias chiítas, formaciones nacidas ante la defección de las unidades formales iraquíes, recuperaron varias localidades de los alrededores de Bagdad, que por meses habían estado en poder del EI. Los medios de prensa señalaron como líder de las acciones al general iraní Ghasem Soleimani, a quien se atribuye la conducción de las milicias junto a fracciones de Hezbollah.

Hemos mencionado a Siria y su guerra civil, otra de las fallidas promesas de la “primavera árabe”. Baste decir que, después de cuatro años de destrucción y muerte, más de 170.000 muertos, 8,7 millones de desplazados y 3,5 millones de refugiados, con un costo de reconstrucción actual estimado en más de US\$ 165.000 millones de dólares, equivalentes a dieciocho presupuestos anuales de una Siria normal, la situación político militar está lejos de resolverse.

Arabia Saudita, cuyos lugares sagrados habían sido declarados objetivos de destrucción por el EI, enfrentaba el problema de su liderazgo religioso sunita. Debía agregar al apoyo brindado anteriormente a quienes combatían contra el régimen sirio y a sus aliados (Irán y Hezbollah), apoyo que junto con otros estados del Golfo continúa brindando, a las fuerzas que combaten al EI. Se unió a la coalición liderada por Estados Unidos pero hay dudas sobre los apoyos cruzados. También resultaba extraño saber que al enfrentar al EI estaría del mismo lado de su principal adversario, Irán. Este enfrentamiento Arabia Saudita – Irán, condiciona todo escenario futuro.

Egipto, otro fracaso de la “primavera” ha regresado a cierta normalidad de gobierno, con el general Al Sisi en el poder, democráticamente electo. La Hermandad Musulmana –derrotada y vuelta a su lugar de enemiga de la democracia– se suma a la situación regional y agrega gravedad a la situación económica. Las derivaciones del enfrentamiento israelí con Hamas, los refugiados y las derivaciones del abastecimiento militar y el comercio a través de los túneles hacia Gaza, culminaron en el nuevo cierre de esa frontera. Egipto, uno de los pilares de la estabilidad para Israel, no encuentra beneficios en una Siria envuelta en llamas y en una Jordania colmada de refugiados. Egipto, que aprecia y necesita la ayuda de los Estados Unidos, pese a la mayoría sunita, también apoya las acciones contra el EI y paga por eso en atentados terroristas sobre su territorio.

Rusia no es ajena a esta situación. Es el principal soporte del régimen sirio, con la clara intención de defender su base naval (Tartús) del Mediterráneo, apoyo de la flota del Mar Negro, y mantener un gobierno aliado en Medio Oriente. Su activa participación en la guerra siria impidió el bombardeo de Estados Unidos al obtener del gobierno sirio la entrega y destrucción de sus armas químicas. Indirectamente Rusia eliminó una amenaza de armas de destrucción masiva a Israel y pudo mantener la base naval por donde abastece de medios de todo tipo al gobierno sirio.

Cualquiera sea el resultado del enfrentamiento con el EI y la evolución de la situación en Siria, el conflicto regional estará lejos de ser resuelto. La disputa sunita–chiíta, la independencia territorial del Kurdistán, y en definitiva los acuerdos entre Turquía, Arabia Saudita e Irán, son las claves de la situación. Una nueva división política es posible. Pese a la sensibilización mundial causada por los brutales asesinatos del EI, muchas voces en Estados Unidos sostienen que esta vez el foco del conflicto es de poder entre facciones religiosas y que el petróleo ha perdido su centralidad como objeto decisivo de un conflicto irregular,



con extenso uso del terror, y cuya definición resulta difícil de imaginar. Occidente debe pensar en la estrategia de salida, manteniendo suficiente influencia, para no prolongar un combate con exagerado costo, en una región donde sus intervenciones son siempre apreciadas como invasoras. Muchos temen que los que salieron de Occidente para unirse al EI, como lo propone el grupo terrorista Korasán, regresen a cometer atentados en sus países donde el número de musulmanes ha crecido constantemente. Reviven las lecturas de Samuel Huntington.

Cuando todas las miradas se habían vuelto al escenario asiático, siguiendo la evolución de los conflictos del Mar de China, en marzo de este año estalló la crisis de Ucrania. Una crisis que venía arrastrando la división interna de Ucrania, entre el Oeste agro ganadero y sus industrias relacionadas – incluyendo la capital, Kiev– y la zona Este de grandes industrias pesadas, industrias relacionadas con la defensa y con lo espacial, separadas ambas físicamente por el río Dniéper. Estas dos zonas tenían diferentes lazos con Rusia y con la Unión Europea. También las poblaciones tenían componentes étnicos, de idioma y de cultura diversos. La zona oeste era más propiamente Ucrania y sus relaciones con la Unión Europea eran un atractivo político y económico. La zona oriental tenía mayor proporción de herencia rusa, del ruso como idioma nativo y su actividad económica dependía en gran medida de Rusia. Las elecciones habían mostrado esta separación también. Las manifestaciones contra Yanukovich por firmar acuerdos con Rusia y no concretar los acuerdos con la Unión Europea, que terminaran con su reemplazo por el parlamento, fueron vistas por Rusia como un avance de la Unión Europea (también la OTAN) sobre sus fronteras. Si esa política continuaba, corría serio riesgo su muy importante base naval de Sebastopol en Crimea. Crimea, era un ejemplo extremo de población pro rusa, por etnia (58% rusos; 24% ucranios) e idioma y por la presencia de la flota. Henry Kissinger supo explicar bien (7 de marzo de 2014) que Ucrania no podía ser de la Unión Europea, pero tampoco de Rusia, debía ser un puente entre ambas, otra zona de separación importante. Ucrania había sido históricamente parte de la gran Rusia. Kiev, San Petersburgo y Moscú fueron las principales ciudades de la corriente civilizadora y evangelizadora. Rusia no tardó en reaccionar. Ubicó 40.000 hombres del ejército en la frontera con Ucrania, movilizó fuerzas especiales a Crimea (10.000), apoyó un referéndum auto convocado (16 de marzo de 2014) que manifestó el deseo de la población de ser parte de Rusia y aceptó el pedido de sus delegados de integrar Crimea nuevamente a Rusia (18 de marzo de 2014). Occidente no tuvo tiempo de reaccionar. La ONU estaba congelada por el veto. El temor de las naciones bálticas y las que habían sufrido el avance ruso (Georgia, 2008) reclamaba acciones. Mínimos movimientos de medios aéreos, algunas demostraciones, no hicieron mella en la decisión de Rusia. Se burlaba así el Acuerdo de Budapest, de 1994, firmado por Rusia, Estados Unidos e Inglaterra, que garantizaba la soberanía y la integridad territorial de Ucrania.

Siguieron meses de elecciones internas en Kiev, sanciones económicas de la OTAN a Rusia, ejercicios militares de la OTAN en las zonas próximas, conversaciones y reuniones que no cambiaron el resultado. Pero Crimea estaba aislada de Rusia y por lo tanto de sus necesidades económicas básicas. O se construía el puente sobre el estrecho de Kerch o se creaba un corredor a través de Donetsk y Luhansk que conectara la península con Rusia. Comenzaron los intentos de autonomía de las regiones mencionadas. Luego la represión y los combates. Rusia infiltraba soldados profesionales, armas y municiones y hasta convoyes de abastecimiento. Apoyaba desde las fronteras con diversos medios técnicos. Demasiado para las desorganizadas fuerzas de Ucrania. La elección de Petro Poroshenko, empresario pro occidental conocedor de Rusia, se creyó una ventaja. El plan ruso es la federalización del Este de Ucrania, con autonomías que permitan el comercio libre con Rusia. Después de muchas muertes, de sorprendentes despliegues aéreos de Rusia sobre los mares, sobre navíos de Estados Unidos y hasta sobre Portugal, de drones sobrevolando las plantas nucleares francesas, y muchos incidentes que pudieron haber escalado, se logró un acuerdo que satisface a Rusia y a los rebeldes del Este. El acuerdo de Minsk, firmado el 5 de setiembre, de doce puntos, garantizaba el estatus especial a las dos regiones separatistas, les permitía elecciones, autonomía, ordenaba el alto el fuego, creaba una zona de seguridad fronteriza, preveía la intervención de otras fuerzas para garantizar la paz. Pero celebradas las elecciones en Kiev y sin ningún control, ambas regiones montaron irregularmente sus elecciones propias, no fueron reconocidas y el conflicto violento volvió y pese a la intervención alemana, con muchos intereses económicos en Rusia, continúa.

Nuestra reflexión fue preguntarnos si este incidente escalara, si sería como los Sudetes para Alemania. O si estaríamos frente al inicio de una nueva Guerra Fría. O si un enfrentamiento posicional, con refuerzos de la OTAN, podría transformar a Crimea en el Sarajevo de los Balcanes. Rusia no es la Unión Soviética. Es la octava economía del mundo. Su presupuesto militar se ha triplicado en dos años, es la tercera potencia militar y la segunda nuclear, pero en las circunstancias económicas de hoy, mantener este crecimiento y sostener un despliegue militar como el actual le será muy costoso. El hecho ha vigorizado el sentimiento nacional ruso, ha crecido en el apoyo popular la figura de Putin, pero ¿cuánto tiempo de pérdida de calidad de vida por sanciones económicas mantendrá esta situación? Putin ha actuado con rapidez en la defensa de su zona de amortiguación frente a la OTAN. Los ejemplos de Osetia del Sur y Abjasia en la invasión a Georgia en 2008, la acción de ciber guerra en Estonia, las relaciones con Transnistria en territorio de Moldavia, así como sus intereses en Armenia y Azerbaiyán son ejemplos de una ejecutividad y unidad de comando que choca frente a la colegiación de la OTAN. Pero de todo se aprende y de a poco la OTAN ha mejorado su capacidad de respuesta. El tema del gas es de prioridad estratégica. Para Ucrania porque vive del gas ruso. También para la Unión Europea, en general. Su reemplazo, si es posible, llevará tiempo y el invierno ya está encima. La baja en el precio del petróleo daña sensiblemente a Rusia. Los acuerdos con China, trabajosamente logrados, le dan a Rusia una alternativa de mercado, que también tiene sus demoras por la construcción de las facilidades de transporte. Putin ha dicho que como segunda potencia nuclear merece ser respetada. En Estados Unidos se sostiene que Rusia es una importante potencia “regional”. No estaremos en nueva Guerra Fría, pero los riesgos de un incidente no deseado plantean posibles crisis, donde el compromiso de Estados Unidos con sus aliados más recientes del Este es la clave (alianzas en 1999 Polonia, República Checa, Hungría; en 2004 Países Bálticos, Bulgaria, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia; en 2009 Albania y Croacia).

Los conflictos del Mar del Sur de China y el Mar del Este o Mar del Japón son de larga data, pero en los últimos años fueron creciendo. Básicamente en el mar del Sur, China sostiene que son sus aguas soberanas las incluidas en un mapa de nueve guiones que habría publicado en los años 40. No reconoce, ni respeta la Convención del Derecho del Mar de la ONU, que sí aceptan los restantes países ribereños de ese mar. La razón principal podría considerarse la existencia de petróleo en la zona de las islas Spratly y Paracelso y en otras formaciones rocosas menores. Estos islotes están ocupados o reclamados por las distintas naciones ribereñas, algunas tienen pequeños puestos militares, las hay con pistas de aviación y pequeños puertos, aunque la mayoría están deshabitadas. Filipinas, Vietnam, Taiwán, Malasia, Indonesia y Borneo, plantean sus derechos sobre las aguas que bañan sus costas. Los incidentes con pesqueros, luego con buques de patrulla costera, más tarde con plataformas de exploración petrolera, fueron incrementándose. Estados Unidos tiene acuerdos de distinto tipo con estos países, con Filipinas y Taiwán en particular, pero también con Vietnam. Corea del Sur, también en la zona, es otro aliado donde Estados Unidos mantiene fuerzas permanentes. En 2014, la situación con Vietnam alcanzó puntos críticos, con la expulsión de empresas chinas de Vietnam y la evacuación de ciudadanos chinos por China. La causa fue una plataforma petrolera china en aguas reclamadas por Vietnam. Limitaciones a los vuelos, actitud hostil de guardacostas chinos, pasaportes chinos con mapas que los restantes países no aceptan, se suman a ejercicios con partes de la flota de Estados Unidos en aguas disputadas. En los mares Oriental de China o del Este o del Japón, están las islas Senkaku para Japón y llamadas Diaoyu para China. Japón recibió de Estados Unidos en devolución, después de la guerra, el grupo de islas de Okinawa, donde están las Senkaku/Diaoyu, estas islas que China reclama. Las restricciones de vuelo puestas por China afectaron a Japón y las relaciones históricamente malas se tensaron. Un incidente de buques guardacostas japoneses sobre un pesquero chino, en 2010, terminó en ataques a las embajadas y destrucción de restaurantes japoneses en China. China es la segunda potencia militar mundial y pretende ser respetada como líder en la administración de estas aguas que considera casi “interiores”.

Las consecuencias de estas brevemente descriptas tensiones e incidentes, han sido que: 1) Japón abandonara sus limitaciones constitucionales defensivas y definiera nuevos roles para sus fuerzas armadas; 2) se redefinieran las relaciones defensivas con Estados Unidos, quien mantiene una importante base aeronaval en Okinawa; 3) Japón lanzara una campaña de incremento de relaciones comerciales en el sudeste de Asia, para limitar la hegemonía de China; 4) el gasto de defensa en los países de la región se multiplicara, con la incorporación de mucha tecnología; 5) Corea del Sur impulsara una producción militar para exportación y comprara cazabombarderos F 35; 6) aviones rusos sobrevolaran Japón en setiembre 2014; 7) Estados Unidos y

China mantuvieran conversaciones para la resolución pacífica de diferendos en la región, a la vez que encararan un sistema limitado de libre comercio mutuo; 8) Estados Unidos y más de doce Estados desarrollen la Asociación Transpacífica (TPP), que excluye a China, con la que se busca aprovechar el dinamismo del Asia, su concentración poblacional y su nivel de comercio, limitando el intento hegemónico de China; 9) China reaccionara proponiendo una Asociación de Libre Comercio, solo para países del sudeste de Asia, pero que permite la participación de los Estados en ambas iniciativas. A la vez propone la creación de un Banco de Infraestructura para el sudeste de Asia. Ambas acciones buscaran materializar el liderazgo en la región y limitar la injerencia de Estados Unidos.

La zona de los mares de China es el escenario de una tensión muy alta. Aquí también un incidente bélico, como el iniciado por Vietnam (país que derroto dos veces a China y una a Estados Unidos), podría desatar una escalada de difícil pronóstico. Japón piensa que el primer incidente violento que ocurra con China lo contará como actor. La historia revive las viejas heridas con China y con Corea. El aumento de la adquisición de nuevas tecnologías y de una significativa cantidad de medios de la defensa es también un signo de la duda sobre el compromiso de auxilio oportuno de sus aliados. No olvidemos a Corea del Norte, que anualmente –por lo menos– cañonea territorio de Corea del Sur, o lanza misiles al Mar del Japón y a distancia sobre el Pacífico. ¿Cómo actuarán las potencias frente a una represión violenta en Hong Kong? ¿Si escala un incidente en el mar, tratará China de imponer su fuerza militar con reacción inmediata, evitando la intervención en tiempo de Estados Unidos? ¿Estará dispuesto Estados Unidos a comprometerse en un conflicto bélico limitado, a favor de terceros países? ¿Rusia aprovechará la situación para fortalecerse en una relación más estrecha con China? Debemos tener en cuenta la similitud de sistemas de armas entre ambas naciones y la relación creada por el contrato de U\$S 400.000 millones para la provisión de hidrocarburos rusos.

Gideon Rachman escribió, el 24 de noviembre de 2014, un artículo titulado “China, Rusia y la doctrina Sinatra”. En extrema síntesis, plantea que China y Rusia están presionando las relaciones internacionales por un nuevo orden mundial basado en *esferas de influencia*. Es decir que reclaman se les respeten sus espacios de influencia y que fuerzas de otras regiones no intervengan, se ejerciten o cooperen con estados de sus áreas de influencia. Frente a esta posición de regreso a viejos modelos, se plantea la posición de Estados Unidos que rechaza la noción de *esferas de influencia*, sosteniendo el derecho soberano de las democracias de elegir sus propias alianzas. El Secretario Kerry, siguiendo esta idea sostuvo el año pasado que “la era de la Doctrina Monroe ha muerto”. Al decir de un vocero ruso esa es la llamada “doctrina Sinatra”, donde cada Estado lo puede hacer *a su manera*. Esta divergencia de visiones, es quizás la llave de los conflictos que podemos entrever.

África es un continente con grandes necesidades, que heredó una división política del proceso descolonizador que –en general– no refleja sus antecedentes étnicos, religiosos, culturales. Está retrasado en su desarrollo, sin instituciones financieras donde apoyarse y con regímenes políticos de diversos tipos, poco estables, sin tradición democrática, presionados por las ambiciones sobre sus recursos por múltiples corporaciones. Luego de la Guerra Fría, supuesta la no injerencia de otros estados, florecieron los conflictos étnicos. A la vez, un creciente descubrimiento de recursos naturales, preciosos y estratégicos, atrajo los conflictos. En la última década China lanzó un programa de inversiones en África destinado a mejorar su seguridad alimentaria y de minerales estratégicos, participando activamente en varios de los conflictos internos (Sudán uno de ellos). Francia mantiene sus intereses sobre sus ex colonias. Estados Unidos, después de un largo período sin intervención clara, creó en 2007 un Comando Combatiente especial para el África (AFRICOM) que accionó en la neutralización de diversos conflictos y demostró en la reciente epidemia de Ébola su compromiso. Brasil tiene hoy mayor cantidad de embajadas en África superando al Reino Unido, si bien su interés se centra en los Estados de habla portuguesa, mantiene una presencia importante. Mil millones de habitantes, en 54 países, con alto crecimiento demográfico y corta expectativa de vida, enfrentan el desafío de darse su propia solución a los conflictos interestatales y auxiliar los de carácter intraestatal. Una tendencia a la democratización de sus gobiernos y –a la vez– un cansancio de las instituciones extranjeras donantes se mezcla con la avidez internacional por la extracción de sus riquezas y la existencia de fanatismos religiosos que producen terribles masacres y crímenes aterradoros. La Unión Africana, de la que participan todos los Estados menos Marruecos, desde el 2002 ha crecido lentamente, en la búsqueda de apoyar el

desarrollo de sus pueblos. Es tierra de esperanza, pero también de conflictos, donde nuestro país debiera crecer en relaciones y fortalecer sus enlaces –cuando menos– con los estados ribereños del común Atlántico Sur.

En este breve e incompleto resumen, no desarrollaré las conclusiones de la situación de México y Centroamérica. Los aportes del Doctor Juan Belikow, que disertó en el Instituto este año, y las diversas exposiciones relacionadas con México demandan un espacio y una profundidad que dejo para un trabajo separado. Solo decir que la situación de México es vista por muchos como una experiencia para tener en cuenta frente al desarrollo de las organizaciones del narcotráfico en nuestro país, pero teniendo en cuenta la tremenda diferencia que significa ser vecino de Estados Unidos o del país más distante del Continente. Las muertes en México –producto de la guerra por el narcotráfico– se cuentan en cifras de dudosa veracidad que van desde los 70.000 a los 130.000 en los ocho años de duración. El número de desaparecidos no tiene registro, pero se estima en alrededor de los 20.000 y son miles los niños muertos y desaparecidos en el conflicto. El uso de las FFAA además de las policiales y de la creación de una gendarmería, sin tradición ni experiencia orgánica para entrar de inmediato en combate, son fruto de diferentes análisis y valoraciones. También lo son las policías comunales, en particular luego de la muerte de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, en la localidad de Iguala, Guerrero, al sur de México que todavía conmueve al país y al mundo. En cuanto a Centroamérica, al terrible golpe del desembarco de las “maras”, se sumaron el control de zonas por organizaciones criminales de múltiples propósitos, el desplazamiento de las rutas del narcotráfico a las costas centroamericanas, el mayor nivel de muertes por crimen en el mundo en Honduras y la situación económica que expulsa pobladores como inmigrantes ilegales a los Estados Unidos ofreciendo soldados para el crimen organizado. Pese a los esfuerzos gubernamentales y de organizaciones internacionales la situación mantiene un pronóstico pesimista.

#### Escenario regional y nacional

De más está decir que nuestra región fue la que mayor tiempo demandó a nuestras deliberaciones. Pero por ser el más ampliamente conocido, solo dejaré constancia de algunas particularidades que llamaron nuestra atención en temas de Defensa y Seguridad.

Desde el crecimiento de Brasil al nivel de reconocida potencia emergente, luego séptima potencia económica mundial y miembro del grupo de los BRICS, una serie de circunstancias fueron condicionando la situación regional. Con el presidente Luiz Inacio Lula da Silva como líder, extendió sus intereses fuera de la región. A la vez que promovió la unión suramericana, que había surgido en 2004 como Comunidad de Naciones Suramericanas y que en 2008 en Brasilia tuviera su Tratado Constitutivo como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Con fuerzas centrípetas y centrífugas, motivadas por las diferencias políticas entre los países, la UNASUR materializó una separación regional del resto del continente, atenuada por sus propósitos de extender sus alcances a América Latina y el Caribe, pero dejando claramente fuera a Estados Unidos y a Canadá.

Al margen de esto, los militares de Brasil mantuvieron y mantienen una presencia importante en Estados Unidos. Ocuparon la presidencia de la Junta Interamericana de Defensa y sus cargos principales, igualmente los cargos más altos del Colegio Interamericano de Defensa y mantienen cursantes en diversos institutos militares de Estados Unidos.

Esta organización política (UNASUR) tuvo su derivación hacia la Defensa y la Seguridad en la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) promovido por Brasil, y que quedara constituido en diciembre de 2008, en Santiago de Chile. Este organismo no es una alianza defensiva, no se asemeja a la OTAN, ni a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), es algo parecido al Foro de Cooperación en materia de Seguridad de la OSCE. Tiene como objetivos consolidar a Sudamérica como zona de paz, base para la estabilidad democrática y como contribución a la paz mundial, construir una identidad suramericana en materia de defensa, que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Brasil lanzó al mismo tiempo su Estrategia Nacional de Defensa, donde entre muchas importantes decisiones se propone crear una industria para la defensa, con transferencias de tecnologías para alcanzar un desarrollo de defensa que sea proporcional a su dimensión de potencia mundial. Así, 325 empresas se hallan hoy radicadas en su complejo militar industrial, con producciones adelantadas en buques, submarinos, misiles, helicópteros, vehículos blindados y con una empresa de aeronáutica comercial de nivel mundial que crece en sus proyectos de defensa. Con un gasto de U\$D 34.000 millones anuales y proyectos de avanzada como el submarino de propulsión nuclear, se posiciona como una destacada potencia regional. Enfrenta un problema de crimen organizado, con el narcotráfico como actividad criminal principal, que preocupa su seguridad interior. La reciente visita del Santo Padre y la posterior Copa Mundial de Fútbol, permitieron comprobar su capacidad de seguridad, que deberá perfeccionarse para los Juegos Olímpicos de 2016.

Chile también realizó un importante proceso de actualización orgánica y modernización de sus sistemas de armas, que comenzó en 2004 y se ha mantenido activo hasta el presente. Una disputa de límites marítimos con Perú y otra por la salida al mar y límites terrestres con Bolivia, podrían considerarse fundamentos adicionales a la modernización deseada. Con presupuestos superiores al 2% del PBI, Chile tiene hoy la Fuerza Aérea más moderna de la región y una flota de tanques Leopard 2A IV, artillería autopropulsada, de defensa aérea, infantería mecanizada y sus sistemas de apoyo de reciente adquisición. Fragatas, submarinos Scorpene y diversos medios adicionales dan también a su marina una conformación orgánica y de sistemas modernos. La modificación de la llamada Ley del Cobre, coincidente con la baja sustancial del precio de ese metal, limitaría hacia el futuro inversiones como las hechas en el pasado reciente. Con Chile, fruto de la gestión de los Ministros Pampuro y Ravinet, se logró la más importante Medida de Confianza con nuestro país, la Fuerza de Tareas Combinada “Cruz del Sur”. En sus relaciones internacionales, las FFAA de Chile hicieron un cambio radical al decidir su participación importante en contingentes de Fuerzas de Paz de la ONU. También han mantenido estrechas relaciones con Estados Unidos y con el Reino Unido, ocupando cargos relevantes en los organismos del Sistema Interamericano de Defensa (el actual Presidente de la JID es del Ejército de Chile). Internamente, luego de las experiencias de años recientes, se ha difundido el concepto de Seguridad Ampliada, para una mejor cooperación con las Fuerzas de Seguridad (FFSS).

Colombia también ha realizado una continua inversión en defensa y seguridad, impulsada por su histórica y constante lucha contra el narcoterrorismo. Dadas las compras de armamento de su vecino Venezuela, casi todas de sistemas de armas para defensa convencional, y como las conversaciones de paz con las FARC están avanzadas, Colombia ha realizado algunas inversiones en sistemas de armas convencionales. Ha tenido uno de los presupuestos más elevados en relación con su producto bruto interno en más de una década. Tiene también el mayor número de efectivos en relación con su superficie en la región. Tuvo sus diferencias serias al momento de constituirse el CDS, confrontando la intención de Venezuela de mencionar a Estados Unidos como el enemigo por enfrentar.

Perú, pese a su crecimiento económico sostenido, no ha logrado salir de la línea rusa de sistemas de armas, salvo en adquisiciones marginales. Si bien tiene submarinos tipo 209, fragatas Lupo italianas y Mirage 2000, la masa de sus sistemas son rusos. Recientemente la adquisición de aviones de entrenamiento de origen coreano que se armarán en Perú muestra un nuevo intento. Pero sus tanques T55 y aviones SU 25 y MIG 29, de origen ruso son los sistemas que tienen mayor urgencia de modernización. La reaparición de bandas del narcotráfico ha creado un renovado problema a la seguridad. Mantiene muy buenas relaciones militares con Estados Unidos, sus generales o almirantes cubren cargos en los organismos del Sistema Interamericano y sus cuadros se perfeccionan en institutos profesionales de Norteamérica. Con nuestro país se halla en desarrollo la Fuerza de Tareas Combinada de Ingenieros “Grl. San Martín”, que al concretarse será también otra importante medida de confianza mutua.

Paraguay es uno de los países de la región que crece económicamente a tasas más altas. Sus FFAA distan de haber sido modernizadas, pero recientemente ha decidido invertir en sistemas de armas relacionados con las necesidades de seguridad interna y limítrofe. La aparición del grupo criminal Ejército del Pueblo

Paraguay, pese a ser un grupo reducido, planteó necesidades de equipamiento que ya han comenzado a ser atendidas.

De Venezuela solo señalaré que además de ser uno de los países con mayor inversión en Defensa y Seguridad de la región, ha aumentado la cantidad de hombres y mujeres en armas, creando organizaciones de milicias nacionales y territoriales, que se suman a las FFAA y a la Guardia Nacional. Probablemente tengan la mayor cantidad de efectivos de la región considerando activos, reservas y milicias. La masa de sus sistemas de armas es de origen ruso o chino y adquisiciones aisladas europeas. Su doctrina de guerra asimétrica, planteada frente a la posibilidad de guerra con los Estados Unidos no tiene relación con algunos de sus sistemas de armas.

Finalmente, nuestro país. Durante todo el año hemos seguido la situación de medios de nuestras FFAA. Con una inversión anual de menos del 0.9% en la década pasada, 0.71% este año, es proporcionalmente el presupuesto de defensa más bajo de la región y uno de los más bajos del mundo. Podría ser esto un mérito pero, por el contrario, es una terrible medida que se transforma en un gasto que puede crear una impresión o sensación de seguridad irreal. Del tradicional equilibrio de fuerzas del “ABC” hemos pasado a un grave desequilibrio creado por decisión del gobierno nacional de no permitir la modernización de sistemas de armas, aún de aquellos considerados básicos defensivos. La preocupación mayor se radicó en la mínima disponibilidad de medios aéreos, también en las imprescindibles necesidades de mantenimiento de las fuerzas navales y en los medios terrestres de todo tipo. La postergación en la incorporación de tecnología tiene varios efectos:

- 1) La pérdida de capacidad para operar y conducir sistemas que –eventualmente– puedan disponerse en casos de emergencia.
- 2) La incapacidad para interoperar con fuerzas amigas o aliadas, o de participar en contingentes de fuerzas de imposición de la Paz.
- 3) La continuidad del gasto en operación y mantenimiento de medios obsoletos, en bajas e inestables condiciones de servicio que el criterio económico básico impone no mantener.
- 4) La pérdida de capacidad del personal técnico de mantenimiento para adaptarse a nuevas tecnologías.
- 5) Finalmente, la pérdida de motivación profesional por la falta de entrenamiento, la carencia de los medios básicos para realizar los pasos de crecimiento técnico profesional y la sensación de menor nivel profesional que pares de otras fuerzas del mundo.

Cuando, como en nuestro caso, la situación se prolonga por años, las jerarquías se alcanzan sin los conocimientos empíricos previos, sin la práctica necesaria y la situación del personal empeora.

Nuestras fuerzas tienen un pasado de orgullo profesional, de haber combatido contra las más importantes tropas de la OTAN causándole importantísimos daños y, pese a la derrota por decisiones políticas erradas, haber recibido el reconocimiento honroso de sus enemigos. Pocas posibilidades tendremos de invitar a integrar un sistema de alianza defensiva si poco podemos aportar. Al margen de esto, hemos abandonado la capacitación en los mejores ejércitos del mundo, donde un profesional aspira a perfeccionarse y –a diferencia de nuestros vecinos y hermanos– se nos ha prohibido participar de los organismos del Sistema Interamericano, donde por más de medio siglo fuimos actores importantes, diseñadores de programas y electores de temas y materias, ocupando los cargos de decisión (Jefatura de Estudios, Jefe de Estado Mayor, etc.), así como alumnos y asesores. Es en estos lugares donde es posible plantear los reproches a acciones de otras fuerzas armadas, discutir y confrontar estrategias de defensa y seguridad, comprender los fundamentos de otras naciones y crear relaciones profesionales que serán útiles a las FFAA de sus países mientras duren en actividad. Es justo decir que este año el Ejército Argentino ha adquirido elementos básicos para su desempeño, tales como equipo individual, vehículos de transporte livianos y pesados, helicópteros, vehículos de exploración, equipos de comunicaciones, etc. Es la esperanza de todos que esta acción pueda consolidarse abarcando los sistemas de armas defensivas más importantes y extendiéndose a las otras Fuerzas Armadas.

Un párrafo aparte merece la situación de reconocimiento social de los roles y funciones de las FFAA. Reiteradamente se ha demostrado que la elección vocacional de la carrera de las armas tiene un alto contenido espiritual, que impulsa al compromiso de dar la vida por sus conciudadanos. Esta vocación encuentra alimento para su sostenimiento en el reconocimiento de la sociedad a su función. Cuando por una década se aísla a las fuerzas de la sociedad, y se las describe usando todos los medios como enemigas y no defensoras, sin tomar en cuenta su avidez de aliento espiritual, se afecta gravemente la capacidad de cumplimiento de su misión.

Por último, frente a los roles y misiones de las fuerzas de la región, en el marco del tipo de conflictos que predominan en el mundo y a las nuevas amenazas y riesgos que son evidentes, resulta necesario actualizar los instrumentos legales que rigen la Defensa y la Seguridad Interior y sus respectivas reglamentaciones, para permitir brindar una seguridad sin vacíos, que facilite la cooperación y apoyo mutuo en beneficio de nuestros conciudadanos.

Julio Hang  
Director del Instituto de Seguridad Internacional y  
Asuntos Estratégicos del CARI

# La política de defensa de la República Argentina en el Siglo XXI

*Alberto E. Dojas\**

## INDICE

1. Introducción
2. En qué consiste una política de defensa en un sistema democrático
3. Las cuatro funciones esenciales del Ministerio de Defensa
4. El diagnóstico del escenario estratégico internacional
5. La coordinación entre la política exterior y la política de defensa
6. Política de defensa, fuerzas armadas y régimen político
7. El fin del veto
8. Un cambio en nuestra cultura estratégica
9. Sacrificio y prioridades
10. Una estructura de diagnóstico y planificación
11. Unificación de la función administrativa
12. Un cuerpo profesional de administradores de la defensa
13. Ciencia, tecnología, innovación y desarrollo industrial
14. La distribución de la actividad en el territorio nacional
15. Publicidad, transparencia y sociedad civil
16. Un lustro de transición hacia la política de defensa del Siglo XXI
17. Una Política de Estado para la defensa argentina del Siglo XXI
18. Glosario

## 1. Introducción

Existen diversas explicaciones para el hecho de que, luego de pasados más de treinta años desde el restablecimiento democrático, la República no haya logrado aún un acuerdo entre los partidos mayoritarios sobre la política de defensa que necesitamos para el Siglo XXI. Tanto la situación internacional como el estado actual de nuestra defensa vuelven no solo necesario sino urgente establecer un acuerdo de largo plazo sobre las grandes líneas sobre las que debemos diseñar una política de defensa moderna y eficiente que se integre armoniosamente en el funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas. Este ensayo procura ofrecer algunas bases sobre las que se pueda construir el consenso necesario para convertir la política de defensa en una Política de Estado que asegure el apoyo político y la continuidad presupuestaria en el largo plazo.

En la redacción del texto se ha dejado expresamente de lado toda evaluación o interpretación del escenario internacional, no solo porque corresponde, como veremos, al campo de la interacción entre la política de defensa y la política exterior, sino también porque el interés de este trabajo es concentrarse en la

---

\* Abogado (Universidad de Buenos Aires, Argentina -UBA-); Master in International Affairs (Columbia University, New York); Doctor en Derecho Internacional (UBA). Miembro del ISIAE. Más información en [www.aedojas.com.ar](http://www.aedojas.com.ar). Este texto está basado parcialmente en las Conferencias dictadas en la Fundación Pensar, Balcarce 412, 1° Piso, Buenos Aires, Argentina, el 22 de Octubre de 2010 y en la Escuela Superior de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea Argentina, el 21 de Junio de 2012. Estoy en deuda con Daniel Arbol, Juan Battaleme, Emilio Cárdenas, Silvia Cucovaz, Francisco de Santibañes, Rut Diamint, Santiago Díaz Ortiz, María José Espona, Héctor Flores, Juan Holle, Mariano Jordán, Juan Archibaldo Lanús, Ricardo López Murphy, Félix Martín, Fernando Petrella, Rogelio Pfirter, Benito Rótolo, Osvaldo Tosco y Sebastián Vigliero por haber revisado una versión anterior de este trabajo y formularme muy pertinentes comentarios que he tratado de reflejar en la medida de lo posible. A pesar de ello, todos los errores corresponden únicamente al autor, que ha vertido opiniones estrictamente personales, que no deben atribuirse a ninguna institución a la que pueda pertenecer o estar vinculado.



política pública de la defensa, procurando sentar las bases conceptuales para una Política de Estado en la materia y sus elementos esenciales.

El texto tampoco hace referencia a Leyes y Decretos ni a la terminología oficial del Ministerio o de las fuerzas armadas, sino solo a un mínimo de definiciones de términos que son necesarios para explicar la interrelación entre los diversos elementos que integran esta política estatal, que se encuentran en el glosario, al final de este texto.

La arquitectura jurídica existente deberá adaptarse a la política de defensa que necesitamos para el siglo XXI, lo que requerirá, seguramente, profundas reformas en la legislación, en las reglamentaciones, en las formas institucionales y societarias, en la distribución de competencias entre los diversos actores, en los métodos de trabajo y en la cultura institucional.

A lo largo de todo el trabajo, la complejidad de las situaciones y la descripción de los factores políticos y de otra naturaleza que intervinieron en nuestra historia o explican situaciones actuales han sido artificialmente simplificadas para facilitar la exposición del argumento de fondo. El carácter de ensayo de este texto también ha obligado a prescindir de las citas y las notas de pie de página.

## **2. En qué consiste una política de defensa en un sistema democrático**

Las sociedades humanas tienen como objetivo esencial su preservación como grupos que logran asegurar su integridad y sus funciones básicas en base a la conservación de los elementos indispensables para su reproducción en el tiempo, con un mínimo orden que evite la guerra de todos contra todos y asegure la disponibilidad de suficientes medios de subsistencia y de un territorio protegido en el que cobijarse. Aún las sociedades nómades, no establecidas permanentemente sobre un mismo territorio, defienden su derecho a utilizar los ambientes por los que transcurre su desplazamiento, habitualmente regular, entre los diversos lugares más favorables de acuerdo con las condiciones de las distintas épocas del año. La defensa del grupo está guiada por la necesidad de asegurar su supervivencia, que está asociada con el instinto o pulsión por la vida y con la defensa y preservación de su identidad. Las situaciones en las que una sociedad humana dejó de esforzarse en su protección y decidió abandonar toda resistencia al ataque son muy escasas en la historia de la Humanidad y están relacionadas, en general, con las negociaciones entre señores feudales enemigos en las que incluían la entrega de ciudades de las que eran propietarios. La historia humana está llena de actos de gran heroísmo en los que, a pesar de la negativa correlación de fuerzas con los atacantes, los defensores combatieron hasta morir para defender su tierra y sus familias.

Proveer a la defensa común, para utilizar nuestra expresión constitucional, es, por lo tanto, una tarea social indispensable que está relacionada con la preservación de los elementos esenciales de nuestra sociedad: el territorio, el orden jurídico y político y los derechos y bienes de sus ciudadanos. En un sistema democrático, esa tarea debe ejercerse de acuerdo con la Constitución Nacional, las leyes nacionales que dicta el Congreso y las decisiones reglamentarias de la Administración Pública. Las entidades públicas relacionadas con la administración y provisión de la seguridad y defensa que necesita la sociedad argentina son varias y de naturaleza diversa, en consonancia con nuestro grado de desarrollo. A ello se suma el tejido productivo que genera bienes y provee servicios necesarios para cumplir adecuadamente con esta tarea que, dependiendo de cada estructura económica nacional, posee una mayor o menor participación pública y privada en su propiedad.

Sin desconocer el rol importante que cumplen todos estos actores, nos referimos aquí únicamente a las tareas que debe desarrollar el Ministerio de Defensa de la Nación y las fuerzas armadas que están bajo su autoridad, para poder cumplir de manera eficiente con las necesidades y desafíos que la sociedad argentina enfrentará en este siglo.

### 3. Las cuatro funciones esenciales del Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa tiene cuatro funciones esenciales:

- Las que están contenidas en la Constitución y en las Leyes Nacionales;
- Las competencias que le asigna la Ley de Ministerios;
- La necesidad de proveer una infraestructura alternativa para la conducción del Estado en caso de guerra, emergencias o catástrofes;
- El apoyo a la política exterior.

La Constitución y las Leyes Nacionales le asignan al Ministerio de Defensa organizar la protección efectiva de la Nación contra amenazas y riesgos externos originados en otros Estados y, en ciertos casos, en otros actores del exterior contra:

- o La preservación de la integridad del territorio nacional
- o La libertad y bienes de los ciudadanos
- o El sistema democrático

Estos tres elementos conforman los intereses vitales de un Estado-Nación democrático, en cuya defensa y preservación su sociedad está dispuesta a utilizar, en última instancia, la fuerza armada. Por supuesto, los regímenes autoritarios y totalitarios no consideran la libertad y los bienes de los ciudadanos ni el sistema democrático como elementos esenciales del Estado en cuya protección debe, en última instancia, utilizarse la fuerza armada si es necesario: es precisamente su desprecio por estos dos elementos esenciales lo que constituye la esencia de su naturaleza autoritaria o totalitaria.

La amenaza por medios militares externos contra la independencia política, que está reconocida internacionalmente como una agresión, constituye una amenaza a la esencia de un sistema democrático.

De ello se deriva que el Ministerio de Defensa no solo es competente sino que requiere de manera indispensable para organizar su acción contar con un diagnóstico lo más certero posible de las amenazas y riesgos de origen externo que pueden conllevar la pérdida de los intereses vitales de la Nación. Su competencia directa está dirigida a aquellas amenazas y riesgos que tengan una naturaleza militar o que requieran una respuesta de ese carácter.

El Ministerio de Defensa puede ser también llamado a complementar una estrategia nacional dirigida a contrarrestar amenazas y riesgos a los intereses vitales de naturaleza no armada o militar, a solicitud de otras áreas del Estado que requieren sus conocimientos o capacidades. Habitualmente, se trata de instancias de coordinación de análisis y acciones de respuesta por parte de diversos ministerios, como puede ser el caso de la política nacional de defensa contra los ciber ataques y el ciberterrorismo: si bien el Ministerio de Defensa debe contar con una capacidad propia para protegerse de estos ataques por la sensibilidad que encierra su información sobre la defensa de la Nación y las fuerzas armadas, a la vez puede ser llamado a cooperar con otras dependencias para compartir experiencias, coordinar acciones y unificar procedimientos de respuesta.

A esta tarea esencial deben sumarse las competencias administrativas que le corresponden al Ministerio de Defensa como parte de la Administración Pública Nacional, de acuerdo con la Ley de Ministerios y otras fuentes legales relacionadas.

Las tareas que pueden ser encomendadas en virtud de esta distribución de competencias son de muy variada naturaleza. Veamos algunos ejemplos de esa diversidad de funciones:

- o Apoyar la actividad antártica argentina;
- o Organizar la búsqueda y rescate en alta mar (SAR);
- o Desarrollar la ciencia y la tecnología vinculadas a la defensa;
- o Ejercer la Secretaría de la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico;
- o Elaborar y publicar las cartas de navegación marítima;
- o Desarrollar el estudio de las especialidades médicas específicas para proteger y curar a los heridos de guerra y de otras operaciones militares;
- o Mantener los archivos históricos y museos de la defensa;
- o Contar con un sistema seguro de comunicaciones, a prueba de interferencias externas;
- o Desarrollar las relaciones en materia de defensa con el resto de las Naciones, en coordinación con nuestra política exterior.

En tercer lugar, el Ministerio de Defensa tiene que asegurar las condiciones mínimas para que la conducción del Estado pueda funcionar en caso de guerra, de catástrofes naturales o provocadas por el hombre o en cualquier otra situación capaz de afectar alguno de los tres intereses vitales.

Ejemplos de esta obligación son:

- o La provisión de refugios seguros para la Presidencia, Ministros y otras personalidades en caso de guerra o conmoción interior, de modo que pueda continuar la dirección del Estado;
- o La provisión de un sistema de comunicaciones y transporte seguro alternativo en caso de colapso del civil o estatal;
- o Intervenir en el mantenimiento del orden interno federal y del Estado de Derecho, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Nacional;
- o Contribuir a mitigar los efectos de la guerra y las grandes catástrofes en la población civil, por medio de obras de ingeniería, la provisión de hospitales móviles y la distribución de agua, alimentos y techo provisorios;
- o Complementar las necesidades de los cuerpos y las agencias de seguridad del Estado, con la provisión de información y medios que dispongan las autoridades nacionales de acuerdo con la legislación, como es el caso de la detección de aeronaves clandestinas que ingresan en el espacio aéreo nacional.

El cumplimiento de estas tareas requiere mantener una disponibilidad permanente de medios para la protección de las autoridades nacionales, de sistemas alternativos de comunicaciones seguras, de medios de transporte de personas y bienes y de los recursos para enfrentar las consecuencias de la guerra, las catástrofes y toda otra situación que ponga en riesgo los intereses vitales, así como la previsión de contar con fuerzas armadas de reserva debidamente entrenadas. A ello pueden sumarse otras previsiones que le sean asignadas por Leyes Nacionales y Decretos del Poder Ejecutivo, como, por ejemplo, ocurre en diversos países con el contralor de la navegación aérea en caso de medidas de fuerza del personal civil que realiza esa actividad.

La cuarta tarea esencial de la política de defensa es la de servir de apoyo a la política exterior. La política exterior debe coordinar el diagnóstico certero de las oportunidades, riesgos y amenazas que brinda el escenario internacional y su probable evolución en el tiempo y, a partir de allí, diseñar la estrategia nacional para alcanzar en él los objetivos nacionales, procurando minimizar las vulnerabilidades. En ese diagnóstico general, el Ministerio de Defensa cumple un rol crucial al definir el escenario estratégico internacional y en la provisión de los medios para actuar en él minimizando los riesgos y vulnerabilidades, contrarrestando las eventuales amenazas y desarrollando la cooperación internacional y las alianzas militares, de acuerdo con la estrategia general de la política exterior.

Un país puede considerarse seguro, desde el punto de vista de la defensa, si todas las amenazas a sus intereses vitales pueden ser disuadidas y, en caso de ejecutarse, pueden ser contrarrestadas de manera eficiente, y todos los riesgos y vulnerabilidades son reducidos a un nivel que resulta tolerable, en función de los costos y beneficios que involucran. La determinación de estos hechos y su valoración es la tarea de los mecanismos de análisis y planeamiento interministeriales y un elemento esencial para el planeamiento de largo plazo de la política de defensa. Por ello, debe contar con un amplio apoyo político de las fuerzas políticas mayoritarias que le aseguren su continuidad a lo largo de los años.

La política exterior puede requerir también el concurso de otras actividades y competencias propias del Ministerio de Defensa para su ejecución exitosa. Algunos ejemplos de ello son:

- o Participar en alianzas militares y en acciones de cooperación internacional en la materia.
- o Negociar y cumplimentar los tratados en materia de defensa con otros países.
- o Organizar, mantener y actuar en el marco de Fuerzas Binacionales o Multilaterales (como la Fuerza de Tareas Cruz del Sur con Chile).
- o Ejercitar los derechos nacionales a la libre navegación de los mares y, particularmente, de los estrechos internacionales, así como otros derechos que le otorga a la República el derecho internacional.
- o Integrar las Delegaciones Argentinas ante Conferencias y Organismos Internacionales relacionados con la defensa (como las Conferencias de Ministros de Defensa).
- o Intervenir y participar en mecanismos internacionales de seguridad y desarme (como los regímenes de no proliferación de tecnologías de uso dual con los que está relacionada la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas – OPAQ-).
- o Participar en ejercicios militares con países aliados y amigos.
- o Participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otras operaciones de naturaleza militar en el marco de las Naciones Unidas y otros tratados internacionales, y desarrollar otras actividades colaterales, como los centros de entrenamiento de los efectivos que deben participar en ellas (como el CAECOPAZ).
- o Realizar visitas de cortesía e intercambios con las fuerzas armadas de terceros países.
- o Mantener las Agregadurías de Defensa en países relevantes.

#### **4. El diagnóstico del escenario estratégico internacional**

Todo país, para actuar acertadamente en el escenario internacional, debe contar con un diagnóstico que le permita definir acertadamente no solo los intereses y razones que guían la acción de los demás países, sino que también contenga una previsión de su probable evolución en el tiempo. Esta información es crucial

para poder formular las estrategias de la política exterior, que se desarrollan a lo largo de muchos años para alcanzar sus objetivos. La comprensión acabada del escenario internacional, la definición de los objetivos nacionales por alcanzar en ese escenario y una articulación racional entre los diversos medios para lograrlos son esenciales para actuar con éxito en el mundo.

Estos mismos requisitos se vuelven críticos en materia de la política de defensa y de su definición del escenario estratégico internacional, no solo porque la política de defensa está encargada de velar por los intereses vitales de nuestra sociedad, sino porque la ejecución de la política de defensa requiere de plazos muy largos para desarrollarse adecuadamente. Desde el entrenamiento de las fuerzas armadas al diseño de los sistemas de armas y a su despliegue efectivo en el territorio, todas las tareas que demanda la política de defensa se cuentan en períodos de varios años: en general, la unidad de medida del tiempo para la defensa es el lustro, que constituye su plazo mínimo de ejecución efectiva desde su concepción inicial. Una política de defensa no puede organizarse ni de un día para otro ni de un año para otro: es una tarea permanente, constante y de largo plazo. Si la política de defensa no previó de antemano cómo y con qué medios responder a una amenaza o a un riesgo, cuando ellos se consumen ya será tarde para reaccionar. Cuando misiles, aviones, barcos o submarinos enemigos producen su ataque, ya no se puede ir a comprar los aviones de caza, barcos, tanques y misiles propios y entrenar a los hombres que habrán de manejarlos bajo un sistema organizado de mando.

Un país que no ha preparado su defensa está, por lo tanto, a merced de la buena voluntad de otros países, incluyendo la voluntad e interés de sus aliados, si los tuviera, en acudir en su defensa poniendo en riesgo sus propios efectivos y materiales y asumiendo los costos de ir a la guerra con terceros países solo para defender nuestros intereses vitales. Se trata de una vulnerabilidad extrema en la que el país está a merced de la voluntad de otros, es decir, en la indefensión absoluta.

La indefensión también puede avivar los intereses de otros países por adueñarse de aquello que, si bien nos puede pertenecer en base al derecho internacional, no estamos en condiciones de defender. Toda la historia de la Humanidad, incluyendo la realidad actual, nos muestra cómo estos hechos se producen con triste frecuencia. El mapa político de diversos países ha cambiado en los últimos treinta años y nuevos actores no nacionales desafían por medios armados el control nacional de los recursos naturales en varias naciones. Nada parece indicar que este proceso no ha de continuar en los próximos treinta años, período que constituye el horizonte de previsibilidad de un diagnóstico del escenario estratégico, ni que nuestro país, con sus grandes y diversas riquezas, puede considerarse inmune a los riesgos y amenazas que enfrentan el resto de los países. Esta circunstancia puede verse agravada en el futuro porque diversos hechos parecen indicar que en los próximos treinta años el escenario internacional puede continuar mutando hacia un sistema multipolar, que la experiencia histórica indica como más inestable e incierto. La posibilidad de que se llegue a un acuerdo para dotar a las Naciones Unidas de una fuerza militar propia, independiente de la voluntad de las grandes potencias, que reasegure los derechos de las potencias pequeñas y medianas aparece como remota e improbable en las próximas décadas.

El diagnóstico del escenario estratégico internacional requiere, por lo tanto, seguir con atención permanente lo que sucede no solo en el escenario internacional global, sino también y de manera particular, en aquellos estados que son relevantes para nuestra defensa, ya sea porque están en condiciones de amenazar o colocar en una situación de riesgo nuestros intereses vitales o porque son países aliados o con los que desarrollamos políticas de cooperación en materia de defensa.

Entre los elementos que se requieren conocer para la elaboración de este diagnóstico, figuran:

- o Los intereses vitales, las políticas de defensa, las capacidades militares y la producción para la defensa.
- o Las amenazas, riesgos y vulnerabilidades estratégicos a los que están sometidos.

o Las alianzas militares y la cooperación bilateral y multilateral que mantienen en materia de defensa con otros actores.

o Los acuerdos, foros, mecanismos y encuentros internacionales en los que debaten y acuerdan sus políticas de defensa y de seguridad internacional.

o Los planes y actividades de otros grupos externos en condiciones de amenazar o colocar en riesgo nuestros intereses vitales.

o Los avances que impulsan la frontera de la investigación en materia de ciencia, tecnología e innovación para la defensa y el desarrollo de los nuevos sistemas de armas, que permiten evaluar nuestras eventuales vulnerabilidades y planificar nuestros propios desarrollos científico-tecnológicos e industriales.

La elaboración de un diagnóstico certero del escenario estratégico internacional es una tarea de gran complejidad, que involucra el concurso de muy diversas especialidades profesionales, académicas y científicas y requiere un largo entrenamiento.

Por un lado, el análisis necesita identificar la verdadera naturaleza de hechos y políticas, superando el análisis superficial de las noticias periodísticas y los actos y documentos oficiales. Por el otro, también requiere evaluar los objetivos de largo plazo de los diversos actores de interés, lo que implica procurar conocer el cálculo racional de costos, beneficios, oportunidades y riesgos que cada uno de ellos realiza para tener éxito en ese escenario, identificando las eventuales amenazas, riesgos y vulnerabilidades sobre nuestros intereses vitales. Finalmente, el diagnóstico debe resultar en una evaluación de los resultados posibles de las acciones de los diversos actores en el tiempo, de la identificación acertada de las acciones propias que se deben realizar en ese escenario, de los medios de los que necesitamos dotarnos para su ejecución y de la probable reacción de los otros actores a nuestras propias acciones.

No puede haber una política de defensa racional y exitosa si antes no se cuenta con un diagnóstico certero de la complejidad del escenario estratégico internacional.

Ello es así porque la protección de los intereses vitales y, de manera complementaria, la interacción con la política exterior, requieren contar con esta evaluación previa. La carencia nacional de una estructura estatal permanente y profesional de diagnóstico del escenario estratégico, por las razones que se explicarán más adelante, es lo que explica que la política de defensa argentina se haya concentrado en las últimas décadas en la realización rutinaria del resto de las competencias del Ministerio, privadas de la visión estratégica y de la planificación de largo plazo que es la que las llena de sentido.

Esta situación no es exclusiva del Ministerio de Defensa. La declinación argentina ha sido el resultado, entre otros factores, de la dificultad para diseñar una readaptación exitosa al mercado internacional luego del agotamiento del modelo agroexportador y de la incomprensión del rol de la innovación científica y tecnológica y la consiguiente maduración empresaria e industrial para relanzar el crecimiento económico. Desde la crisis de 1930, la Argentina no pudo interpretar correctamente las oportunidades y los riesgos que le presentó el escenario internacional porque el Estado argentino no ha tenido un mecanismo profesional de análisis interministerial lo suficientemente sofisticado como para realizar una evaluación lo más objetiva posible de la situación internacional y su probable evolución, como lo han hecho otros países similares al nuestro y las democracias avanzadas. El sector privado y la sociedad civil tampoco han podido reemplazar adecuadamente esta falencia.

La falta de este diagnóstico compartido ha centrado la controversia política en cómo son los hechos (que pueden analizarse y describirse de manera bastante aproximada y objetiva con el concurso de profesionales expertos en las diversas disciplinas requeridas), en lugar de reservar la controversia política a la valoración de los hechos, esto es, a dilucidar cómo influir sobre una situación dada en función de los intereses nacionales y las preferencias políticas del gobierno elegido. La dificultad para construir un consenso

básico entre los partidos políticos y los actores sociales sobre políticas de largo plazo luego de la hegemonía agroexportadora ha sido una debilidad argentina: siendo particularmente importante en diversos aspectos de la vida del país, es crítico en materia de defensa y su articulación con la política exterior.

## **5. La coordinación entre la política exterior y la política de defensa**

La política exterior requiere, para su diseño y ejecución exitosa, de un diagnóstico certero del escenario internacional, de los intereses de los diversos actores, de las circunstancias que pueden brindar oportunidades y restricciones para el logro de nuestros objetivos nacionales, así como de la probable evolución en el tiempo de todos estos elementos. Sin esta formulación sistemática y coordinada de las acciones de largo plazo que debe realizar en los diversos campos y dimensiones del escenario internacional, la política exterior pierde efectividad, consistencia y coherencia, reduciéndose a reacciones coyunturales a los diversos acontecimientos, sin el sentido de largo plazo que le es propio.

La complementación entre la política exterior y la defensa es crítica y, por lo tanto, indispensable, porque ambas se ocupan, como tarea prioritaria, de la preservación de los intereses vitales ante las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que surgen de las acciones y acontecimientos del escenario internacional. Concentrada la política de defensa en las amenazas y riesgos de naturaleza militar o que requieren una respuesta militar para ser contrarrestados, la política exterior se ocupa de darles un sentido y una coordinación con el resto de las acciones que desarrolla el país en el escenario internacional, procurando minimizar las situaciones en las que se requiera utilizar la fuerza armada para la protección de nuestros intereses vitales.

La política exterior y la política de defensa son, en materia de preservación de los intereses vitales, como las dos caras del dios Jano: unidas por una sola razón, ambas se necesitan y refuerzan mutuamente. Si la política de defensa sin la estrategia general de la política exterior sufre de miopía para comprender la complejidad y racionalidad final de las acciones que desarrollamos en el escenario internacional, la política exterior sin el concurso de la política de defensa es impotente para la preservación de los intereses vitales.

Por lo tanto, para tener ese diagnóstico que necesitamos, tenemos que crear un mecanismo conjunto e institucionalizado de apreciación del escenario internacional y coordinación política entre el Ministerio de Defensa y la Cancillería, dirigido, de manera prioritaria, a consolidar nuestra política de seguridad internacional, que tiene como objetivo crear las condiciones que procuren asegurar que no existan amenazas o riesgos externos sobre nuestros intereses vitales que no puedan ser neutralizados y, eventualmente en caso de ocurrir, contrarrestados.

La tarea esencial de este mecanismo de coordinación es la definición de las amenazas, riesgos, vulnerabilidades y oportunidades exteriores y de las acciones –tanto a nivel nacional como internacional– que son necesarias para asegurar nuestros intereses vitales. Accesoriamente, como hemos visto, la coordinación debe abarcar también todas aquellas otras acciones en las que la política exterior también requiere el concurso del Ministerio de Defensa para el logro de sus objetivos y metas, pero que no están directamente vinculadas con la defensa de los intereses vitales.

## **6. Política de defensa, fuerzas armadas y régimen político**

A lo largo de toda la historia de la Humanidad han existido guerras, amenazas y riesgos que afectaron los intereses vitales de los diferentes estados. Nuestro país también surgió de un proceso de consolidación como nación independiente que fue el resultado de nuestros triunfos y alianzas en materia militar durante el extenso período que va desde la Revolución de Mayo hasta nuestra última intervención militar externa en el Paraguay, en 1865. Las fronteras externas seguras y la organización de la paz interior se lograron, entre otros medios, por la utilización de las fuerzas armadas, lo que explica los roles que al respecto les asigna la Constitución Nacional. Esta consolidación nacional creó las condiciones para el extraordinario crecimiento de

la economía, la elevación del nivel de vida de la sociedad y el mantenimiento de unas fuerzas armadas de tamaño y equipamiento suficiente para brindar la necesaria disuasión y contención, que tornaron innecesario que volviéramos a utilizar la fuerza militar durante 127 años, hasta la Guerra de Malvinas de 1982.

No hay indicios fácticos razonables que permitan pensar que en los próximos treinta años, que es el horizonte de previsibilidad que requiere la implementación de una política de defensa, los conflictos, las guerras, las amenazas y los riesgos a los intereses vitales de los Estados dejarán de existir. Todo lo contrario, a pesar del optimismo que trajo el fin de la Guerra Fría, las expectativas de un avance sustancial en materia de desarme negociado multilateralmente no se cumplieron, más allá de la reducción de arsenales estratégicos antiguos o de escasa utilidad práctica para las grandes potencias, que fueron compensados con el desarrollo de nuevas armas tácticas que trajeron un aumento exponencial de su letalidad.

A este cuadro se sumó el reavivamiento de viejas tensiones –particularmente en el antiguo espacio soviético–, la aparición de países emergentes con significativo poder económico y militar y el resurgimiento de identidades religiosas y étnicas, que están agregando un grado mayor de incertidumbre al escenario estratégico global y regional y provocando la proliferación de guerras y conflictos. A ello se suman las acciones de grupos no estatales o paraestatales de una formidable capacidad de fuego y control de territorio dentro de los Estados nacionales. En ciertos casos, estos grupos armados procuran el control de recursos estratégicos como el petróleo y el gas, de riquezas naturales como los diamantes, se dedican a la piratería en alta mar, al narcotráfico y otras actividades ilegales y procuran la adquisición ilegal de armas de destrucción en masa y sus componentes. Ninguno de los diagnósticos del escenario estratégico internacional de las grandes potencias o de aquellos países con grandes territorios como el nuestro evalúan como probable un descenso de la conflictividad internacional en los próximos treinta años, sino que, por el contrario, todos ellos estiman que la inestabilidad puede continuar creciendo y problemas como la escasez de recursos naturales, alimentos y agua potable pueden agregar nuevas fuentes de disputa estratégica.

Tampoco en nuestros espacios estratégicos en Sudamérica y el Atlántico Sur, ni en los países relevantes para nuestros intereses estratégicos, podemos constatar que se esté produciendo un proceso de desarme. Al contrario, todos los países relevantes para nuestra defensa están desarrollando procesos de largo plazo destinados a modernizar y reequipar sus fuerzas armadas, entablar alianzas militares y desarrollar sus industrias de la defensa.

Todo parece indicar, pues, que en los próximos treinta años todos los países relevantes para nuestra defensa continuarán manteniendo fuerzas armadas como un elemento central de su política de defensa y uno de ellos procurará mantener su superioridad militar frente a nuestra capacidad, sobre la que basa la ocupación de una importante parte de nuestro territorio.

La política exterior y la política de defensa deben contar, como se ha explicado, con un diagnóstico certero de la situación en la que se encontrarán nuestros intereses vitales en los próximos treinta años y diseñar una estrategia concertada, complementaria y racional para su protección. La consolidación de la seguridad estratégica nacional requiere disuadir las eventuales amenazas, neutralizar los riesgos, disminuir las vulnerabilidades, aprovechar las oportunidades y desarrollar la cooperación con países amigos y aliados. Ello exige interactuar de diversas y complejas maneras con los países que son relevantes para nuestra defensa: todos ellos poseen fuerzas armadas organizadas, administradas, dirigidas y equipadas para el siglo que ha comenzado. La mera existencia de fuerzas armadas en los países de relevancia estratégica crea, a un país que no las posee, el inmediato riesgo de que un régimen hostil pueda instalarse en alguno de ellos y desencadenar un conflicto frente al que estaría indefenso y quedando, por lo tanto, a merced de su voluntad.

En adición a este riesgo, el desarrollo de la cooperación y de las alianzas militares que concurrirían a nuestra defensa, requieren la interacción de las respectivas fuerzas armadas. Diversos ejercicios militares de las fuerzas armadas de los países vecinos y potencias extrarregionales se realizan regularmente en nuestro escenario estratégico.



Todas estas circunstancias indican que no puede razonablemente pensarse que la Argentina pueda prescindir unilateralmente de sus fuerzas armadas en los próximos treinta años. Para cooperar y mantener alianzas militares mutuamente beneficiosas entre las partes es necesario que todas ellas posean fuerzas armadas.

Concomitantemente, y por las razones que también se han explicado, el desarme unilateral frente a los países relevantes para nuestra defensa no solo nos priva de un elemento esencial en el tablero del poder regional y global, sino que deja nuestros intereses vitales a merced de la voluntad de cualquier actor externo frente al que no quedaría otro recurso que la rendición incondicional.

Nuestro país es un Estado de Derecho en cuya pirámide está la Constitución Nacional, que sabiamente prevé la existencia de fuerzas armadas y establece los objetivos y principios generales sobre los que debe guiarse su acción. En este sentido, la conducción de las fuerzas armadas corresponde al Presidente de la Nación, que la ejerce en sus aspectos cotidianos a través del Ministerio de Defensa. De este modo, las fuerzas armadas están conducidas por las autoridades libremente elegidas por los ciudadanos, como corresponde a nuestro sistema democrático y representativo.

El pleno funcionamiento del sistema representativo en materia de defensa implica que todas las decisiones de naturaleza política son adoptadas por actores elegidos de acuerdo con un proceso abierto, libre y competitivo, y siguiendo un procedimiento establecido en la Constitución, cuya legalidad está basada en haber sido aprobada por representantes libremente elegidos por el pueblo. Ello involucra:

- a) Que las autoridades políticas legítimamente elegidas diseñan y controlan la ejecución de la política de defensa.
- b) La identificación de los intereses vitales, amenazas, riesgos, vulnerabilidades y oportunidades del escenario estratégico internacional; el diseño y ejecución de las acciones en ese escenario y todo otro curso de acción que requiera la ejecución de la política exterior y el cumplimiento de las competencias ministeriales y las decisiones sobre la compra, venta y producción de armas, corresponden a las autoridades políticas elegidas del Estado.
- c) El rol de las Fuerzas Armadas es asesorar a las autoridades civiles en estas materias, e implementar sus instrucciones de una manera consistente y de acuerdo con la Constitución Nacional y las leyes que dicta el Congreso.

## 7. El fin del veto

Las fuerzas armadas son un instrumento esencial de la política de defensa.

Constituyen, además, un elemento representativo de la autoridad del Estado y de su soberanía frente a los demás países, así como una expresión de la historia común en el imaginario colectivo. En un régimen democrático, su acción está regulada por leyes claras y acordadas entre las grandes fuerzas políticas, de modo que exista un amplio consenso social sobre su rol en la sociedad. Durante el período que se extendió desde 1930 hasta 1983, las fuerzas armadas intervinieron en varias oportunidades en la vida institucional argentina, por diversas razones. El último caso fue particularmente crítico por la combinación de una derrota militar y la violación de los derechos humanos.

Ambas circunstancias tuvieron un impacto muy fuerte en la sociedad y en los partidos políticos y han influenciado, desde el restablecimiento democrático en 1983 hasta hoy, el rol que se les ha asignado en la política de defensa nacional.

De manera muy simplificada, puede decirse que desde la restauración democrática ha existido un veto civil a que las fuerzas armadas retomaran el rol crucial que tienen que cumplir en la política de defensa,

reduciendo su capacidad hasta un límite próximo a su insignificancia, con la consecuencia de provocar la virtual indefensión argentina en su propio escenario estratégico. Las razones por las que esta política se ha extendido durante treinta años son diversas, pero pueden sintetizarse en la influencia de dos corrientes de pensamiento que coinciden, desde argumentos distintos y con diversos matices, en mantener este veto civil.

Por un lado, un sector considera que devolver el rol tradicional en la política de defensa a las fuerzas armadas reavivará el riesgo de convertirlas nuevamente en un actor significativo en la política interna y abrirá las puertas a un nuevo período de protagonismo militar. Es por ello que este grupo está particularmente interesado en el llamado “control civil” de las fuerzas armadas, en la introducción de criterios y contenidos de las universidades civiles en la educación militar y en el debate académico de las cuestiones estratégicas. La preocupación de esta corriente está, por lo tanto, relacionada con problemas que hacen más al régimen político que a la propia política de defensa. En este sentido, su prédica ha sido exitosa, porque luego de los conatos de rebelión militar en contra de los juicios por violaciones de los derechos humanos que se extendieron durante los primeros siete años de la restauración democrática, que sirvieron para demostrar que los temores de esta corriente de opinión no carecían de sustento, las fuerzas armadas han desaparecido como un actor político y ningún sector político reivindica ya que cumplan un rol en la vida institucional del país.

Paralelamente, otra corriente de opinión que comparte, en gran medida, la crítica anterior, centra su cuestionamiento a las fuerzas armadas en las consecuencias negativas que habría provocado su intervención en nuestra política exterior y nuestras alianzas internacionales. Esta línea de pensamiento critica las ocasiones y los proyectos que llevaron a un distanciamiento de nuestro país con las democracias occidentales, como la simpatía por el Eje en 1943, la Guerra de Malvinas y el Proyecto Cóndor. Por ello, considera que la recuperación del rol de las fuerzas armadas en la política de defensa puede traer el renacimiento de políticas nacionalistas antioccidentales y favorables a vengar la derrota en Malvinas, así como el desarrollo de proyectos industriales y tecnológicos que podrían poner en cuestión el acuerdo básico que se ha mantenido a lo largo de todos estos años en materia de no proliferación y solución pacífica de la controversia territorial con el Reino Unido.

Ambas corrientes también coinciden en que los partidos políticos argentinos carecen de un número suficiente de especialistas en materia de defensa y en que el desconocimiento de las autoridades civiles de los temas de la defensa los vuelve influenciados por el pensamiento militar cuando acceden al Ministerio de Defensa, convirtiéndolos en meros interlocutores entre la Presidencia y las fuerzas armadas. Por esta debilidad de la formación de los civiles en la materia, las autoridades políticas del Ministerio de Defensa procurarían mantener las fuerzas armadas en su mínima expresión, facilitando su control político.

Las dos líneas de pensamiento también coinciden en confiar en que el sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas constituye una garantía suficiente de protección de nuestros intereses vitales, particularmente si la Argentina mantiene una política exterior prooccidental y participa activamente en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Varios partidarios de ambas corrientes ven con simpatía declarada o encubierta la llamada “doctrina del realismo periférico”, porque sostiene no solo que la prioridad del esfuerzo presupuestario debe dedicarse al desarrollo económico y a la solución de los problemas sociales, sino también porque considera que, aún cuando la Argentina realizara un esfuerzo para el equipamiento de la defensa, su peso en el escenario estratégico internacional continuaría siendo insignificante frente al poder de las grandes potencias y, por lo tanto, innecesario y superfluo, al tiempo que podría desencadenar una carrera de armamentos regional.

En ciertos casos, sus adherentes consideran que el análisis del escenario estratégico internacional y el debate sobre nuestra política de defensa, aún cuando sea realizado por civiles, encubren el interés de las fuerzas armadas por recuperar cierto protagonismo en la vida política y que, por lo tanto, deben ser apartados de la agenda política cotidiana. La influencia de esta prédica ha traído como consecuencia que la Argentina no debata, como en toda democracia avanzada, abierta y públicamente cuál debe ser su política de defensa. Se explica así nuestra carencia de una política de defensa moderna y que las fuerzas armadas, que son el instrumento esencial para llevar adelante esa política de defensa democrática, se encuentren incapacitadas

para cumplir el rol que la Constitución les reserva en la protección de nuestros intereses vitales y en el resto de las funciones del Ministerio de Defensa, como ocurre en toda democracia avanzada.

El diseño y la implementación de la política de defensa que necesita la República para el siglo XXI requiere, por lo tanto, dejar atrás este veto, construyendo una nueva cultura estratégica basada en el pleno funcionamiento del sistema representativo, el imperio del Estado de Derecho, la transparencia y la rendición de cuentas y la reafirmación del carácter estrictamente defensivo que guía nuestra política de defensa. Es decir, debemos partir de otras bases, más maduras e institucionales para construir la Argentina del futuro. Ello implica aceptar que no hay defensa sin fuerzas armadas, como lo han hecho todas las democracias avanzadas del mundo. Es más, las democracias más avanzadas del mundo son las que están a la vanguardia tanto en materia de la ciencia y las tecnologías militares como en la capacidad de sus fuerzas armadas para actuar exitosamente en diversos escenarios internacionales, incluso más allá de sus fronteras.

## 8. Un cambio en nuestra cultura estratégica

Nuestra cultura estratégica ha atravesado diversas etapas con contenidos muy diversos, por muy distintas razones cuyo tratamiento excede el límite de este trabajo.

Pero a los efectos que nos interesan aquí, podemos dividir su historia en tres grandes períodos:

a) Desde la Revolución de Mayo (1810) a la intervención armada en el Paraguay (1865), en el que la política exterior y la política de defensa, a pesar de las complejidades de la vida política nacional, lograron consolidar nuestras fronteras exteriores, organizar la paz interior y crear las condiciones institucionales para el desarrollo económico y social.

b) Desde la intervención armada en el Paraguay (1865) hasta la restauración democrática (1983), en el que el crecimiento económico, el mantenimiento de fuerzas armadas suficientes y la política de alianzas y cooperación con terceros países permitió aventar las eventuales amenazas y riesgos externos, a pesar de la lenta declinación del poder relativo frente a los países relevantes para nuestra defensa.

c) Desde la restauración democrática (1983) hasta el presente, en que primó el “control civil” de las fuerzas armadas, la administración burocrática del Ministerio de Defensa, la lenta disolución de la capacidad militar y la pérdida de peso y competitividad internacional de las industrias de la defensa.

La experiencia de estos últimos treinta años ha probado que el control político de las fuerzas armadas y la reducción del Ministerio de Defensa a un aparato burocrático, que cumple apenas discretamente una parte de las competencias que le asigna la Ley de Ministerios, no pueden brindar la defensa que requiere un país del tamaño y las riquezas del nuestro ni cumplir adecuadamente los requerimientos que provienen de nuestra política exterior. La situación ha llegado al punto límite de que tenemos que rechazar las invitaciones para participar en ejercicios militares en nuestro propio escenario estratégico, donde nuestros vecinos junto con las fuerzas armadas de países relevantes se ejercitan conjuntamente en el uso de la fuerza, porque carecemos del equipamiento mínimo del que disponen todos los demás participantes. El mensaje que estamos transmitiendo es de desinterés y falta de decisión para proteger nuestros intereses vitales, lo que puede avivar las apetencias de terceros Estados y actores armados no estatales. Urge, pues, acordar las bases para que ese consenso mayoritario pueda lograrse, dando adecuadas garantías de que las fuerzas armadas cumplirán el rol que les corresponde en la política de defensa de un país democrático y que esa política se integrará perfectamente con los objetivos pacíficos de nuestra política exterior.

Es necesario desarrollar una nueva cultura estratégica que parta de bases distintas a las de las corrientes de pensamiento explicadas más arriba: los principios del Estado de Derecho, el régimen democrático, la transparencia y la rendición de cuentas, el pleno funcionamiento del sistema representativo y la defensa de nuestros intereses estratégicos de largo plazo. Para ello, pueden desarrollarse un conjunto de

acciones que contribuyan a despertar el interés y promover el debate y la participación en la sociedad civil de los temas de la defensa. Entre ellos pueden mencionarse:

o Integrar al Congreso y a sus Comisiones en la definición y ejecución de los aspectos de largo plazo de política de defensa, para construir y mantener una política de Estado.

o Favorecer la participación de los partidos políticos en el debate sobre el futuro de la política de defensa, aumentando las mesas redondas, seminarios y publicaciones en los que sean convocados sus expertos y líderes políticos.

o Desarrollar una red de instituciones y expertos civiles en materias vinculadas con la defensa. Tenemos que financiar, como ocurre en todas las democracias, la creación y el funcionamiento de centros de estudios estratégicos y otras instituciones similares y sus publicaciones, para aumentar el conocimiento y favorecer el debate público sobre los diversos aspectos de la defensa.

o Crear centros de documentación y bibliotecas abiertos al público sobre los temas de defensa, con acceso a las publicaciones periódicas y libros internacionales. En este sentido, el Estado Nacional y las Provincias tienen un retraso enorme, que se extiende a la mayoría de las universidades.

o Digitalizar los archivos históricos del Ministerio y abrirlos a la consulta de los investigadores, con las restricciones habituales en las democracias avanzadas.

o Digitalizar las publicaciones periódicas, los documentos y las actas de Congresos y Seminarios, para facilitar una reflexión histórica.

o Favorecer los estudios interdisciplinarios en materia de seguridad internacional, defensa y fuerzas armadas a través del CONICET y de las Universidades públicas y privadas.

o Desarrollar cursos específicos para la formación de periodistas especializados. No se puede informar adecuadamente de lo que se desconoce.

o Invitar regularmente a expertos de países relevantes para nuestra defensa a exponer las ideas y políticas de sus países y a debatir con nuestros especialistas y dirigentes políticos, contribuyendo así a elevar el nivel del debate interno y conocimiento mutuo.

o Aumentar el *soft power* argentino en el exterior, por medio de la difusión de expertos, cursos, seminarios y publicaciones en diversos idiomas. Por esta vía también incrementaremos nuestra capacidad de influencia en los países de interés estratégico o de política exterior, a partir de un nivel mucho más sofisticado en nuestra reflexión estratégica.

o Mantener un plan de becas para el estudio en el exterior, particularmente en los países relevantes para nuestra defensa, de nuestros expertos y periodistas en los temas de defensa, favoreciendo su comprensión de la actualidad del debate mundial y regional sobre la defensa y la seguridad internacional.

o Reintegrar a las fuerzas armadas a la normalidad de la vida social, procurando su reconocimiento profesional y la reafirmación de su rol en la vida democrática del país.

## 9. Sacrificio y prioridades

Un indicador de la madurez de la cultura estratégica de un país es la importancia que se le asigna a la defensa en las prioridades políticas y presupuestarias nacionales.

La defensa se ocupa de la preservación de los intereses vitales, aquellos sin los cuales no tenemos sociedad ni estado. El porcentaje de la riqueza nacional o del presupuesto nacional que se asigna a esta tarea varía considerablemente entre los diversos países. Países que están en guerra o a las puertas de ella, es natural que inviertan una suma muy importante en su preservación amenazada; países que tienen un escenario estratégico relativamente seguro lo hacen, habitualmente, en menor escala.

Este esquema básico de que ante mayor amenaza e inseguridad mayor debe ser el presupuesto, no es de aplicación mecánica, porque un conjunto de diversas circunstancias pueden afectar la asignación de recursos. Así, por ejemplo, países que no tienen amenazas inminentes en su escenario estratégico pueden verse obligados a dedicar un presupuesto importante en razón de pertenecer a alianzas militares que requieren una contribución significativa de sus miembros para sus fines más generales.

Otros países en la misma situación pueden poseer sectores científicos y tecnológicos avanzados así como grandes empresas exportadoras, que requieren importantes sustentos presupuestarios. Del mismo modo, países que pueden estar sometidos a amenazas importantes pueden verse favorecidos por el aporte a su seguridad que les proveen aliados poderosos y sus paraguas de seguridad.

Todos estos elementos forman parte del diagnóstico del escenario internacional y estratégico, de cuya apreciación deben surgir las prioridades de la defensa de cada país democrático. Una vez que estas variables han sido definidas, la asignación presupuestaria a la defensa debería ser la primera prioridad del Estado. Es la comprensión de esta prioridad que tiene la preservación de los intereses vitales y las demás funciones esenciales del Ministerio de Defensa lo que constituye un indicador de la maduración de la cultura estratégica de un país, del mismo modo que la comprensión de la importancia clave que tiene la política exterior para la realización de los fines de largo plazo del Estado señala también la maduración de la cultura estratégica en esta materia.

La asignación de esta prioridad a las políticas de defensa y exterior presenta habitualmente un dilema a la política interna, porque es natural en toda sociedad abierta un debate sobre las prioridades del gasto en su conjunto. Los países exitosos han sido los que han volcado los recursos necesarios para su defensa y política exterior, de una manera racional y consistente con los objetivos de largo plazo de la sociedad y el estado. Dos casos pueden ilustrar la relación entre la realización de un sacrificio, la conservación de las prioridades, la preservación de la sociedad y el éxito en el largo plazo: el Brasil decidió que debían asignarse los recursos necesarios a EMBRAER para que se desarrollara, a pesar de existir una situación social acuciante en las favelas. La empresa es hoy el mayor exportador mundial de aviones de tamaño mediano. Los Estados Unidos no renunciaron a equilibrar el poderío soviético durante la Guerra Fría, porque existían situaciones de pobreza en los Estados del sur del país. Finalmente, el país venció al bloque soviético y emergió como la gran potencia hegemónica mundial.

Los líderes políticos, académicos, empresarios, altos funcionarios del Estado y los líderes de la sociedad civil tienen una responsabilidad importante en desarrollar en la sociedad una cultura estratégica que no resigne la preservación de nuestros intereses vitales y los demás objetivos de la política exterior, a través de la renuncia al sacrificio necesario para asignar las prioridades que estas políticas deben tener en la conducción del Estado, con el argumento de obtener ventajas coyunturales o circunstanciales. La incorrecta asignación de prioridades y sacrificios explica, en el largo plazo, la declinación en términos históricos de una sociedad y, en casos extremos, su desaparición. Los países más poderosos construyeron sobre la base del sacrificio de ayer el poder y la riqueza de las que disfrutaban hoy. Esa manera de pensar y actuar es, en última instancia, la esencia de la cultura estratégica.

## 10. Una estructura de diagnóstico y de planificación.

Por todo lo explicado, la primera tarea que tenemos por delante para elaborar y ejecutar acertadamente nuestra política de defensa para el siglo XXI es la creación de una instancia profesional del más alto nivel que elabore y mantenga actualizado el diagnóstico descrito más arriba y coordine las acciones que correspondan con la política exterior. En realidad, estas instancias de diagnóstico y planificación estratégica profesional debieran estar presentes en todos los Ministerios y Agencias nacionales, pero resultan críticamente indispensables en el Ministerio de Defensa y la Cancillería. Es necesario construir una malla de planeamiento político estratégico que permita al Ejecutivo dirigir articuladamente su acción en el largo plazo.

Solo cuando el Ministerio de Defensa cuente con ese diagnóstico y, por medio de la Unidad de Planeamiento, con las líneas directrices para su ejecución, podrá adoptar de manera racional y articulada el conjunto de decisiones que involucra llevar adelante la política de defensa (incluyendo el tamaño, equipamiento y distribución en el territorio de las fuerzas armadas); podrá dar la dirección política adecuada a las fuerzas armadas y el resto de su estructura burocrática, científico-tecnológica e industrial y estará en condiciones de controlar su ejecución y cumplimiento de acuerdo con las normas legales y administrativas.

## 11. Unificación de la función administrativa

Paralelamente al establecimiento de las unidades de diagnóstico y planificación estratégica, el Ministerio de Defensa debe encarar una profunda reforma interna, tanto de su propia administración como de las fuerzas armadas.

El Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las tres fuerzas armadas deberían trabajar compartiendo un único procedimiento administrativo común a todas sus instancias internas, con un único sistema informático y de comunicaciones. Eventualmente, la reunión en un único edificio de las grandes áreas de gobierno de las cinco instancias (conducción política, planeamiento, administración, personal y presupuesto) puede facilitar esta tarea, aumentando la sinergia y facilitando el trabajo en común. La administración centralizada de todos los recursos presupuestarios y humanos es una herramienta indispensable para el buen gobierno de la política de defensa, que permitirá, una vez disponible, comenzar a racionalizar su asignación evitando duplicaciones innecesarias y gastos superfluos y transparentando las adquisiciones y el uso de los recursos.

La unificación del procedimiento administrativo en un solo sistema informático es crucial no solo para que las autoridades políticas tengan información en tiempo real de todo lo que sucede en las diversas dependencias y en las fuerzas armadas, sino porque también permite desarrollar la cultura del trabajo en común, disminuir el secreto innecesario y las políticas y contabilidades paralelas. Es una medida de buen gobierno democrático, de administración republicana y de transparencia.

Lo mismo debe ocurrir con las Agregadurías de Defensa en el exterior, que deben integrarse al sistema de conducción del Ministerio, como lo hacen las Embajadas y Consulados en la Cancillería. La información que producen las Agregadurías debe dirigirse, en primer lugar, al Ministerio de Defensa y, subsidiariamente, a las fuerzas armadas concernidas según el tema. No puede existir información dentro del sistema de la defensa a la que no tenga acceso el Ministro de Defensa y, de acuerdo con sus instrucciones, el resto de las autoridades políticas según el grado de acceso a la confidencialidad de los documentos que el Ministro determine. Este aspecto es particularmente crítico en materia de inteligencia.

Las unidades de diagnóstico y planeamiento estratégico deben estar conducidas por el Ministerio de Defensa e integradas, además de los funcionarios del Ministerio con las diversas especialidades requeridas, por los diversos servicios de inteligencia estratégica del EMC y las fuerzas armadas y por otros servicios, agencias y Ministerios que resulten necesarios en función de los temas que se consideren. Accesoriamente, puede requerirse el concurso de especialistas en determinadas áreas críticas que exigen conocimientos específicos. No puede haber más que un solo diagnóstico y una sola planificación estratégica en materia de defensa.

Por lo tanto, la segunda tarea indispensable que debe realizarse en paralelo al establecimiento de las unidades de diagnóstico y planificación, es dotar al Ministerio de Defensa de un procedimiento administrativo común informatizado y del equipamiento técnico necesario para dirigir, ejecutar y controlar la política de defensa.

## 12. Un cuerpo profesional de administradores de la defensa

La tercera tarea crítica para contar con el Ministerio de Defensa que necesitamos es diseñar la planta de personal que requiere una administración de acuerdo con las necesidades de la defensa del siglo XXI. El Ministerio de Defensa es hoy una estructura tan pequeña que no está en condiciones de diseñar, ejecutar y controlar por sí mismo la política de defensa en todos sus aspectos y por todos sus actores. El resultado práctico de esta insignificancia administrativa es la transferencia de instancias de análisis, actividades y responsabilidades al Estado Mayor Conjunto y las fuerzas armadas, que es, precisamente, lo que se quiere evitar en una administración democrática de la defensa. Es una tarea pendiente de la administración democrática construir una estructura administrativa profesional que actúe como la columna vertebral de la conducción política.

La administración civil de la defensa requiere, por todas las razones que hemos mencionado, contar con un cuerpo profesional permanente en el Ministerio de Defensa y en los órganos de dirección de las fuerzas armadas. El corte político en los Ministerios y Agencias (el nivel hasta el que desciende en la burocracia el nombramiento de figuras políticas del gobierno del momento), es muy alto e intrusivo, y, por lo tanto, la burocracia de carrera se encuentra en un nivel de gran subordinación a las autoridades políticas. Con cada recambio de gobierno, una parte de esas designaciones políticas se retira y otra pasa a integrar la planta permanente, sin que medie un examen previo de su formación y experiencia.

El conocimiento profundo de los temas de defensa requiere la conformación de un servicio civil de administradores de la defensa, provenientes de las diversas especialidades que requiere el Ministerio, que resulten elegidos por concurso público competitivo y transparente por oposición de antecedentes, a la manera del Servicio Exterior de la Nación. Ese personal debe ser capacitado permanentemente en los conocimientos y las técnicas más modernas, estar al corriente de los últimos desarrollos del escenario internacional, y dominar los idiomas de los países relevantes para nuestra estrategia de defensa. Como complemento de su formación y comprensión de la realidad estratégica internacional, a lo largo de su carrera debería ser destinado también a prestar servicios de apoyo en las Agregadurías de Defensa en el exterior.

Para aumentar la sinergia con la política exterior, el cuerpo de Administradores Nacionales de la Defensa debería ser construido de manera similar al Servicio Exterior, compartiendo sus categorías, régimen de promoción (incluyendo las instancias de acuerdos del Senado de la Nación para las tres categorías superiores) y la equivalencia salarial y protocolar. Una Escuela de la Administración de la Defensa debiera replicar también el rol del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Esta similitud básica facilitará la tarea de su implementación en el Ministerio de Defensa, aprovechando la experiencia y el conocimiento ya presente en la Cancillería.

Servicio Exterior	Administración de la Defensa
Embajador (*)	Administrador Nacional
Ministro de 1 era. (*)	Director General
Ministro de 2 da. (*)	Director
Consejero	Consejero
Secretario de 1era.	Secretario de 1era.
Secretario de 2da.	Secretario de 2da.
Secretario de 3era.	Secretario de 3era.

(\*): Acuerdo del Senado de la Nación para el ascenso a esta categoría

La implementación de este cuerpo de Administradores Nacionales de la Defensa requerirá un período de transición y brindar la oportunidad a los actuales funcionarios del Ministerio de Defensa de integrarse a la nueva carrera, si reúnen los requisitos exigidos. En este caso también, la experiencia del Servicio Exterior al asimilar al Servicio Comercial puede resultar de gran utilidad, por su gestión exitosa.

El primer paso en este sentido es establecer la planta, es decir, el número de puestos en cada categoría que constituirá la carrera. Por única vez durante un período que podría ser de dos años, se debería realizar un concurso anual competitivo y transparente para todas las categorías de la carrera, abierto también para todo el personal civil que presta funciones en el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas, que reúna los requisitos mínimos (títulos universitarios de las especialidades afines, examen psicotécnico, médico, idiomas y otros que se estimen adecuados). Los interesados que reúnan los requisitos deberían aprobar el curso de ingreso, como sucede en el ISEN. De acuerdo con su antigüedad en el Ministerio se les asignaría la categoría correspondiente de la carrera. Los incorporados gozarían de un tiempo prudencial para completar el resto de los requisitos adicionales para la promoción a esas categorías (cursos de capacitación, seminarios de investigación, tesinas y tesis, niveles de idiomas), de modo que todos los integrantes de la carrera hayan cumplido los mismos requisitos.

Al finalizar este período de transición de dos años, todos los concursantes sólo ingresarán por la categoría inferior, como en el Servicio Exterior.

De este modo, el Ministerio de Defensa contará con un cuerpo profesional permanente de civiles entrenados en la administración y gerenciamiento de la defensa, que tendrá el conocimiento profundo y la experiencia que se requieren para una administración civil de la defensa. A lo largo de su carrera, además, conocerán la evolución de los cuadros de las fuerzas armadas, desarrollando la sinergia necesaria entre ambos estamentos. La interacción permanente con el Servicio Exterior, del que será un verdadero espejo, incluso en el exterior, también desarrollará la cultura de pensar y trabajar juntos en pos de los intereses estratégicos de la República.

### **13. Ciencia, tecnología, innovación y desarrollo industrial**

La cuarta prioridad para dotarnos de la defensa que requiere el siglo XXI es conocer y desarrollar localmente el máximo posible de la ciencia y la tecnología de punta vinculada con la defensa, fomentando la innovación y desarrollando industrias militares y civiles competitivas internacionalmente de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias. Sin este complejo científico, tecnológico e industrial no podremos contar con una defensa moderna y autónoma. El dominio de la ciencia y la generación endógena de las tecnologías más modernas constituyen, por sí mismas, un importante elemento de disuasión, porque aquellos que saben cómo están hechas y cómo funcionan las cosas, pueden fabricarlas cuando las necesiten.

Las unidades de diagnóstico y planificación deben tener, entre sus tareas cruciales, la de identificar las tecnologías de punta prioritarias para la defensa y establecer los planes para su desarrollo nacional en función de nuestras necesidades, así como la adquisición de las que no puedan aún desarrollarse localmente de países aliados o con los que mantenemos relaciones de cooperación, en coordinación con la política exterior. Además, pueden contribuir a estudiar las oportunidades que pueden brindar los mercados internacionales para colocar la producción nacional del sector.

Para el éxito de todo el sector, son necesarios la coordinación de toda la investigación y el desarrollo que se realiza en la órbita del Ministerio de Defensa, evitando las duplicaciones y promoviendo las sinergias entre los diversos sectores y agencias. Aquí también, el procedimiento administrativo común cumplirá un gran rol para identificar y dar adecuado seguimiento a las acciones que se realizan en los diversos laboratorios, agencias y empresas. Es necesario que todos trabajen como una unidad, guiados por los planes estratégicos de largo plazo. Paralelamente, se requiere coordinar la labor de todas las escuelas e institutos de formación científica y tecnológica del Ministerio y las fuerzas armadas, unificando y compatibilizando los



planes de estudios allí donde sea posible; facilitando los intercambios de estudiantes y profesores y el trabajo conjunto y procurando entrenar a los alumnos en la frontera de la ciencia y la tecnología. Un adecuado plan de becas de estudio en el exterior debería complementar estas actividades, asignando particular interés a los países relevantes para nuestra política de defensa.

En el desarrollo de una política adecuada para este sector, el Ministerio puede aprovechar la experiencia y solicitar la cooperación de instituciones como el Instituto Balseiro o el Instituto de Altos Estudios Espaciales Mario Gulich para, en un tiempo razonable, desarrollar su propio Instituto de Estudios Científicos y Tecnológicos de la Defensa, para formar los profesionales y técnicos que requiere el sector.

El conocimiento científico y técnico tiene que traducirse en innovación productiva. Para ello, se requiere contar con una empresa equivalente al INVAP en materia de defensa, que haga de interfase entre la investigación de CITEDEF, el desarrollo de nuevos productos y las empresas que los producirán y colocarán, en su caso, en el mercado internacional. Es necesario convertir el enorme conocimiento científico y técnico diseminado en una variedad de instituciones en una fuerza transformadora que aporte al Ministerio y a las fuerzas armadas los equipos y las tecnologías más avanzadas para hacer frente a los desafíos del siglo XXI.

Finalmente, todo este proceso debe redundar en la creación de un tejido industrial internacionalmente competitivo que pueda colocar sus bienes y servicios en el mercado mundial. Por un lado, la racionalidad y la necesaria coherencia interna de la labor del Ministerio exigen que regresen bajo su órbita todas las industrias, agencias y centros de investigación y desarrollo estatales que realizan actividades vinculadas con la defensa. Su diseminación por diferentes Ministerios afecta claramente una gestión unificada y el necesario contralor de sus actividades para la defensa. Por el otro, debe incorporarse a la empresa privada, particularmente la nacional, también como motor de la innovación.

La política de defensa tiene que apoyar a estas empresas para que tomen una talla internacional cada vez mayor y favorecer la creación de nuevas grandes empresas argentinas, alentando su inversión en otros mercados, particularmente los países limítrofes y América Latina, como primera etapa de su expansión global. Estas empresas actuarán como las correas de transmisión de nuestra producción en el mercado mundial y brindarán también una oportunidad para el desarrollo de la cooperación y el aumento de nuestra influencia en los países compradores.

La propiedad de las empresas, así como la sede de su dirección y domicilio fiscal no es irrelevante para la construcción de un capitalismo “maduro”, como lo han probado diversas experiencias recientes en el sector de la defensa. Más importante aún es que la sede de la investigación y desarrollo de productos para el mercado internacional esté en nuestro país. Sin empresas argentinas que vendan sus productos desarrollados localmente en el mercado internacional tampoco tendremos una I+D “madura”: la debilidad argentina es la falta de suficientes empresas nacionales que desarrollen localmente productos innovadores para el mercado mundial.

La construcción de una malla empresaria argentina competitiva en el mundo debe verse como una cadena de aumento continuo del tamaño de las empresas desde las incubadoras de nuevos emprendedores, pasando por las pequeñas y medianas hasta las grandes empresas de talla global. En todos los países, pero particularmente en aquellos en desarrollo, se utilizan diversos mecanismos para favorecer este proceso, como las líneas de crédito para la adquisición de empresas en el exterior; la utilización del poder de compra del Estado para la conformación de ramas industriales y el desarrollo tecnológico local; la política educativa para la provisión de los cuadros profesionales y técnicos necesarios; la financiación de la inversión en I+D y la infraestructura territorial y de servicios de última generación, que crea las condiciones para su florecimiento. Para financiar estos proyectos de investigación, el desarrollo de nuevos productos y su colocación en el mercado internacional, hace falta también un mercado local de capitales importante, transparente y confiable.

La política de defensa debe estar dirigida a crear una creciente capacidad propia de generación de tecnología, innovación y desarrollo de nuevos productos, que contribuirá a nuestra conversión en un país

desarrollado. Hay una relación directa entre la innovación, la competitividad y el nivel de desarrollo y, por ende, con el nivel de vida de la sociedad en su conjunto. Nuestra estrategia para desarrollar un tejido empresarial innovador debe articular la necesidad de mantener la C+T+I+D resultante en manos argentinas, la preservación de los secretos industriales y la eventual participación accionaria estatal en caso de ser necesaria, para poder reinvertir los dividendos en nuevos y más ambiciosos proyectos, realimentando el proceso de creación de grandes empresas nacionales que diseñen y produzcan para el mercado mundial. Las empresas innovadoras y del sector tecnológico de punta recibirían un gran impulso si pudieran contar con líneas de crédito y apoyo financiero para sus exportaciones y la adquisición de empresas extranjeras que integren y complementen sus estrategias empresarias, acceso a nuevos mercados y disponibilidad de nuevas tecnologías.

En el desarrollo de esta estrategia, tenemos la ventaja de que la Argentina no tiene hoy grandes vetos (como tuvo en el pasado) para compartir la vanguardia científica y tecnológica del mundo occidental. La única oposición fuerte que tenemos que neutralizar es la que surge del intento del Reino Unido por preservar su ventaja tecnológica y de equipamiento en materia de defensa. Es una oportunidad que nos brinda el escenario internacional, que es fruto de mantener una política consistente con las obligaciones internacionales en materia de no proliferación de tecnologías sensitivas, que no aprovechamos aún en todas sus posibilidades.

#### **14. La distribución de la actividad en el territorio nacional**

El Ministerio de Defensa posee cuantiosas propiedades inmuebles en diversas provincias de nuestro país, muchas de ellas de gran valor de mercado. Una vez que se cuente con la planificación estratégica que se ha descrito, el Ministerio debería encarar una sistemática transferencia de actividades desde el núcleo central Pampeano-Cuyano hacia la Patagonia y los territorios insulares, el NOA y el NEA, favoreciendo el desarrollo, el empleo y una distribución más armoniosa de la población en esas zonas, procurando su integración al área Central más desarrollada.

Al encarar nuevos proyectos innovadores, la defensa debería promover también una nueva distribución geográfica de su C+T+I+D y favorecer la creación de nodos (clusters) por medio de la radicación de los centros de investigación, los institutos de formación y las empresas del sector hacia esas regiones, con un sentido de mayor equilibrio federal, procurando la disminución de la concentración de empresas y población en la región metropolitana.

El traslado a esas regiones de actividades actualmente desarrolladas en la Capital Federal, el conurbano bonaerense y el resto del área central puede financiarse, al menos en importante medida, por el alto precio que puede obtenerse por la venta de esas propiedades. Al mismo tiempo, el traslado permitirá abandonar viejos y obsoletos edificios y construir la infraestructura edilicia de punta que requiere la defensa del siglo XXI.

Este proceso debe acompañar, paralelamente, la nueva distribución de fuerzas y recursos en las cinco Regiones de la Defensa (que se verán más adelante), procurando complementar las acciones que otros sectores de la Administración Pública realicen en la misma dirección, promoviendo las sinergias y la integración de actividades.

#### **15. Publicidad, transparencia y sociedad civil**

Estas acciones deben ejecutarse con una permanente publicidad de los actos de gobierno, con la mayor transparencia posible y con la activa participación de la sociedad civil. La información puesta a disposición del público debe ser lo suficientemente relevante como para permitir una correcta comprensión de los objetivos y medios de nuestra política de defensa, de los valores que guían su ejecución, de la probidad con la que se utilizan y el destino que se da a los fondos públicos que la sociedad invierte en su preservación.

Entre la información que debiera brindarse al público también puede agregarse:

- o Los programas de educación de las Fuerzas Armadas y los Administradores Nacionales de la Defensa.
- o El llamado a concurso público, abierto y competitivo de los profesores de las academias militares, que no dicten materias específicamente confidenciales.
- o Los CCVV de esos profesores en ejercicio.
- o Los trabajos académicos realizados por los alumnos de los diversos institutos de formación.
- o Integrar al Congreso y sus Comisiones en la definición y ejecución de los aspectos de largo plazo de la política de defensa.
- o Tener un Vocero oficial que regularmente informe a la prensa sobre las actividades que se desarrollan.
- o Publicar los resultados de auditorías externas sobre las cuentas y el desempeño.
- o Establecer la trayectoria profesional y la capacitación como criterios esenciales para los ascensos y destinos que no requieren acuerdo del Senado.

## **16. Un lustro de transición hacia la política de defensa del siglo XXI**

Una política de defensa de largo plazo requiere un diagnóstico previo y una planificación de la obtención y del mantenimiento de las capacidades necesarias para poder llevarla a cabo exitosamente. Ambos elementos deben ser compartidos por los partidos políticos mayoritarios, de modo que se conviertan en una Política de Estado que le asegure la continuidad del apoyo político y presupuestario y la sustraiga de la competencia política cotidiana. Este proceso exigirá tiempo, no solo porque habrá que crear las instancias profesionales de diagnóstico y planeamiento, sino porque también requerirán su articulación con la política exterior y la construcción posterior del indispensable consenso político.

Si bien este conjunto de tareas esenciales puede avanzar relativamente rápido en caso de reunirse las condiciones políticas y presupuestarias óptimas, conviene partir del presupuesto de que la realidad política puede requerir un cierto tiempo para acordar una Política de Estado. Como se ha explicado, la unidad de medida razonable para la planificación de la política de defensa son cinco años. A continuación, se desarrolla un conjunto de medidas para desarrollar en el primer lustro de una nueva política (2016-2020), que son conducentes a crear las condiciones para poder desarrollar una política de largo plazo. Una vez que esa estrategia sea adoptada, las medidas propuestas no sólo serán compatibles, sino que habrán creado mejores condiciones para su más rápida y eficiente puesta en práctica.

### ***1. Un presupuesto para un lustro de transición***

La primera pregunta que se hacen todos los expertos en este tema es cómo establecer el presupuesto óptimo de la defensa. La respuesta a esta pregunta ya ha sido formulada: el presupuesto óptimo es aquel que permite realizar de manera racional y exitosa las cuatro funciones básicas de la defensa, garantizando la seguridad de la República, que consiste en que todas las amenazas a nuestros intereses vitales pueden ser disuadidas y, en caso de ejecutarse, pueden ser contrarrestadas de manera eficiente, y todos los riesgos y vulnerabilidades podrán ser reducidos a un nivel que resulte soportable. Por lo tanto, el presupuesto óptimo en el largo plazo surgirá de las instancias de diagnóstico y planeamiento que establecerán las necesidades de nuestra defensa.

Sin embargo, durante el primer lustro de transición debe adoptarse algún criterio para establecer el presupuesto mínimo que requerirá el Ministerio para ese período.

Para establecer esa cifra provisoriamente, nuestra propuesta es partir de ciertos presupuestos:

- a) En el período 2016-2020, la Argentina no enfrentará una amenaza militar significativa.
- b) El modelo debe buscarse en el presupuesto mínimo de defensa que utilizan las democracias avanzadas y los países relevantes para nuestra defensa.
- c) La estimación del valor del PBI en cinco años.

Cuando analizamos el presupuesto de defensa de las democracias avanzadas, vemos una coincidencia en que su expresión mínima se ubica entre el 1 y el 1,5 por ciento del PBI (por supuesto, hay que tener en cuenta al evaluar este porcentaje que todas ellas cuentan con el paraguas de la protección estadounidense). El presupuesto de los ocho países relevantes para nuestra defensa, como se muestra más adelante, refleja también la misma tendencia: si exceptuamos a los Estados Unidos, el promedio del resto es del 1,75 por ciento del PBI.

Presupuesto de Defensa como porcentaje del PBI 2012	
Bolivia	1,47
Brasil	1,47
Chile	2,04
Estados Unidos de América	4,35
Paraguay	1,66
Perú	1,28
Reino Unido	2,49
Uruguay	1,95

Fuente: CIA Factbook

Si estimamos (de manera muy conservadora) el PBI argentino para 2020 en 400.000 millones de dólares, podemos deducir que un presupuesto mínimo del 1 por ciento del PBI resultaría en unos 4.000 millones de dólares. Si el presupuesto nacional en esa fecha es del 30% del PBI, el presupuesto de la defensa representaría una cifra cercana al 3,5 por ciento del presupuesto nacional, lo que parece una cifra razonable para la preservación de nuestros intereses vitales, el cumplimiento de las competencias ministeriales y el apoyo de nuestra política exterior. No incluimos en el presupuesto del Ministerio de Defensa el costo de las pensiones y retiros militares, porque, en realidad, son partidas que se cubren con los presupuestos asignados a la seguridad social por su carácter de funcionarios del Estado, así como sucede con el presupuesto del resto de los Ministerios, aún cuando tengan un régimen específico de retiro y jubilación para sus funcionarios.

La siguiente estimación necesaria es cómo asignar los fondos dentro del Ministerio. Para ello deben establecerse también ciertos presupuestos, que se derivan de los anteriores. Como se ha dicho, hasta que se cuente con un diagnóstico y planeamiento de los recursos necesarios, el monto mínimo para el primer lustro de transición permitiría enfocar los esfuerzos en la vigilancia y contralor de lo que sucede en nuestro territorio, la construcción de una capacidad defensiva, la reorganización de los recursos existentes y en la puesta en marcha de los instrumentos de diseño y ejecución de la política de largo plazo.

Para este limitado pero esencial objetivo, nuestra estimación mínima de las fuerzas armadas necesarias es la siguiente:

Ejército:	40.000 efectivos
Armada:	25.000 efectivos
Fuerza Aérea:	15.000 efectivos
<b>Total:</b>	<b>80.000 efectivos</b>

Si calculamos un costo total promedio mensual de 2.000 dólares por cada efectivo, el presupuesto asignado a los sueldos de estos 80.000 efectivos equivaldría a, aproximadamente, 2.000 millones de dólares, el 50% del total presupuestado.

A ello debería sumarse el equipo moderno necesario para cada uno de estos efectivos, que podemos calcular en 3.000 dólares por cada uno, lo que da un total de 240 millones de dólares. La cifra total estimada permitiría también asignar 500 millones de dólares anuales para el equipamiento en sistemas de armas y materiales para las fuerzas armadas. A ello podría aún sumarse una partida de 260 millones de dólares como presupuesto del Ministerio de Defensa como tal y, finalmente, los 1.000 millones de dólares restantes estarían destinados a cubrir el funcionamiento de toda la estructura.

Veamos estas cifras en un cuadro:

Presupuesto Estimado (dólares)	
Salarios	2.000.000.000
Equipamiento de efectivos	240.000.000
Sistemas de armas y materiales	500.000.000
Ministerio de Defensa	260.000.000
Funcionamiento	1.000.000.000
<b>Total</b>	<b>4.000.000.000</b>

El presupuesto del Ministerio se iría incrementando también a medida que las industrias militares y ciertos organismos de investigación relacionados con la defensa vuelvan a su órbita, porque deben hacerlo con los presupuestos que tienen asignados en los ministerios a los que actualmente pertenecen.

La asignación de este presupuesto debe planificarse a lo largo de cinco años, para alcanzar en 2020 los 400.000 millones estimados, pero si el crecimiento de la economía nacional lo permitiera antes, su asignación debería realizarse tan pronto como el Ministerio pueda ejecutar las diversas acciones que requiere la transición.

## *2. Una nueva distribución de los recursos en el territorio nacional*

La actual distribución de las fuerzas y los comandos a lo largo del territorio nacional es aún, en gran medida, el producto de la subsistencia de perspectivas y concepciones que pertenecen al pasado. La defensa nacional en el siglo XXI debe estar guiada exclusivamente por las necesidades que surgen de cumplir con sus cuatro funciones básicas y ser el producto final del diagnóstico y la planificación de largo plazo. Sin embargo, durante el primer lustro de transición debería encararse una reforma de la distribución de las fuerzas y los comandos en el territorio que sea funcional a las adaptaciones que surjan de las necesidades del largo plazo.

Con este objetivo en la mira, las fuerzas deben estacionarse armoniosamente en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las realidades de las distintas regiones. La zona Central pampeano-cuyana es la más protegida del exterior, la que cuenta con las mejores vías de comunicación, más alto nivel de vida y concentración de la población y la producción de bienes y servicios. Su proyección marítima tiene importancia por ser la vía principal de nuestro comercio y por la extensión de la plataforma continental y riqueza de la ZEE. La zona del Noroeste es un área más desprotegida que la central, particularmente por la

complejidad de las fronteras y por el accionar del narcotráfico y redes ilegales. Algo similar ocurre en el Noreste, aunque la mayor eficiencia de los Estados brasileño y uruguayo disminuye ligeramente el accionar de estos grupos. Ambas áreas contribuyen a la seguridad del área Central. El área Norpatagónica, si bien contribuye también a la seguridad del área Central, tiene gran significación por su proyección marítima. Finalmente, el área Austral es la zona más crítica para nuestra defensa, por la escasez de población y actividad económica, la extensión del dominio marítimo e insular, la proyección antártica y la controversia de soberanía con el Reino Unido. La zona también tiene bajo su responsabilidad los pasos marítimos hacia el Pacífico.

Estos elementos hacen aconsejable la división del país en cinco grandes áreas de la defensa: Noroeste, Noreste, Central, Norpatagónica y Austral. Los comandos de esas regiones (que deben incluir a las tres fuerzas armadas, el EMC y el Ministerio de Defensa actuando conjuntamente) deberían establecerse en un lugar central a cada una de ellas. En función de las realidades indicadas, deberían distribuirse las fuerzas armadas en cada región. Considerando el número de efectivos propuesto para la transición, podrían establecerse del siguiente modo:

REGIÓN	EJÉRCITO		ARMADA		FUERZA AÉREA		TOTAL	TOTAL
	Efectivos	%	Efectivos	%	Efectivos	%	Efectivos	%
NOA	12.000	30	0	0	3.750	25	15.750	20%
NEA	10.000	25	0	0	3.000	20	13.000	16%
CENTRO	4.000	10	5.000	20	1.500	10	10.500	13%
PATAGONIA N	6.000	15	7.500	30	3.000	20	16.500	21%
AUSTRAL	8.000	20	12.500	50	3.750	25	24.250	30%
TOTAL	40.000	100	25.000	100	15.000	100	80.000	100%

Si bien la Armada Nacional no tiene efectivos en las dos regiones del Norte, dado que los grandes ríos interiores desembocan en la región Centro en la que está presente, debería estar representada en los cinco comandos, porque las acciones en el mar pueden servir de apoyo en situaciones que afecten esas regiones. Las razones desarrolladas más arriba explican esta distribución de fuerzas en el territorio. Los comandos regionales integrados, en los que participará también el Ministerio de Defensa, organizarán la distribución de las diversas unidades militares en sus respectivas áreas, de manera que se apoyen unas a otras trabajando de manera integrada y común. A su vez, los cinco comandos organizarán el conjunto de sus fuerzas de modo que puedan concurrir en asistencia mutua en caso de necesidad. Este nuevo despliegue contribuirá también a la distribución más armoniosa de la población en todo el territorio. Como se ha dicho, una parte de los recursos para esta redistribución física puede provenir de la venta de propiedades que ya no resulten necesarias en diversas áreas y, particularmente, en la Central.

### *3. Inventario de todas las competencias administrativas asignadas al Ministerio. Identificación de las capacidades necesarias para la ejecución exitosa de las competencias administrativas*

Otra tarea que debe encararse durante el primer lustro de la transición es el inventario detallado de todas las competencias del Ministerio y la definición de los medios y recursos para llevarlas a cabo exitosamente. Por ejemplo, deben definirse los medios con los que organizará la búsqueda y rescate en el mar. La Argentina tiene asignada una zona cercana a los 16 millones de kilómetros cuadrados, que fue el resultado de un reconocimiento internacional a nuestra presencia en el área. No cumplir con esta importante tarea con los medios más modernos y eficaces resulta en una señal dirigida a la comunidad internacional de desinterés en la zona, algo que es contradictorio con nuestra reivindicación sobre el Atlántico Sur, sus Islas y la Antártida. En ambas zonas, son otras potencias las que están ejerciendo esa función ante la inacción argentina. Es urgente, pues, dotarse de los medios y de los planes necesarios para cumplir efectivamente esta importante obligación internacional.

Otro ejemplo de estas competencias administrativas es el apoyo a la actividad antártica, en la que el Ministerio cumple un rol determinante. La Antártida forma parte del territorio nacional y, por lo tanto, de

nuestros intereses vitales, aunque el Tratado Antártico haya puesto un paréntesis a las reclamaciones de soberanía: ningún Estado reclamante ha renunciado a sus derechos sobre el territorio. Nuestro sector, por otra parte, es reclamado por otros dos países. Es, por lo tanto, una tarea urgente dotarse de los medios necesarios para continuar y ampliar nuestra presencia y actividad en la zona. Complementariamente, debe impulsarse decididamente la ejecución del Polo Logístico Antártico de Ushuaia, que reforzará la proyección internacional de nuestro país como un actor clave en ese continente y promoverá el desarrollo de un área crítica de nuestro territorio austral.

#### *4. Carrera de Administradores de la Defensa*

Como se ha explicado más arriba, esta tarea es esencial para contar con una administración moderna y democrática de la defensa. Para el fin del lustro de transición, la carrera debería estar en pleno funcionamiento, y el mecanismo de reclutamiento suficientemente difundido en todo el país, para asegurar una adecuada representación geográfica federal.

#### *5. Unidad de Diagnóstico y Unidad de Planeamiento*

Estas dos Unidades son críticas para el diseño de la política de defensa y su ejecución.

Respecto de la Unidad de Diagnóstico, deberá establecerse:

- a) la composición de sus miembros en función de las especialidades requeridas para su trabajo;
- b) la articulación con los cinco servicios de inteligencia del Ministerio (MINDEF, EMCO, FFAA);
- c) los presupuestos teóricos y los modelos sobre los que efectuará sus estimaciones;
- d) las modalidades de su trabajo y los métodos por los que mantendrá actualizadas sus estimaciones;
- e) la estructura y periodicidad de sus Informes;
- f) las relaciones con otros organismos similares y, en particular, con la Cancillería;
- g) el mecanismo de aprobación de sus conclusiones para su envío a la Unidad de Planeamiento;
- h) la participación de los partidos mayoritarios en el Congreso de la Nación para acordar su aprobación;
- i) la publicidad que se dará a las conclusiones básicas (Libro Blanco, Estrategia Nacional de la Defensa, etc.).

Los puntos a); c); d); e); f) e i) de la Unidad de Diagnóstico son también aplicables a la Unidad de Planeamiento. A ello debe sumarse:

- a) La incorporación a su análisis, en adición a la estimación de la Unidad de Diagnóstico, de las necesidades de la política exterior y los requerimientos de las otras competencias del Ministerio, de modo que se integren armoniosamente en la planificación por realizar.
- b) Al desarrollar su tarea, tener en cuenta los objetivos políticos que le indique la conducción del Ministerio en acuerdo con la Cancillería y otras áreas de gobierno, respecto de los objetivos generales que deben procurarse obtenerse por medio de las acciones. Nos referimos, por ejemplo, al desarrollo de la ciencia y la tecnología nacionales; la conformación de empresas nacionales competitivas internacionalmente; el desarrollo armónico de las diversas zonas geográficas; las necesidades de las cinco Regiones de la Defensa; el apoyo a la cooperación internacional y la política de alianzas; la actividad en la Antártida, etc.

c) La participación de los partidos mayoritarios en el Congreso de la Nación para acordar su aprobación y asegurar el apoyo presupuestario de largo plazo que requerirá su ejecución.

#### ***6. Identificación de los primeros ocho países relevantes***

La identificación de los países relevantes para nuestra defensa debe basarse en la estimación de la Unidad de Diagnóstico y luego ser complementado con las conclusiones de la Unidad de Planeamiento y las necesidades de nuestra política exterior, lo que se desarrollará a lo largo del lustro de transición. Sin perjuicio de ello, puede estimarse de antemano que existen ocho países que serán relevantes para nuestra defensa en los próximos veinte a treinta años, con los cuales puede comenzar el análisis y planificación de las grandes líneas de acción en materia de política de defensa general en coordinación directa con la Cancillería.

Ellos son: los cinco países limítrofes (Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia y Chile); el Perú, que ha sido nuestro aliado desde la Independencia y juega un rol clave en la seguridad del Cono Sur; Gran Bretaña, con quien mantenemos una controversia de soberanía y los Estados Unidos de América, por su rol en el mundo. Estos dos últimos países son también relevantes para nuestra defensa por las estrechas relaciones que mantienen con los otros seis países relevantes indicados; por su presencia en nuestra zona de directo interés estratégico y por la realización de maniobras militares regulares en el Cono Sur.

#### ***7. Establecer una interfase de coordinación y análisis con la Cancillería***

La creación de este mecanismo es urgente y debería ser considerado entre las prioridades de la gestión de ambos Ministerios.

#### ***8. Sistema Informático Integrado, comenzando por Administración y Presupuesto, Personal y Procedimientos Administrativos***

Como se ha explicado, no puede haber una gestión democrática, transparente y racional de la política de defensa si no se cuenta con un único procedimiento administrativo en cuya cumbre de la pirámide de conducción se encuentre el Ministerio de Defensa. Por lo tanto, el diseño e implementación de un sistema informático unificado en el que se desarrolle todo el procedimiento administrativo de manera supervisada y conducida por el Ministerio de Defensa, es una prioridad. El proceso puede comenzar con el establecimiento de las nuevas cinco Regiones de la Defensa: la mudanza de los comandos de los cinco niveles (MINDEF, EMCO, FFAA) a sus nuevos destinos brinda la oportunidad para comenzar a trabajar utilizando el nuevo sistema, integrando luego, paulatinamente, a los demás sectores. Se trata de una prioridad que debería estar implementada en su totalidad antes de finalizar el primer lustro de la transición.

#### ***9. Inventario completo de armas y equipos. Qué debe descartarse, qué puede modernizarse con la tecnología más avanzada disponible. Ecuación razonable entre costo de la modernización, vida útil y costo de recambio por nuevo***

Esta estimación es esencial no solo para saber exactamente con lo que contamos, sino también para decidir las eventuales inversiones científicas, tecnológicas e industriales de la defensa. Hasta que las unidades de diagnóstico y planeamiento hayan concluido su tarea, no parece adecuado adoptar decisiones de fondo sobre materiales y equipos. Sin embargo, debe equiparse, aunque sea de manera provisoria, al Ministerio y las fuerzas armadas con los equipos mínimos para realizar adecuada y eficientemente sus tareas durante el lustro de transición.

#### ***10. Transferencia de las industrias de la defensa al Ministerio***

#### ***11. Reorganizar el sistema científico y tecnológico de la defensa, con vistas a desarrollar las sinergias entre ciencia, tecnología, innovación, desarrollo y producción***



*12. Integrar la ciencia, tecnología, innovación, desarrollo y producción para la defensa con las necesidades de las cinco regiones, favoreciendo la creación de nodos (clusters) de actividades similares o complementarias y la transferencia de actividades hacia las zonas menos pobladas*

Estas acciones deberían también estar concluidas durante el primer lustro. La Unidad de Planificación debe intervenir decisivamente en este proceso, procurando que la eventual mudanza de actividades de la Región Central al resto de las cuatro regiones sea utilizada también para facilitar la incorporación de las tecnologías más modernas. Por ejemplo, el Polo Logístico Antártico debe desarrollarse pensando en la provisión de los servicios más modernos y avanzados y, paralelamente, en las necesidades de la Región Austral. Su instalación aumentará el número de personal ocupado y facilitará las tareas de la defensa e investigación en la zona. Es necesario pensar todas estas acciones con una perspectiva integradora.

*13. Sistema moderno común de comunicaciones seguras*

Esta es una necesidad que hace a la esencia de la defensa y que puede ser desarrollada en el país, a través de INVAP, la CONAE, ARSAT y otras empresas e instituciones públicas y privadas, desarrollando un nuevo campo de exportación de productos de alta tecnología.

*14. Establecer la capacidad mínima de patrulla y vigilancia del territorio, comenzando por las fronteras y espacios marítimos. Concluir la radarización militar completa de todo el territorio.*

Esta tarea es también una prioridad para el primer lustro. No puede haber espacios del territorio nacional sin supervisión ni control de la defensa.

*15. Sistema satelital de observación y empleo para la defensa*

*16. Desarrollar un sistema antimisiles y de defensa aérea*

*17. Desarrollar un sistema de detección de submarinos*

Estos tres elementos, junto con el anterior, no solo hacen a la esencia de una política de defensa no agresiva, sino que son indispensables para la protección de los intereses vitales. Los tres elementos pueden ser desarrollados en el país. En materia de observación satelital, la capacidad existe tanto en la CONAE como en INVAP. Con relación a los dos últimos, durante el período que pueda requerir su desarrollo y fabricación, podrían adquirirse un mínimo de equipos del exterior, que servirían también como entrenamiento de personal.

**17. Una Política de Estado para la defensa argentina del Siglo XXI**

El país se acerca a la celebración de sus 200 años de vida independiente en medio de la perplejidad ante su declinación relativa tanto frente a sus vecinos como en el concierto internacional. Muchos analistas tienden a considerar que la situación actual es el producto de una incapacidad histórica para definir y ejecutar nuestras ambiciones estratégicas en el largo plazo. Sin embargo, mantenemos viva en nuestra memoria histórica haber sido un país que enfrentó sus dificultades con valentía e inteligencia y articuló su política de defensa con su política exterior para consolidar sus fronteras, su unidad nacional y un gobierno federal. Estas condiciones nos llevaron a ser uno de los grandes países del mundo.

La Argentina tiene una nueva oportunidad porque están dadas todas las condiciones para volver a ser un gran país en el concierto de las naciones. Las tareas que tenemos por delante son todas realizables y financiables con el actual nivel de desarrollo económico. Lo que necesitamos para llevarlas adelante es acordar una Política de Estado entre los partidos mayoritarios, que le otorgue el necesario apoyo político y presupuestario a lo largo del tiempo que requerirá su implementación exitosa, manteniéndola alejada de las controversias y la competencia política cotidianas.

La política de defensa que necesitamos para el siglo XXI no presenta la complejidad que tuvo hace 200 años consolidarnos como nación independiente. La Argentina, además, no tiene vocación expansionista ni imperialista, ni reclama territorios irredentos de sus vecinos. La única controversia que mantenemos es por un territorio ocupado por un resabio colonial. Nuestra política de defensa, por lo tanto, no persigue ningún objetivo agresivo; todo lo contrario, es una política de defensa basada en la cooperación y en la integración con los vecinos. Pero como hemos visto, para llevar a cabo exitosamente esta política de cooperación e integración, debemos dotarnos de los medios para participar equilibradamente en ella.

Las diferencias entre aquellos que están a la vanguardia de los conocimientos científicos y técnicos y que poseen los medios para ejercer las funciones estatales en todos los campos y los que no las poseen se expanden aceleradamente, al ritmo de la innovación y de acuerdo con las disponibilidades y decisiones presupuestarias para contar con las capacidades necesarias para ejercerlas. Esas diferencias agregan una nueva dimensión a los planos en los que se descompone el poder real que tiene cada Estado.

Todos los días se construye el poder mundial en un conjunto de tableros en los que juegan su rol la política exterior, la política de defensa, la política financiera y bancaria, la política comercial y la política científico-tecnológica, entre otras. Nuestra política de defensa debe partir del reconocimiento del hecho de que alguien se está ocupando de lo que nosotros abandonamos, en cada uno de esos tableros, incluyendo la seguridad de nuestras regiones de interés estratégico: lo prueba, entre otros ejemplos, la cadena de bases militares a lo largo de todo el Atlántico, desde el Ártico a la Antártida. Nuestros intereses vitales y los objetivos de nuestra política exterior requieren que nos dotemos de los medios y las políticas adecuadas para no quedar a merced de otros que están diseñando, fijando estándares y estableciendo las reglas sin nuestra participación. Es muy importante para el despliegue de una política exterior y de defensa independiente no terminar formando parte de la periferia construida por las estrategias y las capacidades de otros países. La periferia es la contracara de la hegemonía. Allí donde no estén la capacidad y la estrategia argentina para participar en el diseño de un orden de seguridad regional y global, estarán otras potencias diseñando el orden de acuerdo con sus intereses.

Tenemos, pues, que fortalecer nuestra voluntad nacional y contar con las capacidades para fijar nuestros propios objetivos, darnos nuestras propias políticas, analizar el escenario internacional con la punta seca del compás centrada en nuestros intereses nacionales y asignar los recursos allí donde están nuestros intereses vitales de largo plazo, como hace toda democracia avanzada del mundo. Nuestra participación activa en el escenario estratégico internacional también nos brindará la oportunidad de promover los valores democráticos, la plena vigencia de los derechos humanos, el uso responsable de las tecnologías y la preservación del medio ambiente para las futuras generaciones.

De esta manera, habremos iniciado una nueva etapa con el comienzo de nuestro tercer centenario y honraremos a los padres de la Patria que se sacrificaron por nuestra independencia y nos dejaron no solo la octava superficie entre los países del mundo, sino una de las más bellas y dotadas geografías.

## 18. Glosario

**Amenaza:** *Anuncio o indicio de una acción que está dirigida a provocar la pérdida, daño o destrucción de un interés. Las amenazas relevantes para la defensa nacional son aquellas dirigidas a provocar la pérdida, daño o destrucción de un interés vital. La política de defensa también puede ser requerida por la política exterior a contribuir para contrarrestar otras amenazas que no están dirigidas contra nuestros intereses vitales.*

**Contención:** *Política de un Estado dirigida a evitar la expansión del poder de un régimen hostil, utilizando tanto medios políticos (como las alianzas con países vecinos) como militares (como el desplazamiento de efectivos y armas a zonas próximas al eventual conflicto o régimen hostil). La contención está dirigida a convencer que el costo de consumir la amenaza será mayor que el beneficio que pueda extraerse de esa acción, procurando evitar el uso de la fuerza armada.*

**Cultura estratégica (en materia de política de defensa):** *El conjunto de ideas, experiencias e influencias filosóficas, históricas, políticas, culturales y sociales que inciden en la definición de los intereses vitales de un país y afectan su proceso de toma de decisión para prepararse y actuar en defensa de esos intereses vitales.*

**Cultura estratégica (en materia de política exterior):** *El conjunto de ideas, experiencias e influencias filosóficas, históricas, políticas, culturales y sociales que inciden en la manera en la que un país comprende su relación con el resto del mundo, diseña y ejecuta su política exterior en el largo plazo.*

**Disuasión:** *Anuncio de la decisión de utilizar la fuerza armada en defensa y preservación de un interés bajo amenaza. La disuasión está dirigida a convencer que el costo de consumir la amenaza será mayor que el beneficio que pueda extraerse de esa acción, procurando evitar el uso de la fuerza armada.*

**Escenario estratégico internacional:** *Dimensión del escenario internacional en la que están en juego nuestros intereses vitales.*

**Escenario internacional:** *Ámbitos y circunstancias externas en las que actúa la política exterior.*

**Espacio estratégico:** *Ámbito en el que están en juego nuestros intereses vitales. La naturaleza de estos ámbitos es diversa, pues comprende tanto el territorio físico nacional como otras dimensiones en las que los intereses vitales pueden ser amenazados o puestos en riesgo, como el ciberespacio o las comunicaciones relacionadas con la defensa nacional.*

**Interés nacional:** *Bien cuyo valor justifica su protección u obtención por parte del Estado.*

**Interés vital:** *Interés sin el cual no hay un Estado-Nación y, por lo tanto, en cuya defensa y preservación una sociedad está dispuesta a utilizar, en última instancia, la fuerza armada.*

**Objetivo Nacional:** *Meta cuya finalidad es la protección u obtención de un interés nacional. La política de defensa puede ser requerida por la política exterior a contribuir al logro de un objetivo nacional.*

**Oportunidad:** *Situación que puede ser explotada para crear, desarrollar o ganar un interés. La defensa se ocupa de analizar y aprovechar las oportunidades existentes o futuras de consolidar nuestros intereses vitales. La política exterior puede también requerir el concurso de la política de defensa para el aprovechamiento de una oportunidad para la obtención de un objetivo nacional.*

**País relevante (para la defensa):** *Aquel país que está en condiciones de amenazar o colocar en riesgo nuestros intereses vitales o que es un país aliado o con el que desarrollamos políticas de cooperación en materia de defensa.*

**Riesgo:** *Situación que puede provocar la pérdida, daño o destrucción de un interés. Los riesgos relevantes para la defensa nacional son aquellas situaciones que pueden provocar la pérdida, daño o destrucción de un interés vital. La política de defensa también puede ser requerida por la política exterior a contribuir para contrarrestar otros riesgos que no afectan nuestros intereses vitales.*

**Seguridad estratégica:** *Situación en la que se encuentra un país cuando todas las amenazas a sus intereses vitales pueden ser disuadidas y, en caso de ejecutarse, pueden ser contrarrestadas de manera eficiente, y todos los riesgos y vulnerabilidades que puedan afectarlos son reducidos a un nivel que resulta tolerable, en función de los costos y beneficios que involucran.*

**Vulnerabilidad:** *Debilidad o falencia que puede ser explotada para provocar la pérdida, daño o destrucción de un interés. Las vulnerabilidades relevantes para la defensa nacional son aquellas que pueden ser explotadas para provocar la pérdida, daño o destrucción de un interés vital. La política de defensa también puede ser*

*requerida por la política exterior a contribuir para contrarrestar otras vulnerabilidades que no afectan nuestros intereses vitales.*

## La vigilancia y el control aeroespacial nacional. Algunas consideraciones

Brigadier General (R) Rubén Montenegro\*

### Introducción

A partir del creciente reclamo social para que el Estado se comprometa fuerte e integralmente en la lucha contra el narcotráfico, se inició un intenso y controvertido debate, tanto en el seno del partido gobernante como en la oposición, respecto a la posibilidad de involucrar a las FFAA directamente en el combate contra ese flagelo. Esa discusión ha terminado por encasillar la Vigilancia y Control Aeroespacial (VYCA), realizada en el ámbito del Escudo Norte a través del Operativo Fortín II, como una tarea más vinculada a la Seguridad Interior que a la Defensa Nacional. En tal sentido debiera quedar claramente expuesto a qué responde esencialmente la ejecución de la vigilancia aeroespacial nacional.

Es indispensable señalar, en primer lugar, que tal actividad en modo alguno vulnera ámbitos que no son de su competencia. En este caso, el concerniente a la seguridad interna y el marco legal correspondiente. Toda nación que se precie de salvaguardar su soberanía, entre otras cuestiones, debe custodiar su ámbito aeroespacial. En tal sentido la Vigilancia y Control del espacio aéreo, planteada desde el ámbito de la Defensa Nacional, constituye una precisa acción de estrecha afinidad con el efectivo ejercicio de la disuasión en tiempo de paz (Artículos 2° y 3° de la Ley de Defensa Nacional).

Entre los considerandos que sustentan el desarrollo del Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA - Decreto N° 1407/2004) encontramos, además, conceptos en absoluta correlación con lo citado precedentemente:

*“Que dada la evolución que ha tenido el país, se hace imprescindible contar con un Sistema integral, que atienda tanto a la seguridad del movimiento de Tránsito Aéreo propio y proveniente del exterior, como a la detección de todo aquel que viole la soberanía de nuestro aeroespacio”.*

*“Que por todo lo expuesto se considera conveniente establecer un Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial, el cual deberá contribuir a salvaguardar los Intereses Vitales de la Nación, modernizando el proceso de toma de decisiones bajo un criterio de racionalidad que asegure la utilización dual de los medios empleados, lo cual permitirá mejorar tanto la seguridad y eficiencia del tránsito aéreo dentro del ámbito nacional, como el cumplimiento de las tareas de control del aeroespacio, ambas íntimamente relacionadas”.*

También, en correspondencia con los objetivos del SINVICA, la Resolución N° 206/07 del Ministerio de Defensa (Acciones Contribuyentes al Fortalecimiento de las Capacidades de Vigilancia y Reconocimiento) señala como criterio orientador:

*“A fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, el Ministerio de Defensa, a partir de las políticas diseñadas por el Poder Ejecutivo Nacional, establecerá los lineamientos orientadores de los esfuerzos tendientes al desarrollo y empleo de las capacidades vigilancia y reconocimiento aeroespacial sobre el territorio nacional”.*

Debe observarse, por otra parte, que el actual operativo Fortín II tiene como antecedente previo la existencia de la Zona de Defensa Aérea Noreste, bajo responsabilidad entonces de la FAA. Posteriormente convertida en el Operativo Fortín, su ejecución quedó a cargo de la Fuerza de Tareas Conjunta Fortín

---

\* Presidente del Centro Aeronáutico de Estudios Estratégicos (CAEE).

dependiente del Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto. Ello muestra, claramente, que las tareas de VYCA que actualmente se realizan en el ámbito del noreste del país son absolutamente anteriores a la creación de Escudo Norte.

Finalmente es de advertir que la Ley 26.102/2006, creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) en reemplazo de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN), refiere en su Artículo 91:

*“Las misiones y funciones asignadas por la Ley 21.521 a la Policía Aeronáutica Nacional y que no hayan sido asignadas por la presente ley a la Policía de Seguridad Aeroportuaria, serán ejercidas por la Fuerza Aérea Argentina. En tal sentido, queda como responsabilidad de dicha fuerza todo lo atinente, a la vigilancia y control del espacio aéreo en materia de defensa nacional. Derógase la Ley 21.521 y toda otra norma de carácter público, reservado, secreto, publicada o no publicada que se oponga a la presente ley”.*

A modo de resumen puede expresarse:

- Las operaciones VYCA que se realizan en ámbitos de jurisdicción nacional, en particular las realizadas por la Fuerza de Tarea Conjunta Fortín II, responden a demandas propias de la Defensa Nacional. En modo alguno debiera señalarse que tales acciones apuntan a militarizar cuestiones relativas a la Seguridad Interna.
- Debe entenderse, por otra parte, que las mismas contribuyen al resguardo de la soberanía nacional y que la detección, interceptación e identificación de tránsitos aéreos no controlados, por negligencia, ignorancia o intencionalmente, son pasos ineludibles para su efectiva ejecución.
- En los casos en que la aplicación de procedimientos de vigilancia del espacio aéreo resulten en la identificación de tránsitos aéreos presuntamente asociados a actividades ilícitas, la pertinente comunicación a las FFSS deberá considerarse como apoyo a las operaciones de seguridad interior tal cual lo puntualiza el Art. 27 de la Ley de Seguridad Interior.<sup>1</sup>
- Las capacidades que se utilizan son ejecutadas empleando material y personal de las FFAA no originándose ni procedimientos ni equipamiento extraños al requerido para misiones exclusivamente militares (Art. 32, inciso c - Ley de Seguridad Interior).
- Duplicar tales capacidades, en orden a que alguna fuerza de seguridad pretenda incorporar medios aéreos de ala fija y radares con el argumento de aplicarlos para neutralizar la actividad aérea vinculada al narcotráfico exponiendo que resultan cuestiones de Seguridad Interior significará, por una parte, dotar a esa fuerza con equipamientos propios del instrumento militar constituyendo, además, un serio atentado a la economía de medios y al aprovechamiento de medios de las FFAA en capacidad de contribuir naturalmente en un espacio en donde ya tiene asignadas responsabilidades.

## Situación actual

En el presente, la VYCA está enfocada en el norte del país, con particular acento en el sector noroeste de ese ámbito. En el marco del Escudo Norte, el Operativo Fortín II es el responsable de la vigilancia del espacio aéreo sobre un extenso territorio cuya superficie es de aproximadamente 750.000 km<sup>2</sup> (provincias de Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Jujuy, Salta, Chaco, Formosa, Corrientes y Misiones).

---

<sup>1</sup> Con antelación a la creación de la Fuerza de Tarea FORTIN I, en operación desde 2007, en el Norte Argentino se efectuaban operaciones de Vigilancia y Control del Espacio Aéreo con vinculación directa con los jueces federales de la jurisdicción correspondiente. Esto permitía ofrecer en tiempo real información detallada a los jueces sobre situaciones de presuntas anomalías o ilícitos, haciendo el sistema más dinámico y eficiente. Actualmente esa información es provista, por una Resolución del Ministerio de Defensa, a la Gendarmería Nacional quien evalúa si es conveniente o no pasarla al juez correspondiente. De este modo la información obtenida por el Sistema llega al Juez Federal por otro camino en lugar de hacerlo directamente tal cual se realizaba anteriormente.

Bajo su jurisdicción operan cuatro radares 3D<sup>2</sup> de uso militar con capacidad de otorgar información de tránsito aéreo “no cooperativo”<sup>3</sup> en Distancia, Altura y Azimut (ubicación en el espacio con relación al Norte Magnético) desde el lugar en donde esté ubicada su antena. Dos sensores de origen nacional (INVAP) en las ciudades de Santiago del Estero y Las Lomitas, provincia de Formosa y dos equipos 3DFPS 113/90 en Posadas (Misiones) y Resistencia (Chaco) provenientes del Ejército del Aire de España.

Con excepción del sensor ubicado en Santiago del Estero, cuyas prestaciones son de menor magnitud, el alcance máximo de detección de los otros tres sensores es de 400 km para ecos a 10.000 metros de altura, permitiendo un cubrimiento de 500.000 km<sup>2</sup> a esa cota.

Sin embargo, la normal propagación de sus emisiones conduce a que el alcance se reduzca aproximadamente a 70 km para aeronaves que vuelen por debajo de 300 m de altura, a 100 km para aeronaves por debajo de 600 m y a 125 km en el caso de aeronaves por debajo de 1000 m de altura. En el primer ejemplo el área cubierta se reduce a 16.000 km<sup>2</sup>, en el segundo 31.400 km<sup>2</sup> y en el tercero resulta de 42.500 km<sup>2</sup>.

Puede apreciarse, en términos generales y con relación a la superficie total del ámbito de responsabilidad del operativo Fortín II (750.000 km<sup>2</sup>), que el porcentaje que actualmente cubren los citados sensores es el siguiente: por debajo de 300 m un 10%, por debajo de 600 m un 17% y por debajo de 600 m un 25%. A todas luces una exigua cobertura teniendo en cuenta, entre otros factores que facilitan la actividad aérea furtiva, la ausencia de elevaciones significativas, sobre todo en el sector oriental del aérea considerada, lo cual posibilita notablemente el vuelo a baja altura con escaso nivel de riesgo y con alta probabilidad de no ser detectado.

Por otra parte, existen indicios que permiten advertir un mejoramiento importante en el corto plazo en materia de cubrimiento radar. En ese sentido se estima que a mediados del año 2015 ya se habrán sumado al sistema tres radares más 3D. Uno en Pirané (Formosa), el segundo en San Pedro (Misiones) ambos producidos por INVAP y un tercero (Westinghouse 3D MTSP43 modernizado por INVAP) en Tartagal (Salta).

Asimismo, y con el objeto de contar con sensores de menores prestaciones en alcance (60/80 km), pero de significativa utilidad, es que la Fuerza Aérea ha promovido el desarrollo, por parte de INVAP y en base a la experiencia alcanzada con los sensores 3D, de equipos denominados “radares de baja cota”. Su empleo está dirigido, precisamente, a cubrir los “espacios ciegos” que se manifiestan, especialmente, por debajo de los lóbulos de los sensores de largo alcance.

Es oportuno destacar, por otra parte, el valioso aporte de la empresa “INVAP – SOCIEDAD DEL ESTADO” en el desarrollo y la producción de Radares Primarios 3- D que, en el marco del plan “Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial” (SINVICA), comenzó a plasmarse en 2007. El primer contrato con INVAP establece la entrega de seis sensores de esas características estimándose la entrega del último, de ese inicial lote, promediando 2017. Asimismo se ha requerido a INVAP la modernización de 4 radares Radar Westinghouse AN TPS43 de la Fuerza Aérea Argentina.

## El futuro

Es evidente que establecer un sistema de vigilancia y control de nuestro espacio aéreo, el cual debiera incluir el ámbito continental y el correspondiente al de las aguas territoriales, que incluya la posibilidad de responder en tiempo y forma con operaciones de interceptación de transitos aéreos no identificados,

---

<sup>2</sup> El sensor instalado en Santiago del Estero es el prototipo de primer Radar Primario Argentino 3D (RPA 3D) producido por INVAP. El instalado en Las Lomitas ya pertenece a la serie de los primeros seis encargados a INVAP.

<sup>3</sup> Los radares primarios, de tres dimensiones (3D), están en condiciones de percibir la presencia de un vector aéreo por sí solos, sin la necesidad de cooperación o identificación previa. Por el contrario, los radares secundarios solo pueden recibir la señal de un vuelo cooperativo. El primer modelo es utilizado principalmente en la meteorología, la seguridad y la defensa; el segundo es utilizado para los vuelos comerciales y aviación general.

demandaría un esfuerzo en equipamientos, personal y material aéreo de dimensiones extraordinarias y, por ende, casi imposible de sustentar, al menos por mucho tiempo.

Este aspecto ha orientado a la Fuerza Aérea Argentina (FAA) a impulsar, en principio, la creación de aéreas denominadas internacionalmente como Zonas de Identificación de Defensa Aérea (ADIZ)<sup>4</sup>. Tales zonas se establecerían en espacios fronterizos debiendo cumplir, todas las aeronaves que pretendan cruzarlas o volar dentro de ellas, condiciones absolutamente obligatorias.<sup>5</sup>

Esta modalidad permitiría concentrar los esfuerzos de VYCA, tanto en materia de vigilancia radar como de empleo de medios aéreos para intercepción e identificación, básicamente, en aéreas notoriamente menos extensas pero estratégicamente sensibles en cuanto a la realización de vuelos furtivos. En el caso del área de responsabilidad del Fortín II (750.000 km<sup>2</sup>), la fijación de Zonas de Identificación a lo largo de las fronteras con Bolivia, Paraguay y Brasil, coincidente con la línea de sensores 3D extendida entre Tartagal (Salta) y San Pedro (Misiones), reduciría prácticamente a un tercio el ámbito a ejercer significativamente las tareas de VYCA.

Otro punto por considerar, en orden a optimizar el resultado de las tareas de VYCA, es lograr una imprescindible y permanente intercomunicación entre el sistema de vigilancia, de carácter militar, y la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC)<sup>6</sup>, con el objeto de permitir el intercambio de información en tiempo real sobre la actividad aérea en los ámbitos controlados y facilitar la identificación de aeronaves en vuelo de dudoso origen además de las coordinaciones que resultaran necesarias establecer ante situaciones de incertidumbre y/o inseguridad en el espacio aéreo involucrado, entre otras cuestiones.

Esa exigencia ha guiado a la FAA a promover la práctica de la “utilización flexible del espacio aéreo” (FUA). Tal concepto de gestión está basado en el principio de que el espacio aéreo no debe designarse como exclusivamente militar o civil, sino como un espacio continuo en el que se satisfagan al máximo posible los requisitos de todos los usuarios. Para ese fin, se requieren comunicaciones eficaces, y la cooperación y coordinación necesarias, entre los Servicios de Tránsito Aéreo (ATS) y los operadores militares del sistema de VYCA, para lograr un uso del espacio aéreo seguro, eficiente y previsible.

Un tercer asunto, de vital importancia debido a que su instrumentación permitiría progresar decididamente en los aspectos ya mencionados, entre otros vinculados al más eficiente ejercicio de VYCA, resulta lograr la plena operación del Comando Aeroespacial de Defensa (CAD) recientemente creado mediante

---

<sup>4</sup> Una zona de identificación de defensa aérea (ADIZ) es el espacio aéreo sobre la tierra o el agua en el que se requiere la identificación, ubicación y control de aeronaves civiles en interés de la seguridad nacional (definición de la Administración Federal de Aviación – FAA). La autoridad para establecer un ADIZ no se da en ningún tratado internacional, no está prohibida por el derecho internacional ni está regulada por ningún organismo internacional. La primera ADIZ fue establecida por los Estados Unidos poco después de la Segunda Guerra Mundial. Cerca de 20 países y regiones tienen ahora esas zonas, como Canadá, India, Japón, Pakistán, Noruega y el Reino Unido, la República Popular de China, Corea del Sur, Taiwán, Estados Unidos, Suecia, Islandia, Rusia y Corea del Norte. En la región, Perú y Colombia.

<sup>5</sup> Condiciones obligatorias de operación para todas las aeronaves:

- Deberá notificar 15 minutos antes de ingresar en los límites geográficos de la ADIZ.
- No se podrá ingresar sin comunicación previa.
- Solo se permitirá el ingreso con transponder en modo “C” activado, Modo 3/ (Es un modo civil/militar de control de tráfico aéreo estándar).
- Solo se podrá ingresar por los corredores o aerovías estipulados para tal efecto.
- Ninguna aeronave que despegue dentro de la ADIZ podrá iniciar el vuelo sin haber confeccionado plan de vuelo y comunicado al control sus intenciones 15 minutos antes de su despegue.
- Toda aeronave que no cumplimentase los requisitos precedentemente establecidos, será considerada un tránsito aéreo irregular siendo pasibles de ser interceptadas por las aeronaves de defensa aérea y debiendo atenerse a las acciones penales y administrativas que el Estado Nacional establezca y publique a tal efecto.

<sup>6</sup> Es responsabilidad de los Servicios de Tránsito Aéreo, actualmente a cargo de la FAA, gestionar y fiscalizar el espacio aéreo para lograr un coordinado y seguro desplazamiento del movimiento aéreo general. Según Decreto 1840/2011, se transfirieron las funciones de control de las prestaciones de los servicios de navegación aérea y la coordinación y supervisión del accionar operativo del control aéreo a cargo de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) al ámbito de la FAA. La ANAC continuará ejerciendo la regulación, supervisión y fiscalización de las tareas transferidas.



Resolución del Ministerio de Defensa N° 230/14 bajo la denominación de Comando Subordinado Aeroespacial.<sup>7</sup>

Con referencia a la citada Resolución debe señalarse que la FAA requirió al Ministerio de Defensa la anulación de la misma, al momento de su puesta en vigencia, en razón que tal instrumento contenía disposiciones contrarias a normas y jurisprudencia en vigencia. Particularmente debido a que se les asignaban responsabilidades a otros actores que se superponen con las ya establecidas directamente a la FAA y que aún se encuentran en vigencia.<sup>8</sup>

## Conclusiones finales

Desde diversos sectores de opinión, desde hace un tiempo, se han tratado de minimizar los resultados del Operativo Fortín II en cuanto a su real contribución en la detección e identificación de tránsitos aéreos probablemente vinculados con actividades delictivas. Tales críticas no dejan de tener parte de razón, pese al empeño y a la profesionalidad del personal afectado al mismo.

Las limitadas áreas sujetas a control radar a baja cota en contraste con la gran extensión y volumen del espacio aéreo bajo su responsabilidad, las restricciones logísticas que afectan la operación continuada del sistema, la exigua cantidad de medios aéreos disponibles para operaciones de intercepciones e identificación, la avanzada tecnología al alcance de quienes pretenden volar furtivamente, la orografía que favorece, en gran parte de la frontera noroeste, la actividad aérea a baja cota son, entre muchos, factores adversos que actualmente perturban seriamente la efectividad del rol asignado.

Gran parte de las mencionadas causas, en particular las que responden a deficiencias propias, podrán ser solo superadas, en primer lugar, de existir el convencimiento en la esfera política que la vigilancia y el control aeroespacial resultan ser uno de los instrumentos esenciales para ejercer la soberanía nacional. En segundo término, y en correspondencia con esa convicción, la esencial y concreta determinación del Gobierno Nacional en orden a dotar al instrumento militar de los medios que se requieran afín de **alcanzar una razonable capacidad de VYCA, particularmente en los ámbitos de jurisdicción nacional que estratégicamente se considere prioritario.**

En tal sentido, algunos de los aspectos más importantes a tener en cuenta son los siguientes:

- Lograr la plena integración operativa del CAD respaldando su misión con la promulgación de un Decreto originado en el poder Ejecutivo Nacional.
- La operación del sistema VYCA debe tener la “continuidad” y “fluidez” indispensable para cubrir satisfactoriamente su objetivo.
- Alcanzar una profunda interacción entre los servicios de tránsito aéreo (ANAC) y los servicios de VYCA en orden a lograr el mejor empleo del concepto “utilización flexible del espacio aéreo”.
- Básicamente en correspondencia con lo anterior:
  - El cubrimiento radar sea el suficiente como para otorgar una “aceptable” cobertura, particularmente en los lugares en donde la orografía del terreno presente obstáculos al alcance de los mismos.
  - Disponer de medios aéreos suficientes, aptos y desplegados estratégicamente para responder a las necesidades de intercepción e identificación en oportunidad, en particular por el escaso tiempo en que los tránsitos aéreos furtivos suelen permanecer en “pantalla”.

---

<sup>7</sup> *Misión del CAD: Ejercerá la conducción de las operaciones de la Defensa Aeroespacial de los espacios aeroespaciales de jurisdicción nacional en forma permanente y de interés, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional y su Planeamiento Estratégico Subordinado en el marco de la misión principal y complementarias del Instrumento Militar de la Defensa Nacional.*

*Funciones del CAD: Comandar las operaciones de control y vigilancia aeroespacial en los espacios de jurisdicción y de interés establecidos en el marco de planeamiento de la Defensa Nacional u ordenados por el Poder Ejecutivo Nacional utilizando todos los medios puestos a su disposición, sostenidos, alistados y adiestrados por las FFAA.*

<sup>8</sup> *Dependencia del CAD: La FAA cuestiona, respecto de la Resolución N° 230/14, que el tipo de dependencia del CAD sea orgánica, funcional y operativamente del Comando Operacional de las FFAA (COFFAA). Ese Comando debiera ejercer solo el control operacional de los medios en razón que el decreto de creación del COFFAA le impide la posesión de medios orgánicos propios.*

Finalmente cabe señalar que el desafío de plasmar concretamente la vigilancia de nuestro espacio aéreo, cuya responsabilidad recae especialmente en la FAA, por la naturaleza de las operaciones por realizar, resulta un emprendimiento de particular complejidad y de alto costo habida cuenta la avanzada tecnología y el entramado de distintos factores que el mismo plantea.

Lo trascendente debiera ser que las decisiones hasta aquí adoptadas conformen el firme punto de partida de un proyecto, formando parte del desarrollo del instrumento militar, inserto en una concreta política de Defensa a largo plazo y no se convierta, como en tantas oportunidades, en una nueva frustración.

# Bases para una estrategia nacional en el ámbito naval.

La misión de la Armada Argentina y los escenarios del instrumento militar

Eduardo Ligio Ganeau<sup>1</sup>

## Introducción

La historia de la Defensa Nacional de la República Argentina y, específicamente, la parte que le compete a la Armada Argentina, muestran la existencia de variadas rupturas y continuidades resultantes de experiencias propias y de la incidencia de los acontecimientos internacionales en la visión estratégica argentina.

Así es como existe una evolución natural que impone cambios y requiere adecuaciones, aún a pesar de las tradiciones y necesidades que dieron lugar al nacimiento de las instituciones.

La opinión brindada en el presente artículo corresponde exclusivamente al autor y pretende aportar un análisis sobre ciertos temas que podrían dar lugar a una nueva visión estratégica naval.

## El aspecto normativo y su interpretación

Entre numerosas definiciones, “seguridad” significa “cualidad de lo que está seguro”. Se dice “del mecanismo que previene algún *riesgo* o asegura el buen funcionamiento de alguna cosa, precaviendo que falle...”<sup>2</sup>. A nivel nacional e internacional el concepto ha sido ampliamente considerado.

En la ONU se ha interpretado que es la “condición en la cual los Estados consideran que no hay peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de tal modo que sean capaces de buscar libremente su propio desarrollo y progreso”<sup>3</sup>. Las publicaciones de la Defensa Nacional hacen frecuente referencia a los criterios de la ONU.

En todos los órdenes, implica reconocer la existencia de tres elementos esenciales: los intereses (objetos deseados con mayor o menor intensidad), la existencia de amenazas a los mismos y la consecuente necesidad de adoptar medidas de control del riesgo implícito o de seguridad. Dichas medidas dieron lugar en nuestro país a la existencia de un sistema de defensa nacional y otro de seguridad interior.

La Ley N° 23.554 de Defensa Nacional define la cuestión de la seguridad que le compete, en base a la solución de conflictos que requieren el empleo de las Fuerzas Armadas “para enfrentar amenazas de origen externo” (Art. 2°). Asimismo, está complementada por su Reglamentación (Decreto PEN N° 727/06) que reduce el escenario solo a las agresiones “perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la

<sup>1</sup> El Capitán de Navío (RE) Eduardo L. Ganeau es Aviador Naval y participó en la Guerra de Malvinas como oficial de la plana mayor del portaaviones ARA 25 de Mayo. Desempeñó cargos afines a su especialidad en la Aviación Naval, siendo entre otros, Comandante de la Escuadrilla Aeronaval de Caza y Ataque y de la Escuadra Aeronaval N° 3. Realizó cursos de Comando y Estado Mayor en la Escuela de Guerra Naval argentina y en el Canadian Forces College. Posee un *Master in Defence Studies* otorgado por el Royal Military College of Canada. Fue Ayudante de Campo del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y Jefe del Área Estrategia de la Escuela de Guerra Naval. De 2010 a 2012 fue Agregado de Defensa, Militar, Naval y Aeronáutico a la Embajada Argentina en la República de Corea y a su regreso se desempeñó como Director General de Organización y Doctrina de la Armada Argentina y Comandante Conjunto de Transporte. En su actual condición de retiro es Profesor de la Escuela de Guerra Naval y cursa una Maestría en Estudios Estratégicos.

<sup>2</sup> *Diccionario de la lengua española*. Espasa-Calpe S.A., Madrid. 2005.

<sup>3</sup> Un grupo de expertos de diferentes gobiernos elevó al Secretario General de la ONU el informe A/40/553 del 19 de julio de 1985 llamado: “Comprehensive Study of Concepts of Security” tratando diferentes conceptos sobre seguridad.

seguridad interior”. Y agrega “Se entenderá como ‘agresión de origen externo’ el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas (Art. 2°)”. No será objeto del presente analizar la constitucionalidad y legalidad de dicho decreto por ser un aspecto controvertido más.

Por su lado, la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior se refiere al “esfuerzo nacional de policía” (Art. 1°) sobre “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional” (Art. 2°). “La seguridad interior tiene como ámbito espacial el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo” (Art. 4°).

En consecuencia, dichos conceptos pueden sintetizarse en las tablas comparativas que se adjuntan, donde se reflejan las diferencias y las coincidencias entre ambas leyes (ver Tablas 1 y 2).

La Tabla 1 del final del documento se refiere al bien jurídico tutelado y la Tabla 2 permite visualizar cuatro diferentes tipos de escenarios:

- 1- Escenarios contemplados exclusivamente por la Ley de Defensa Nacional;
- 2- escenarios contemplados exclusivamente por la Ley de Seguridad Interior;
- 3- escenarios contemplados por la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Interior simultáneamente, y
- 4- escenarios que demandan el uso de la fuerza no contemplados por la Ley de Defensa Nacional ni la Ley de Seguridad Interior.

A pesar de la diferenciación fundamental entre Defensa y Seguridad Interior que se refiere en la Ley de Defensa Nacional 23.554<sup>4</sup> y la Reglamentación de la Ley de Defensa del año 2006, los ámbitos de aplicación de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior se superponen recíprocamente en determinadas condiciones. Por ejemplo, por un lado el sistema de defensa nacional podrá tener la misión de contribuir a preservar la seguridad interior cuando se declare el estado de sitio<sup>5</sup> y por el otro, las fuerzas de seguridad son parte del Sistema de Defensa Nacional<sup>6</sup>.

Así como la Tabla 1, la representación de la Tabla 2 permite visualizar que no existe una clara separación entre los ámbitos de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior dentro del contexto más general de la seguridad nacional. En términos generales puede decirse que ambas leyes se sustentan sobre cada uno de los dos pilares de la inseguridad, que son los intereses y las amenazas y ello las hace superponer en alguna parte de su ámbito de aplicación.

En apretada síntesis, la Ley de Defensa Nacional legisla para la eventual existencia de amenazas de origen externo mientras que la Ley de Seguridad Interior lo hace en base al interés de preservar los derechos y las garantías de los habitantes de la República Argentina. Adicionalmente, vale precisar que la Ley de Defensa debe proteger tanto a los habitantes como a los ciudadanos argentinos en el exterior, mientras que la Ley de Seguridad Interior, solo a los habitantes de nuestro país.

No obstante, el “back up” de la Defensa respecto de la Seguridad Interior es apropiado y necesario, puesto que está en un nivel distinto frente a la necesidad de aplicación legítima de la fuerza considerando los principios de proporcionalidad y distinción del derecho internacional.

---

<sup>4</sup> Ley de Defensa Nacional “Art. 4° - Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial”.

<sup>5</sup> Ley de Seguridad Interior, Art. 32.

<sup>6</sup> Ley de Defensa Nacional, Art. 9 inc. g y Art. 31.

La Seguridad Interior y la Defensa se complementan porque permiten actuar contra amenazas que demandan un uso apropiado, proporcionado y cambiante del nivel de violencia para disuadir o intervenir, o con otras palabras, conjurar y repeler coacciones o actos de fuerza, como provocaciones, agresiones o ataques.

Vale resaltar que la interpretación actual de ambos sistemas de seguridad, tiene su correlato en la normativa de inteligencia y ésta también se encuentra muy ligada a la intención de separar la defensa nacional de la seguridad interior. En consecuencia, por ese lado también habría una necesidad de adecuación para lograr un apropiado y oportuno empleo del instrumento militar, tanto en la disuasión como frente a la contingencia.

Otra consecuencia asociada al asunto planteado se evidencia en las decisiones sobre el presupuesto de defensa que lo han llevado a un mínimo histórico y desproporcionado respecto de pretendidos aliados e indeseables oponentes, en términos de porcentaje del Producto Bruto Interno, o sea, en el esfuerzo que Argentina hace en forma disuasiva o efectiva para proteger los intereses nacionales de posibles agresiones externas.

Asimismo se presentan los importantes dilemas de cómo afrontar las situaciones no encuadradas por ambas leyes y su normativa reglamentaria, y el de cómo actuar cuando no es posible identificar a los autores de eventuales afectaciones a la seguridad, ni encuadrarlos como delincuentes o agresores de origen externo estatal militar.

Esta marcada distancia de los reclamos de una separación inequívoca entre Defensa y Seguridad Interior, frente a la realidad normativa que delimita responsabilidades ambivalentes, genera riesgos claros para el empleo del instrumento militar que deberían dar lugar a un re-análisis de toda la normativa de seguridad (defensa nacional y seguridad interior) y de inteligencia existente.

Para enfatizar lo planteado, varias son las preguntas que surgen de la mencionada situación y generan el incentivo para un mayor y posterior análisis:

¿A qué ámbito compete un hecho que afecta la seguridad nacional, donde no pueden identificarse las amenazas o los autores de eventuales atentados? Esta situación correspondería a un escenario caracterizado en la Tabla 2 como del tipo 3. Vale encuadrar aquí a los atentados contra la Embajada de Israel y a la AMIA en Buenos Aires. Pareciera obvio que el Poder Ejecutivo Nacional debiera decidir qué medios va a emplear, así como también resultaría lógico involucrar a ambos sistemas hasta poder apreciar la magnitud de los daños y la naturaleza e importancia de las amenazas.

De la misma situación se desprenden otros interrogantes como: ¿cuáles son los riesgos involucrados para el caso de empleo de fuerzas que eventualmente carezcan de la inteligencia apropiada y no están preparadas para el tipo de contingencia? ¿Pueden estar dichos atentados encuadrados dentro de los alcances de la Resolución 3314 de la Asamblea General de las Naciones Unidas? ¿Está contemplada en dicha resolución y en nuestra legislación para la Defensa la agresión perpetrada por fuerzas armadas sin uniforme? ¿Es posible la necesidad de participación de las Fuerzas Armadas teniendo en cuenta otros posibles atentados? ¿Es aceptable repetir errores con antecedentes históricos?

Por otra parte, ¿quién debe contemplar aquellos hechos donde se ven afectados los intereses nacionales ubicados fuera del territorio nacional y no lucen como agresiones de origen externo militar? Esta situación correspondería a los escenarios del tipo 4 según la misma Tabla 2. Tal sería el caso de una banda armada que atentara contra fuerzas nacionales de paz en el exterior o a hechos de piratería contra el tráfico marítimo nacional o terrorismo en alta mar, o sea, fuera de las 12 MN desde la línea de costa.

En otro orden, ¿quién y cómo se coordinan las acciones de inteligencia interior y de la defensa? ¿Qué medidas se adoptarían si la gravedad del hecho que afecta la seguridad interior sobrepasa la capacidad de las Fuerzas de Seguridad con fuerzas armadas que no estarían alistadas ni adiestradas para apoyarlas?

La legislación argentina contempla la posible participación del instrumento militar en Seguridad interior con el requisito del estado de sitio. En ese caso ¿con qué información de inteligencia actuarían las fuerzas armadas? ¿Qué equipamiento, alistamiento y adiestramiento tendrían para afrontar el desafío? ¿Cuál sería el riesgo implícito si se diera una reacción extemporánea o inapropiada de las fuerzas armadas frente a la misión que se ordene? ¿Quién asumirá la responsabilidad por los efectos colaterales desproporcionados? ¿Quién cargaría con la eventual imposibilidad de defender los intereses nacionales? ¿Qué medidas deberían adoptarse para prevenir éstos riesgos?

Como se ha dicho, y pareciera elocuente, la diferencia entre los ámbitos de competencia de la defensa nacional y la seguridad interior no están claramente diferenciados y son meramente declamativos. Esta marcada distancia entre la palabra y los hechos debería ser motivo de una profunda preocupación y da lugar a la necesidad de adoptar medidas preventivas frente a los riesgos mencionados.

### La misión de la Armada Argentina

Las misiones del Instrumento Militar tienen sustento esencial aunque no exclusivo en los alcances de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554/88, la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948/98, la Ley de Seguridad Interior N° 24.059/92, la Ley de Inteligencia N° 25.520/01, el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 727/06 Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, y el Decreto N° 1691/06 que aprueba la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA.

De allí se ha desprendido la misión principal del Instrumento Militar, cual es “Conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal / agresión externa perpetrada por fuerzas armadas de otros estados. La inicial minúscula de “fuerzas armadas” obedece a los considerandos del Decr. PEN 727/06 que aluden a la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N° 3314 donde no solo se incluyen fuerzas militares convencionales.

También surgen de allí las siguientes cuatro misiones subsidiarias del Instrumento Militar:

- Operaciones multilaterales de ONU
- Seguridad Interior según Ley 24.059 (Ley de Seguridad Interior)
- Apoyo a la comunidad o de países amigos
- Construcción de un Sistema de Defensa Subregional (de América del Sur)

Complementariamente, los recursos humanos, materiales, financieros y organizacionales de la Armada Argentina que conforman el componente naval del Instrumento Militar se encuentran abocados al cumplimiento de otras tres misiones complementarias, como son:

- La búsqueda y salvamento marítimo establecidos en la Ley 22.445. Aprobación del Convenio Internacional de Búsqueda y Salvamento Marítimo.
- La protección de recursos naturales, según la Resolución 1/2008 del Consejo Federal Pesquero: Plan de Acción Nacional para prevenir, desalentar y eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada.
- El apoyo logístico a la actividad antártica establecido en la Ley 18.513/69. ANTÁRTIDA. Bases jurídicas, orgánicas y funcionales – Decr. PEN N° 207/2003.

Es así como la Armada Argentina, institución del Instrumento Militar con responsabilidades en los ámbitos marítimo y fluvial de interés para la Defensa Nacional tiene una misión definida según las tres tareas encomendadas por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1691/06 referido a la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, como son las de “alistar, adiestrar y sostener los medios y

recursos puestos a su disposición”, con el propósito de contribuir a las mencionadas ocho misiones del Instrumento Militar.

Aunque hoy las formalidades lo muestren distinto, una renovada forma castrense de la misión de la Armada Argentina podría resultar así:

*ALISTAR, ADIESTRAR Y SOSTENER LOS MEDIOS Y RECURSOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DE LA ARMADA ARGENTINA,*

*a fin de*

*Contribuir al cumplimiento de*

- *La misión principal del Instrumento Militar cual es conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal / agresión externa perpetrada por fuerzas armadas de otros estados*
- *Las misiones subsidiarias de ejecutar*
  - *Operaciones multilaterales de ONU*
  - *Seguridad Interior según Ley 24.059. Ley de Seguridad Interior*
  - *Apoyo a la comunidad o de países amigos*
  - *Construcción de un Sistema de Defensa Subregional*
- *Otras misiones complementarias no contempladas en la normativa de Defensa Nacional*
  - *Búsqueda y salvamento marítimo*
  - *Protección de recursos naturales*
  - *Apoyo logístico a la actividad antártica*

#### El espectro del conflicto de la Defensa en el ámbito naval

Según los alcances de dicho plexo normativo, el espectro del conflicto está constituido por todo el rango de situaciones no deseadas que demandan el empleo del instrumento militar con carácter disuasivo o efectivo. Asimismo, incluye todas las oportunidades de cooperación que la Defensa y las relaciones internacionales den lugar.

Incluye al tiempo de PAZ, cuando se deben realizar tareas de búsqueda y salvamento, la vigilancia como parte de la inteligencia, las misiones de mantenimiento de paz, el adiestramiento y la generación de fuerzas, entre otras; la CRISIS, pudiendo incluirse las misiones de imposición de la paz, contingencias y los conflictos de baja intensidad; y llega hasta la GUERRA o el CONFLICTO ARMADO de máxima intensidad, como puede ser un conflicto armado convencional y/o con armas de destrucción masiva.

Es muy importante resaltar que la participación naval en forma cooperativa durante tiempo de paz, ya sea con aliados u otros actores de interés nacional, constituye un recurso no desdeñable a la hora de favorecer la propia defensa y también apoyar a la política exterior. Ni que hablar, cuando existen dos misiones subsidiarias que así lo contemplan, como las que prevén la participación del Instrumento Militar en operaciones de paz y en la conformación de un sistema de Defensa subregional.

La Fig. 1 permite visualizar la inserción de las misiones del Instrumento Militar dentro de todo el espectro del conflicto que incluye la paz, la crisis y la guerra.



## La paz y la estrategia naval

Es evidente que la paz es la condición normal y deseada por la República Argentina en adhesión a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Por lo tanto, no es deseable la crisis ni la guerra. Consecuentemente el Instrumento Militar existe con el propósito esencial de contribuir a preservar la paz y evitar las crisis y las guerras.

La generación, organización y mantenimiento de la Defensa Nacional, incluyendo a su instrumento Militar, constituye inexorablemente un mensaje dirigido hacia los demás actores internacionales. Éste refleja inequívocamente la importancia dada por la Argentina, incluyendo a sus gobiernos y al pueblo argentino, a los propios intereses nacionales, porque permite apreciar el esfuerzo dedicado a su protección.

Es así como el Instrumento Militar y obviamente su componente naval, deben prevenir la crisis, el conflicto armado y/o la guerra. La disuasión constituye una herramienta imprescindible de la seguridad y, por ende, de la Defensa, que debe ser apoyada por la política exterior contribuyendo a evitar la existencia de amenazas.

Si se llegara involuntariamente a situaciones de violencia generadas por otros actores, o se debieran resignar intereses nacionales muy importantes por imposibilidad de defenderlos, se constataría una desinteligencia de los tiempos de paz por no haberse cumplido con la disponibilidad de fuerzas de protección suficientes, ni generado el efecto disuasivo que la Ley de Defensa muy convenientemente establece.

Como se dijera, hay múltiples actividades para desarrollar en tiempos de paz, como son:

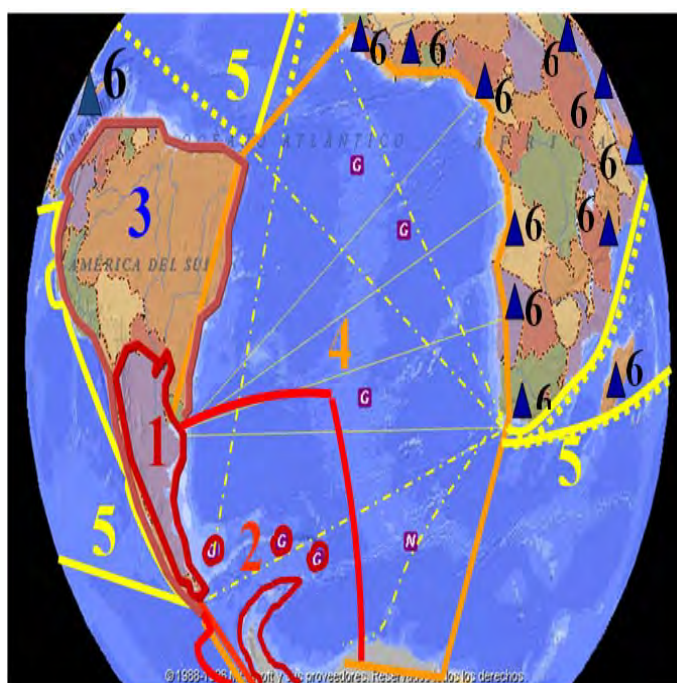
- La generación de fuerzas, incluyendo todos los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el Instrumento Militar;
- El planeamiento, adiestramiento y alistamiento;
- La vigilancia permanente y completa de la situación;
- El mantenimiento de una capacidad de rápida y efectiva intervención;
- El efecto disuasivo (resultado de las anteriores);
- La cooperación internacional para favorecer el apoyo mutuo;
- El apoyo a otros organismos del Estado.



## La relación entre el espectro del conflicto y los espacios geográficos

En dicho contexto se pueden reconocer ahora muy claramente los espacios geográficos de los posibles escenarios navales. Estos espacios están asociados a la ubicación de los intereses nacionales a proteger, que como puede verse, tienen una dispersión global y se representan en la Fig. 2. La tipificación numérica hecha por el autor pretende corresponder a una cierta homogeneidad geopolítica, a saber:

1. Territorio nacional terrestre, aéreo, marítimo y fluvial
2. Áreas marítimas jurisdiccionales argentinas
3. Sudamérica
4. Océano Atlántico Sur y sus accesos
5. Líneas de comunicaciones marítimas por fuera de los espacios anteriores
6. Lugares de especial interés.



Mediante el análisis del posicionamiento geográfico de los intereses vitales y otros intereses estratégicos, las amenazas y las oportunidades, se puede hacer una estimación de los riesgos que prevea la necesidad y posibilidad de participación del Instrumento Militar como medida de control, y, en particular para este análisis, el empleo de las fuerzas navales.

El análisis de riesgos que se muestra en las [Tablas 3 y 4](#) favorece la priorización de los espacios para posibilitar un desarrollo de fuerzas y un empleo eficaz y eficiente de los medios navales del instrumento militar.

Se identifican intereses por proteger, las amenazas de origen externo, oportunidades, posibles oponentes militares, los posibles escenarios del conflicto y una estimación aproximada del riesgo.

La comparación de los riesgos de la [Tabla 4](#) muestra que, en términos generales el riesgo disminuye en la medida que existe un alejamiento del territorio nacional.

Por tratarse de un análisis referido a los espacios del ámbito naval (militar, acuático fluvial y marítimo), el mayor nivel de riesgo estaría en los espacios marítimos jurisdiccionales argentinos, las Islas del Atlántico Sur y la Antártida, puesto que en su mayor proporción son áreas de soberanía en disputa con la Corona Británica.

Teniendo en cuenta que los intereses argentinos de interés para la defensa contemplan la protección de los ciudadanos y los bienes argentinos en el exterior, entre otros intereses nacionales económicos, materiales y financieros existentes, la mente del estratega naval debe ser de alcance global.

Como el país mantiene naturales tendencias económicas hacia el crecimiento y se ve inexorablemente influenciado por la globalización, sería razonable pensar que se incrementarán progresivamente los intereses argentinos fuera de su territorio, como también los intereses de otros actores en el territorio propio. Se daría entonces que las amenazas alcanzarían a otros actores y espacios, y por lo tanto, demandarían mayores capacidades militares para disuadirlas o contrarrestarlas.

Asimismo, existe una natural evolución y un cambio en el posicionamiento y en la racionalidad de los actores internacionales que contribuye al incremento de la probabilidad de competencia en el conflicto que involucra a los intereses argentinos.

Como el Océano Atlántico Sur ha despertado progresivamente mayor interés en las últimas décadas y Argentina es protagonista indiscutible en esta región, la **Tabla 5** muestra sintéticamente la importancia dada por distintos actores, ya sea por sus recursos naturales, como por el comercio internacional, o como espacio de proyección de poder, y algunas posibles tendencias.

### **El compromiso entre la Seguridad Interior y la Defensa Nacional en el ambiente marítimo**

Según información publicada por el Ministerio de Economía, en los últimos años se aprecia una potenciación progresiva del presupuesto en Seguridad Interior correspondido con una disminución de lo asignado a la Defensa Nacional en términos de porcentaje del PBI. Ello podría tener fundamento en una idea instalada en la opinión pública nacional de ausencia de posibles conflictos armados que demanden cooperación, disuasión e intervención del Instrumento Militar.

Se podrían haber priorizado los problemas de seguridad pública del presente inmediato que rondan en torno de la protección de los habitantes, su vida, su libertad y sus propiedades, en detrimento de la seguridad de los intereses nacionales de mayor valor, incluyendo los vitales, que por el momento se estimaría necesaria solo en el largo plazo.

Es así como la Defensa actual es lo que ha quedado de las previsiones de varias décadas atrás y difícilmente pueda recuperarse en el corto plazo. Cuesta ver una capacidad de Defensa acorde al valor de los intereses nacionales de alto valor estratégico, partiéndose de la situación presente.

A los efectos de alumbrar eventuales versiones que prioricen a la Seguridad Interior frente a la Defensa en el ámbito marítimo y fluvial, vale razonar lo siguiente:

Es obvio que en el Mar Territorial (desde la línea de base de la costa, hasta las 12 MN desde la línea de base) se hace necesaria la Seguridad Interior como una medida de asegurar el cumplimiento del derecho interno. Pues también es necesaria la Defensa Nacional en ese espacio para vigilar, disuadir y, eventualmente, intervenir en caso de presencia o acciones de otras fuerzas armadas.

Similar criterio aplica al ámbito fluvial de los grandes ríos, con importante presencia de otras marinas de guerra.

La misma idea es extensiva a la Zona Contigua, extensión de mar adyacente al Mar Territorial que abarca desde las 12 hasta las 24 millas náuticas contadas desde la línea de base de las costas. En esta franja de agua, acorde con la Ley del Mar, el Estado ribereño no tiene soberanía, sino que sus derechos están determinados solo en materia aduanera, sanitaria, fiscal y migratoria. En esta Zona también hace falta la Defensa Nacional que frente a eventuales amenazas de otras fuerzas armadas las fuerzas de la Seguridad Interior no pueden brindar.

En tercer lugar, la Seguridad Interior se debe ejercer en la Zona Económica Exclusiva puesto que el derecho interno aplica allí con exclusividad en torno a la protección de los recursos naturales y la actividad económica que se desarrolla en dicha área. No obstante, como en los casos anteriores, la Defensa Nacional debe atender también en esta jurisdicción y más allá, sin que exista un límite determinado, todos los demás problemas de seguridad de Alta Mar para proteger de todo tipo de eventuales agresiones a los intereses nacionales no relacionados con la actividad económica nacional, como por ejemplo frente a la acción de otras fuerzas armadas, la piratería o el terrorismo.

Como el espacio marítimo no tiene límites físicos visibles, la Defensa Nacional debe accionar en protección de los espacios terrestres y acuáticos de soberanía nacional actuando “desde” el mar, ya sea el Mar Territorial o el Alta Mar, incluyendo la Zona Contigua, la Zona Económica Exclusiva o las aguas internacionales más lejanas. Ello alcanza a dondequiera haya intereses argentinos para proteger eventualmente con el empleo de fuerzas navales.

Un análisis muy interesante surge en torno a la disputa de soberanía por las Islas del Atlántico Sur: a raíz de ella se puede apreciar claramente la distinción entre la Defensa Nacional y Seguridad Interior.

Las Fuerzas de Seguridad tendrían inobjetable competencia para hacer cumplir la ley argentina en los territorios con soberanía en disputa. No obstante, la proscripción impuesta por la Corona Británica respaldada por la presencia de sus fuerzas armadas en las Islas Malvinas genera una incuestionable demanda de ocupación para el sistema de Defensa Nacional argentino, respaldada por la Constitución Nacional y la Ley de Defensa Nacional.

En este caso, la Argentina reclama soberanía territorial que ha respaldado constitucionalmente y mediante las demandas correspondientes ante organismos internacionales. Argentina también ha declarado su soberanía sobre el Territorio Antártico Argentino y espacios marítimos adyacentes.

En el primer caso se ha dado la invasión y usurpación de una fuerza armada británica, y en el segundo, se ha aplicado transitoriamente el régimen del Tratado Antártico, frente a intereses y condiciones geográficas, económicas, humanas y políticas que varían aceleradamente. En ambos casos resulta necesaria la participación del sistema de Defensa Nacional, aunque sus aplicaciones deban ser distintas.

## Epílogo

Difícilmente una soberanía territorial pueda ser reconocida internacionalmente, si un país no tiene la capacidad ni está dispuesto a defenderla hasta con el uso de la fuerza, como lo hace la Corona Británica con el apoyo de sus aliados.

La distribución global de los intereses nacionales y la posibilidad de afectación por posibles amenazas determina la necesidad de una visión estratégica naval de alcance global.

Frente a la necesidad de diseño del Instrumento Militar y, en particular, de la Armada Argentina que constituye su componente naval, se ha desarrollado someramente un análisis de riesgos en los espacios de interés, para ayudar a priorizar los medios necesarios frente a la indiscutible exigüidad de recursos.

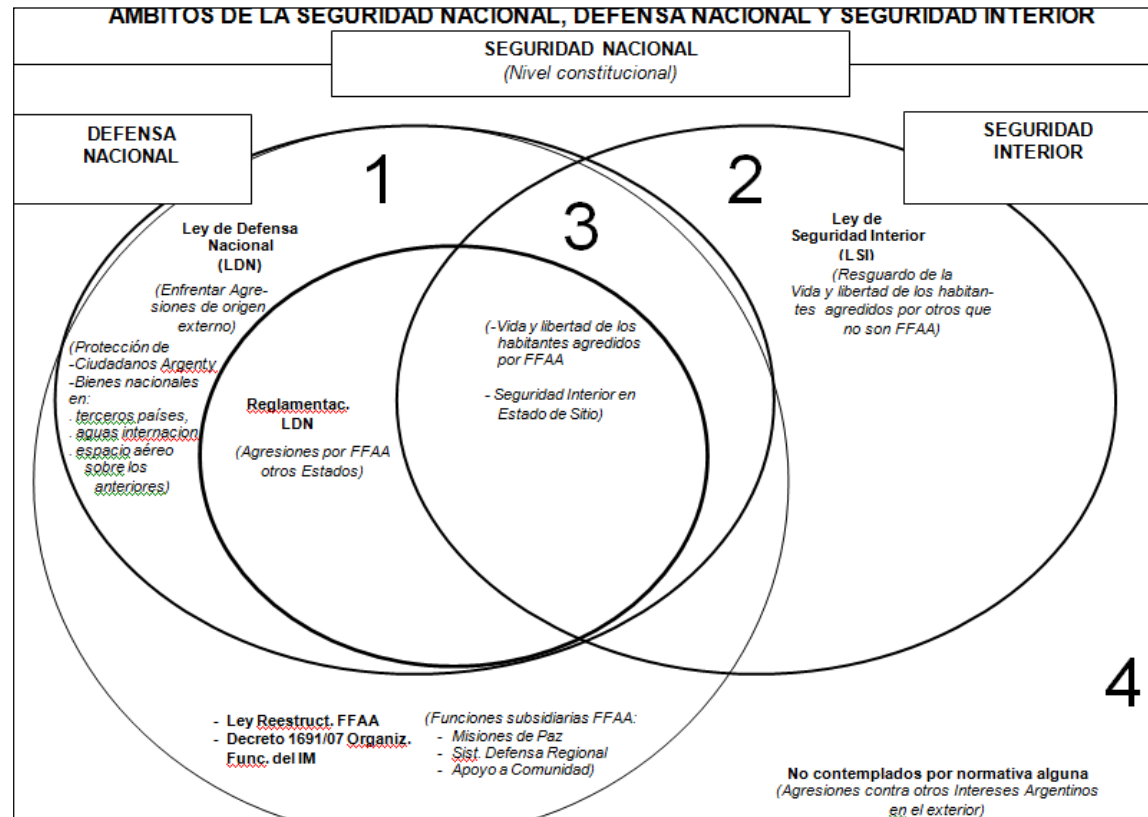
Como se manifestara en un principio, el presente artículo ha pretendido hacer una reseña de distintos aspectos que constituirían una base de partida para la elaboración de una visión estratégica naval, en el entendimiento que la misma es contribuyente a una estrategia militar y ésta, a otra estrategia nacional.

Así como una estrategia naval debe desprenderse de las estrategias superiores, también es cierto que la elaboración apriorística de una visión estratégica naval puede brindar sólidos elementos de juicio para la elaboración de las estrategias del mayor nivel, así como incentivar la actividad institucional y el desarrollo intelectual y profesional de los hombres de la Armada Argentina.

**Anexo N° 3- TABLA COMPARATIVA DE LAS LEYES DE DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR**

LEY	Finalidad o propósito: MEDIDA DE CONTROL o SEGURIDAD		Bien jurídico tutelado: INTERESES NACIONALES		Ambito de aplicación de las leyes	
	ACCION o EFECTO	PROPOSITO	INTER. NACIONAL A PROTEGER	OBJETO O BIEN TUTELADO	ESPACIO	AMENAZA
23.554/88 Defensa Nacional	Solución de conflictos que requieren empleo de las FFAA	<p>Enfrentar amenazas de origen externo</p> <p>Limitada por la Reglamentación (Decr.727/06) a: FFAA de otros Estados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soberanía</li> <li>• Independencia</li> <li>• Integr. Territorial</li> <li>• Autodeterminación</li> <li>• Vida de habitantes</li> <li>• Libertad de habitantes</li> <li>• Ciudadanos argentinos</li> <li>• Bienes nacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nación argentina</li> <li>• Habitantes</li> <li>• Ciudadanos argentinos</li> <li>• Bienes Nacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continental Argentino</li> <li>• Is. Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur</li> <li>• Espacios insulares, marítimos y aéreos, de                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• RA y</li> <li>• Sector Antártico. AR</li> </ul> </li> <li>• Teatros de Ops.</li> <li>• Terceros países</li> <li>• Aguas intles.</li> <li>• Esp. Aéreos Intles.</li> </ul>	<p>De origen externo</p> <p>Limitada por la Reglamentación (Decr.727/06) a: FFAA de otros Estados</p>
24.059/92 Seguridad Interior	Esfuerzo de policía para resguardo	<p>Resguardo de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad</li> <li>• Vida</li> <li>• Patrimonio</li> <li>• Derechos</li> <li>• Garantías de habit. de RA</li> <li>• Instituciones republicanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad</li> <li>• Vida</li> <li>• Patrimonio</li> <li>• Derechos</li> <li>• Garantías de habitantes de RA</li> <li>• Instituciones republicanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habitantes de la RA</li> <li>• Instituciones republicanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorio Nacional</li> <li>• Aguas jurisdiccionales</li> <li>• Espacio aéreo (sobre los anteriores)</li> </ul>	<p>No declarada (implicaría que serían todas)</p>
Observac.	En la DN participan las FFAA y en la SI lo hacen las fuerzas policiales	La LDN legisla en base a amenazas de origen externo (específicamente a FFAA de otros Estados) y la LS sobre el objeto a proteger. Ello genera casos de superposición de alcances.	La DN debe proteger intereses vitales, incluyendo habitantes de la AR, ciudadanos y bienes nacionales en el exterior mientras que la SI debe resguardar habitantes de la RA y las instituciones republicanas.	Ambas contemplan a los habitantes de AR. La DN contempla a los ciudadanos argentinos y los bienes nacionales fuera del territorio nro. Y la SI no. La DN contempla a la Nación AR y la SI a las instituciones republicanas.	La DN contempla los intereses todos espacios donde haya los intereses nacionales mencionados. La SI solo considera los espacios jurisdiccionales AR.	La DN determina el tipo de amenazas mientras que la SI no las tiene en cuenta por lo que debiera interpretarse que son todas
Refer.	El texto en letra Times New Roman y resaltada señala los aspectos de exclusividad de la Defensa Nacional					

Tabla 2 – ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL, DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR



**TABLA 3 - DISTRIBUCIÓN DE INTERESES, AMENAZAS, OPORTUNIDADES Y ESCENARIOS DE CONFLICTO EN LOS ESPACIOS GEOGRÁFICOS RELACIONADOS CON LA DEFENSA**

ESPACIOS DE INTERÉS NACIONAL	INTERESES POR PROTEGER	AMENAZAS DE ORIGEN EXTERNO ESTATAL (ACTORES)	OPORTUNIDADES	OPONENTE MILITAR	POSIBLES CONFLICTOS DEL ESPECTRO ENCUADRADOS SEGÚN MISIONES DEL IM Y TAREAS COMPLEMENT.		RIESGO <sup>15</sup>			
							Prob.	Severidad	Riesgo	RIESGO ESPACIO
1- Territorio continental nacional terrestre, aéreo, marítimo y fluvial, incl. Tierra del Fuego	<b>VITALES</b> Soberanía Independencia Autodeterminación. Integridad territorial (incluye espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales) Vida y libertad de los habitantes <b>COMPLEMENTARIOS</b> OS Alianza regional Paz y seguridad internacional	• Disuaden mediante presencia naval en el área • Buscan el bloqueo en el área • Buscan la intervención militar (invasión) • Buscan la protección de sus intereses (contrapuestos) en el área. • Buscan incidir sobre objetivos puntuales propios en el área • Buscan accionar sobre las fuerzas navales propias en el área • Alteran la paz y	Constr. sistema subregional de seg. coop./colectiva  Contrib. con IM en compromisos c/Org. Itles. de la Nación  Incr.actuales cond. paz y seg. región.. Particip. De Fza. de Paz Comb. Cruz del Sur (c/CHILE)  Asegurar niveles de compatib., interop. y complement. militar c/ países subregión	Potencia hegemónica  Potencia de alcance global limitado  Actor de alcance regional  Actor de alcance local o próximo	1	MISIÓN PRINCIPAL	B	MG	2	21/6=  3,5
					2	Misión Subsidiaria OPS. MULTILAT. ONU	-	-	-	
					3	Misión Subsidiaria SEGUR. INTERIOR	B	MG	2	
					4	Misión Subsidiaria APOYO COMUNIDAD	B	L	4	
					5	Misión Subsidiaria CONST. DEF. SUBREG	B	L	4	
					6	Tarea Complement. BUSQ. Y SALV. MAR.	B	L	4	
					7	Tarea Complement. PROT. REC. NATUR.	MB	ML	5	

<sup>15</sup> Los niveles de riesgo se obtienen ingresando con Probabilidad y Severidad, en la siguiente matriz:

Prob / Sever.	NIVEL DE RIESGO			
	MG (MG)	Grave (G)	Leve (L)	ML (ML)
Muy Alta (MA)	1	1	2	4
Alta (A)	1	2	3	4
Baja (B)	2	3	4	5
Muy Baja (MB)	3	4	5	5

Los números corresponden a: 1- Riesgo CRÍTICO; 2- Riesgo SEVERO ; 3- Riesgo MODERADO ; 4- Riesgo MENOR; 5- Riesgo MÍNIMO

		seguridad internacional en el área	Particip. alianzas o seg. col. c/ otros actores, especial. de la región marítima  Seg. a la proy. económica de misiones de paz y otros emprendim.		8	Tarea Complement. APOYO LOG. ANTAR.	-	-	-	
2- Áreas marítimas jurisdiccionales argentinas, Islas Argentinas del Atlántico Sur y Antártida Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soberanía</li> <li>• Independencia</li> <li>• Autodeterminación</li> <li>• Integridad territorial (incluye espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales)</li> <li>• Vida y libertad de sus habitantes, también ciudadanos y bienes argentinos en el exterior</li> <li>• COMPLEMENTARIOS</li> <li>• Alianza regional</li> <li>• Paz y seguridad internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disuaden mediante presencia naval en el área</li> <li>• Buscan el bloqueo</li> <li>• Buscan la protección de sus intereses (contrapuestos) en el área.</li> <li>• Buscan incidir sobre objetivos puntuales propios en el área</li> <li>• Buscan accionar sobre las fuerzas navales propias en el área</li> <li>• Actores que agraden intereses aliados en el área</li> <li>• Actores que alteran la paz y seguridad internacional en el área</li> </ul>	<p>Constr. sistema subregional de seg. coop./colectiva</p> <p>Contrib. con IM en compromisos c/Org. Itles. de la Nación</p> <p>Incr.actuales cond. paz y seg. región.. Particip. De Fza. de Paz Comb. Cruz del Sur (c/CHILE)</p> <p>Asegurar niveles de compatib., interop. y complement. militar c/ países subregión</p> <p>Particip. alianzas o seg. col. c/ otros actores, especial. de la región marítima</p> <p>Seg. a la proy. económica de misiones de paz y otros emprendim.</p>	<p>Potencia hegemónica</p> <p>Potencia de alcance global limitado</p> <p>Actor de alcance regional</p> <p>Actor de alcance local o próximo</p>	1	MISIÓN PRINCIPAL	MA	MG	1	17/7= 2,4
					2	Misión Subsidiaria OPS. MULTILAT. ONU	-	-	-	
					3	Misión Subsidiaria SEGUR. INTERIOR	MB	ML	1	
					4	Misión Subsidiaria APOYO COMUNIDAD	MB	ML	5	
					5	Misión Subsidiaria CONST. DEF. SUBREG	B	L	4	
					6	Tarea Complement. BUSQ. Y SALV. MAR.	MA	L	2	
					7	Tarea Complement. PROT. REC. NATUR.	MA	L	2	
					8	Tarea Complement. APOYO LOG. ANTAR.	MA	G	2	
3- Sudamérica (fuera de espacios argentinos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VITALES</li> <li>• Soberanía</li> <li>• Independencia</li> <li>• Autodeterminación.</li> <li>• Vida y libertad de sus habitantes (por extensión, también ciudadanos y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disuaden mediante presencia naval en el área</li> <li>• Buscan el bloqueo</li> <li>• Buscan la protección de sus intereses (contrapuestos) en el área.</li> </ul>	<p>Constr. sistema subregional de seg. coop./colectiva</p> <p>Contrib. con IM en compromisos c/Org. Itles. de la Nación</p>	<p>Potencia hegemónica</p> <p>Potencia de alcance global limitado</p>	1	MISIÓN PRINCIPAL	MB	L	4	17/4= 4,25
					2	Misión Subsidiaria OPS. MULTILAT. ONU	MB	L	4	
					3	Misión Subsidiaria SEGUR. INTERIOR	-	-	-	



	<p>bienes argentinos en el exterior) COMPLEMENTARIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alianza regional</li> <li>Paz y seguridad internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Buscan incidir sobre objetivos puntuales propios en el área</li> <li>Buscan accionar sobre las fuerzas navales propias en el área</li> <li>Actores que agraden intereses aliados en el área</li> <li>Actores que alteran la paz y seguridad internacional en el área</li> </ul>	<p>Incr.actuales cond. paz y seg. región.. Particip. De Fza. de Paz Comb. Cruz del Sur (c/CHILE)</p> <p>Asegurar niveles de compatib., interop. y complement. militar c/ países subregión</p> <p>Particip. alianzas o seg. col. c/ otros actores, especial. de la región marítima</p> <p>Seg. a la proy. económica de misiones de paz y otros emprendim.</p>	<p>Actor de alcance regional</p> <p>Actor de alcance local o próximo</p>	4	Misión Subsidiaria APOYO COMUNIDAD	B	ML	5	
					5	Misión Subsidiaria CONST. DEF. SUBREG	B	L	4	
					6	Tarea Complement. BUSQ. Y SALV. MAR.	-	-	-	
					7	Tarea Complement. PROT. REC. NATUR.	-	-	-	
					8	Tarea Complement. APOYO LOG. ANTAR.	-	-	-	
4- Océano Atlántico Sur, litorales y sus accesos (fuera de espacios jurisdiccionales argentinos)	<p>VITALES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Soberanía</li> <li>Independencia</li> <li>Autodeterminación.</li> <li>Vida y libertad de sus habitantes (por extensión, también ciudadanos y bienes argentinos en el exterior)</li> <li>COMPLEMENTARIOS</li> <li>Alianza regional</li> <li>Paz y seguridad internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disuaden mediante presencia naval en el área</li> <li>Buscan el bloqueo</li> <li>Buscan la protección de sus intereses (contrapuestos) en el área.</li> <li>Buscan incidir sobre objetivos puntuales propios en el área</li> <li>Buscan accionar sobre las fuerzas navales propias en el área</li> <li>Actores que agraden intereses aliados en el área</li> <li>Actores que alteran la paz y seguridad</li> </ul>	<p>Constr. sistema subregional de seg. coop./colectiva</p> <p>Contrib. con IM en compromisos c/Org. Itles. de la Nación</p> <p>Incr.actuales cond. paz y seg. región.. Particip. De Fza. de Paz Comb. Cruz del Sur (c/CHILE)</p> <p>Asegurar niveles de compatib., interop. y complement. militar c/ países subregión</p>	<p>Potencia hegemónica</p> <p>Potencia de alcance global limitado</p> <p>Actor de alcance regional</p> <p>Actor de alcance local o próximo</p>	1	MISIÓN PRINCIPAL	B	G	3	20/5=
					2	Misión Subsidiaria OPS. MULTILAT. ONU	B	L	4	4,0
					3	Misión Subsidiaria SEGUR. INTERIOR	-	-	-	
					4	Misión Subsidiaria APOYO COMUNIDAD	B	ML	5	
					5	Misión Subsidiaria CONST. DEF. SUBREG	B	G	3	
					6	Tarea Complement. BUSQ. Y SALV. MAR.	MB	ML	5	
					7	Tarea Complement. PROT. REC. NATUR.	-	-	-	

		internacional en el área	Particip. alianzas o seg. col. c/ otros actores, especial. de la región marítima  Seg. a la proy. económica de misiones de paz y otros emprendim.		8	Tarea Complement. APOYO LOG. ANTAR.	-	-	-	
5- Vías de comunicaciones marítimas de interés nacional (fuera del Atlántico Sur)	VITALES • Soberanía • Independencia • Autodeterminación. • Vida y libertad de sus habitantes (por extensión, también ciudadanos y bienes argentinos en el exterior) COMPLEMENTARI OS • Alianza regional • Paz y seguridad internacional	Disuaden mediante presencia naval en el área	Constr. sistema subregional de seg. coop./colectiva	Potencia hegemónica	1	MISIÓN PRINCIPAL	MB	ML	5	19/4=  4,75
		Buscan el bloqueo	Contrib. con IM en compromisos c/Org. Itles. de la Nación	Potencia de alcance global limitado	2	Misión Subsidiaria OPS. MULTILAT. ONU	MB	ML	5	
		Buscan la protección de sus intereses (contrapuestos) en el área.	Incr.actuales cond. paz y seg. región..	Actor de alcance regional	3	Misión Subsidiaria SEGUR. INTERIOR	-	-	-	
		Buscan incidir sobre objetivos puntuales propios en el área	Particip. De Fza. de Paz Comb. Cruz del Sur (c/CHILE)	Actor de alcance local o próximo	4	Misión Subsidiaria APOYO COMUNIDAD	MB	ML	5	
		Buscan accionar sobre las fuerzas navales propias en el área	Asegurar niveles de compatib., interop. y complement. militar c/ países subregión		5	Misión Subsidiaria CONST. DEF. SUBREG	MB	G	4	
		Actores que agraden intereses aliados en el área	Particip. alianzas o seg. col. c/ otros actores, especial. de la región marítima		6	Tarea Complement. BUSQ. Y SALV. MAR.	-	-	-	
		Actores que alteran la paz y seguridad internacional en el área	Seg. a la proy. económica de misiones de paz y otros emprendim.		7	Tarea Complement. PROT. REC. NATUR.	-	-	-	
					8	Tarea Complement. APOYO LOG. ANTAR.	-	-	-	
6- Otras áreas marítimas con intereses argentinos	VITALES • Soberanía • Independencia • Autodeterminación. • Integridad	Disuaden mediante presencia naval en el área	Constr. sistema subregional de seg. coop./colectiva	1- Potencia hegemónica	1	MISIÓN PRINCIPAL	MB	L	5	8/2=  4
		Buscan el bloqueo	Contrib. con IM en		2	Misión Subsidiaria OPS. MULTILAT. ONU	A	L	3	

<p>territorial (incluye espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vida y libertad de sus habitantes (por extensión, también ciudadanos y bienes argentinos en el exterior)</li> </ul> <p>COMPLEMENTARIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alianza regional</li> <li>Paz y seguridad internacional</li> </ul>	<p>de sus intereses (contrapuestos) en el área.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Buscan incidir sobre objetivos puntuales propios en el área</li> <li>Buscan accionar sobre las fuerzas navales propias en el área</li> <li>Actores que agraden intereses aliados en el área</li> <li>Actores que alteran la paz y seguridad internacional en el área</li> </ul>	<p>compromisos c/Org. Itles. de la Nación</p> <p>Incr. actuales cond. paz y seg. región. Particip. De Fza. de Paz Comb. Cruz del Sur (c/CHILE)</p> <p>Asegurar niveles de compatib., interop. y complement. militar c/ países subregión</p> <p>Particip. alianzas o seg. col. c/ otros actores, especial. de la región marítima</p> <p>Seg. a la proy. económica de misiones de paz y otros emprendim.</p>	2- Potencia de alcance global limitado	3	Misión Subsidiaria SEGUR. INTERIOR	-	-	-	
				4	Misión Subsidiaria APOYO COMUNIDAD	-	-	-	
			3- Actor de alcance regional	5	Misión Subsidiaria CONST. DEF. SUBREG	-	-	-	
				6	Tarea Complement. BUSQ. Y SALV. MAR.	-	-	-	
			4- Actor de alcance local o próximo	7	Tarea Complement. PROT. REC. NATUR.	-	-	-	
				8	Tarea Complement. APOYO LOG. ANTAR.	-	-	-	

**TABLA 4 - ANÁLISIS COMPARATIVO DE RIESGOS**

En el siguiente análisis se indican los seis escenarios reconocidos previamente por el autor con los resultados de la evaluación de riesgos hecha en la Tabla 3 que se muestra al final del artículo

ESPACIO	RIESGO ACUMUL	CANT DE ESCENARIOS entre 8 POSIBLES	RIESGO PROMEDIO	ORDEN POR RIESGO	COMENTARIOS
Territorio nacional terrestre, aéreo, marítimo y fluvial, incl. Tierra del Fuego	21	6	3,5	2°	<p><b>Descripción del espacio:</b> Es el espacio que involucra a todos los intereses nacionales existentes en el territorio continental, la Isla de Tierra del Fuego y su mar territorial hasta las 12 MN de las costas argentinas. Incluye las grandes vías fluviales navegables.</p> <p><b>Riesgo:</b> Tiene el segundo orden de riesgos y se lo estima MODERADO/MENOR.</p> <p><b>Acciones de control de riesgo por parte del componente naval de la Defensa:</b> La Armada puede dar protección en sus costas o desde el mar y apoyar a las otras FFAA mediante las capacidades de cdo y control, movilidad estratégica, vigilancia e inteligencia, apoyo logístico y operaciones de combate, incluyendo la búsqueda y rescate. La probabilidad de que una amenaza se acerque al continente o a su mar territorial (dentro de las 12 MN de la costa) desde el mar es muy baja ya que su vulnerabilidad sería muy alta. La severidad podría ser muy alta en el caso de que se produjera una invasión, incursión anfibia, bloqueo o ataques en y desde el mar.</p>
Áreas marítimas jurisdiccionales argentinas, Islas Argentinas del Atlántico Sur y Antártida Argentina	17	7	2,4	1°	<p><b>Descripción del espacio:</b> Involucra todos los intereses argentinos en los espacios jurisdiccionales marítimos, insulares y antárticos argentinos (donde tiene algún tipo de responsabilidad según el derecho internacional) por fuera del territorio continental, la Isla Tierra del Fuego y el mar territorial.</p> <p><b>Riesgo:</b> Es el espacio con mayor riesgo, considerado como SEVERO.</p> <p><b>Acciones de control de riesgo por parte del componente naval de la Defensa:</b> La Armada puede dar protección en toda el área y apoyar a las otras FFAA que eventualmente operen en el territorio insular o antártico mediante las capacidades de cdo y control, movilidad estratégica, vigilancia e inteligencia, apoyo logístico y operaciones de combate, incluyendo la búsqueda y rescate. La probabilidad de que una amenaza actúe es extremadamente alta puesto que el Reino Unido ejerce la administración y control militar de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y sus litorales marítimos. El alejamiento de la costa limita el apoyo desde tierra y aumenta la proximidad a las eventuales amenazas. La severidad sería muy alta en caso de que se originara un conflicto armado.</p>

Sudamérica (fuera de espacios argentinos)	17	4	4,25	5°	<p><b>Descripción del espacio:</b> Es el espacio que involucra a todos los intereses argentinos en Sudamérica, por fuera del territorio nacional y otros espacios jurisdiccionales argentinos. Este espacio involucra operaciones de búsqueda y rescate como las realizadas ante la pérdida del velero argentino “TUNANTE” (2014).</p> <p><b>Riesgo:</b> Tiene el quinto orden de riesgos y se lo estima como MENOR.</p> <p><b>Acciones de control de riesgo por parte del componente naval de la Defensa:</b> La Armada puede dar protección a los intereses argentinos o de sus aliados dentro de ese espacio en y desde el mar, disuadiendo, interviniendo o apoyando a las otras FFAA de otros países sudamericanos mediante las capacidades de cdo y control, movilidad estratégica, vigilancia e inteligencia, apoyo logístico y operaciones de combate, incluyendo la búsqueda y rescate. La severidad estaría dada por la afectación que eventualmente sufrieran las fuerzas y demás intereses argentinos en la subregión.</p>
Océano Atlántico Sur, litorales y sus accesos (fuera de espacios jurisdiccionales argentinos)	20	5	4,0	3°	<p><b>Descripción del espacio:</b> Involucra a los intereses nacionales ubicados en todo el Océano Atlántico Sur, sus litorales y accesos, sin incluir los espacios jurisdiccionales argentinos (donde tiene algún tipo de responsabilidad según el derecho internacional).</p> <p><b>Riesgo:</b> Es el espacio con tercer orden de riesgos, considerado como MENOR.</p> <p><b>Acciones de control de riesgo por parte del componente naval de la Defensa:</b> La Armada puede dar protección a los intereses en toda el área marítima y sus litorales, como contribuir a controlar sus accesos y cooperar con otras fuerzas navales de la región atlántica o extra-regionales, a favor de Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, mediante las capacidades de cdo y control, movilidad estratégica, vigilancia e inteligencia, apoyo logístico y operaciones de combate, incluyendo la búsqueda y rescate. Asimismo, con operaciones de paz bajo mandato de la ONU. A modo de ejemplo, este espacio incluiría un conflicto como el suscitado con la Fragata ARA “LIBERTAD” en la República de GHANA (2012).</p>
Vías de comunicaciones marítimas de interés nacional (fuera del Atlántico Sur)	19	4	4,75	6°	<p><b>Descripción del espacio:</b> Este espacio comprende los intereses argentinos ubicados en las rutas del tráfico marítimo de interés de Argentina. Los intereses por proteger involucran a los transportes, la carga y las tripulaciones, ya sea por el valor económico o utilitario de las exportaciones, las importaciones o el valor de los medios de transporte y su gente.</p> <p><b>Riesgo:</b> Es el espacio con el último valor de riesgo, considerado como MÍNIMO.</p> <p><b>Acciones de control de riesgo por parte del componente naval de la Defensa:</b> Las líneas de comunicaciones fuera del Océano Atlántico presentan un riesgo MENOR porque se estima posible pero improbable un conflicto donde se interdicte el tráfico marítimo de interés argentino, sin posibilidad de caminos alternativos. No obstante, se estima que en caso de que haya un conflicto internacional de alcance mundial, se demandará posiblemente su protección a la ARA. Quedarían incluidos en este conflicto los actos de</p>

					piratería como fuera del Atlántico como el caso de los piratas somalíes o del sudeste de Asia.
Otras áreas marítimas con intereses argentinos (fuera de los espacios anteriores)	8	2	4	4°	<p><b>Descripción del espacio:</b> Se contemplan aquí los intereses argentinos ubicados en puntos o zonas fuera del Océano Atlántico o de las líneas de comunicaciones habituales. Por ejemplo, es el caso de la presencia de fuerzas en operaciones bajo mandato de Naciones Unidas, las representaciones diplomáticas argentinas o de ciudadanos argentinos radicados en el exterior.</p> <p><b>Riesgo:</b> Se estima la existencia de un riesgo MENOR.</p> <p><b>Acciones de control de riesgo por parte del componente naval de la Defensa:</b> La Armada puede facilitar el apoyo logístico, la evacuación, el transporte o hasta la extracción de ciudadanos argentinos, aún sin contar con el apoyo del país anfitrión. A modo de ejemplo vale citar la necesidad de apoyo de las fuerzas de paz nacionales en Haití o Chipre, o de evacuar a ciudadanos argentinos en Japón afectados por la catástrofe nuclear de Fukuyima Daiichi. Aunque las áreas para apoyar pueden ser pequeñas, el área marítima de influencia por controlar puede demandar un esfuerzo significativo.</p>

**TABLA 5 – ACTORES INTERNACIONALES EN EL ATLÁNTICO SUR**

ACTORES	RECURSOS				LÍNEAS DE COMUNICACIONES		PROYECCIÓN DE PODER
	RENOVABLES		NO RENOV.		Comercio	Transporte	
	Pesca	Otros (Algas, energía no conv.)	Hidrocarburos	Minerales			
<b>1- Para Estados Sudatlánticos AMERICANOS</b>							
Brasil	M	B	A	B	A	A	A ↑
Uruguay	A	B	A	B	A	A	B
<b>2- Para Estados Sudatlánticos AFRICANOS</b>							
Sudáfrica	M	B	B	B ↑	A	M	M ↑
Nigeria	B	A	A	B	A	M	B ↑
Liberia	B	B	B	B	A	A	B
Angola	B	B	A	B	A	B	B
Gabón	B	B	A	B	A	B	B

Otros países	B	B	M	B	A	B	B
3- Para Estados ajenos al Atlántico Sur							
EUA	-	-	M ↑	M ↑	M ↑	M ↑	M ↑
Reino Unido	A	M ↑	M ↑	M ↑	M ↑	M ↑	A ↑
Francia	-	-	A	M	M	M	M
Rusia	B	-	M	B	B	B	M
España	A	-	A	B	M	B	M
Chile	B	B	M	B	B	B	M
Japón	M	-	A	-	B	M	-
China	M	-	A	-	M	B	A
India	-	-	M	-	B	B	-
Corea del Sur	A	B	A	B	B	B	-
Taiwán	A	-	M	-	B	B	-
Países de Medio Oriente	-	-	M	-	M	M	-

## La Criminalidad Organizada en la República Argentina y la necesidad de un *Plan Nacional de Lucha contra la Criminalidad*

Mariano César Bartolomé \*

A mediados de octubre del corriente año Paul Simons, Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana para el Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), declaró públicamente en la ciudad de Salta que Argentina enfrentaba problemas de narcotráfico y drogadicción, y que debía desarrollar y profundizar las instituciones estatales necesarias para poder luchar contra el flagelo de las drogas, de manera efectiva. Menos de un mes más tarde la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC) reportó que el país ocupaba, junto con España, el primer lugar mundial en materia de consumo de cocaína, en términos relativos: un 2,6% de la población de la franja etaria entre 15 y 64 años había tomado al menos una vez ese estupefaciente durante el último año.

En términos absolutos, en tanto, evaluaciones previas de esa Oficina ya habían caracterizado a la Argentina como el segundo país de la región en número de consumidores de cocaína, con 600 mil, detrás de Brasil que cuenta con 900 mil, aunque su población es cinco veces mayor.

Estas lecturas emitidas desde los principales organismos multilaterales de nivel hemisférico y global, respectivamente, corroboraron sombrías visiones en igual sentido emitidas un tiempo antes desde calificadas instituciones locales. En este sentido, en marzo el titular de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la ceremonia de apertura del año judicial, declaró que el narcotráfico estaba afectando el estado de Derecho en Argentina. El citado magistrado opinó en esa oportunidad que en esta materia se tornaba imperioso el diseño y la aplicación de políticas de Estado concretas, sustentables en el tiempo, que gocen de carácter prioritario a los ojos del gobierno.

Dos meses más tarde de ese acto, la Conferencia Episcopal Argentina (CEA) realizó su centésima séptima Asamblea Plenaria, cuyas conclusiones se plasmaron en el documento *“Felices los que trabajan por la Paz”*; este texto le otorgó especial importancia a la cuestión del narcotráfico y la drogadicción, asociándola con una violencia cada vez mayor desde el punto de vista cuantitativo y cada vez más agresiva desde una perspectiva cualitativa. El texto episcopal vinculó el auge de las drogas con una escasa valoración de la vida, en alusión a la conducta de quienes delinquen con el objeto de obtener dinero para comprarlas, indicando otros perniciosos elementos de la realidad local con los cuales se potenciaba sinérgicamente: la corrupción en la función pública, la lentitud de la justicia, el aumento de la población carcelaria sin sentencia y una persistente violencia estructural.

Ese documento, que fue respaldado por la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE) y la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), vino a ratificar los contenidos de otro de similar autoría emitido seis meses antes, titulado *“El drama de la droga y el narcotráfico”*. Este *dossier*, probablemente el de contenido más crítico respecto a la situación argentina en este campo, indica que en materia de tráfico y consumo de drogas el país *“está corriendo el riesgo de pasar a una situación de difícil retorno”*, agregando que *“si la dirigencia política y social no toma medidas urgentes (para combatirlo) costará mucho tiempo y mucha sangre erradicar estas mafias que han ido ganando cada vez más espacio”*.

Accesoriamente, *“El drama de la droga...”* califica de alarmante la expansión de las drogas sintéticas, que se distribuyen en diversos espacios festivos, y alude a la colusión entre criminalidad organizada y corrupción. Sobre esto último, consigna que es recurrente escuchar que la situación de “desborde” vigente en materia de narcotráfico está asociada a la complicidad y a la corrupción de funcionarios públicos. En este sentido, se menciona la colaboración con esos grupos ilegales de miembros de las fuerzas de seguridad,

---

\* Ponencia presentada en el VII Congreso de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). La Plata, 27 de noviembre de 2014.



funcionarios de la justicia y dirigentes políticos. Situación ésta que en su conjunto, indica el documento, debilita la confianza ciudadana y desanima las expectativas de cambio<sup>1</sup>.

Desde el ámbito educativo, y de la cultura también, se difundieron voces de alarma frente al crecimiento del problema de las drogas. Cuatro academias nacionales convocaron a un seminario conjunto sobre drogadicción que congregó a numerosos expertos que coincidieron en la creciente gravedad adquirida por esta problemática en nuestro país; uno de ellos, especializado en la rehabilitación de adictos sentenció: *"Hace 30 años que estoy esperando la lucha contra el narcotráfico, que es una guerra por la que hace años que estamos perdiendo vidas"*<sup>2</sup>. La Academia Nacional de Educación, por su parte, organizó un evento en cuyo transcurso se insistió en que los mercados locales de drogas y armas ilegales parecían haber desbordado al Estado, y que el narcomenudeo estaba destrozando el tejido social en los barrios marginales, sobre todo en sus pobladores jóvenes, muchos de los cuales mueren abruptamente por violencia o por sobredosis<sup>3</sup>.

Tanto las declaraciones del titular de la Corte Suprema de Justicia como los reportes eclesiásticos y de la comunidad académica confirman dos realidades: el incremento y la complejización de la cuestión de las drogas en el país, y su traducción en un deterioro de los niveles de seguridad pública, debido a una notoria alza de la violencia.

En relación con el aumento y el agravamiento de la cuestión de las drogas, conviene recordar que décadas atrás se entendía que Argentina era básicamente un país de tránsito, debido a sus porosas fronteras terrestres y fluviales, así como a su adecuada infraestructura portuaria y aeroportuaria; al mismo tiempo, los niveles tanto de consumo como de corrupción eran calificados como bajos. En la actualidad, en cambio, Argentina no solo sigue siendo un corredor de tránsito, sino —como lo consignó UNODC— una importante plaza de consumo, con crecientes niveles de microtráfico y narcomenudeo; un centro de procesamiento, como lo atestigua el hallazgo y el desmantelamiento de laboratorios dedicados a drogas tanto tradicionales como sintéticas; un importante proveedor de precursores químicos; una plaza de legalización de activos procedentes de actividades ilícitas; santuario para importantes criminales extranjeros y sus familias, y escenario de sangrientos episodios de sicariato.

En este deterioro general de la situación, es notoria la presencia de organizaciones criminales procedentes del exterior, especialmente de otros países latinoamericanos. Ya en trabajos anteriores hemos consignado algunas de las actividades que desarrollan en suelo argentino —con la plena participación de contrapartes locales, por supuesto— grupos criminales mexicanos, peruanos y colombianos, abarcando absolutamente todos los aspectos del fenómeno del narcotráfico<sup>4</sup>.

La lista de acontecimientos delictivos recientes asociados al accionar en el territorio nacional de organizaciones criminales latinoamericanas es por demás nutrida. En materia de sicariato, una modalidad que se inició hace poco más de seis años<sup>5</sup>, se destacó el asesinato del colombiano Carlos Alberto Gutiérrez Camacho, ultimado en Palermo a plena luz del día y en presencia de numerosas personas, en marzo del corriente año; las investigaciones mostraron que la víctima se había desempeñado como jefe de los sicarios a

---

<sup>1</sup> Documento completo disponible en <http://www.episcopado.org/porta/actualidad-cea/oficina-de-prensa/item/845-el-drama-de-la-droga-y-el-narcotr%C3%A1fico.html>

<sup>2</sup> "Sexto Acto del Ciclo Científico Cultural 2014", Academia Nacional de Medicina de Buenos Aires, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y Academia Nacional de Periodismo. Buenos Aires, 26 de agosto de 2014.

<sup>3</sup> Simposio "Cómo prevenir el avance del Narcotráfico", organizado por la Academia Nacional de Educación en el teatro Santa María, Buenos Aires 27 de octubre de 2014.

<sup>4</sup> BARTOLOMÉ, Mariano: "Inseguridad y criminalidad en la Argentina: la presencia de carteles regionales del narcotráfico", ponencia expuesta en el Segundo Encuentro de las Ciencias Humanas y Tecnológicas para la Integración del Conosur (II ECHTEC), Bogotá 2-5 de mayo de 2013. Disponible en [http://issuu.com/marianobartolome/docs/inseguridad\\_y\\_criminalidad\\_en\\_la\\_argentina\\_\\_](http://issuu.com/marianobartolome/docs/inseguridad_y_criminalidad_en_la_argentina__)

<sup>5</sup> La referencia apunta a un hecho que gozó de amplia cobertura mediática: en julio de 2008, dos colombianos fueron acribillados en el estacionamiento del Unicenter Shopping, en la zona norte del Gran Buenos Aires, por dos sicarios que se desplazaban en una motocicleta y que huyeron del lugar luego del ataque. Una de las víctimas era mano derecha de un jefe del cartel colombiano "La Cordillera".

las órdenes de un importante *capo* narco de su país conocido como “El Rojo”, líder de los grupos *Los Nevados* y *Los Cuarenta* que comercializan droga en la zona de Bogotá y Barranquilla.

Otro hecho resonante, en mayo, fue el descubrimiento en Puerto Progreso, México, de una operación del Cartel de Sinaloa, por la cual se traficaron más de dos toneladas de cocaína líquida, disimulada como el aceite de unos transformadores eléctricos argentinos exportados a ese país. Un par de semanas antes ya había sido detenido en la Ciudad de Buenos Aires el ingeniero químico de nacionalidad mexicana encargado de procesar esa sustancia ilegal para su tráfico; la detención cobró notoriedad porque ese personaje resistió el allanamiento y entabló un tiroteo con las fuerzas de seguridad, antes de ser apresado.

El periodismo también le otorgó una intensa cobertura a una vasta red dedicada al tráfico a Europa de cocaína procedente de Perú y a la legalización de activos procedentes de actividades ilícitas, con base en el exclusivo barrio privado Nordelta. Conviene recordar que en junio de este año, en el marco de una investigación iniciada en 2011, la justicia hizo lugar a lo solicitado por la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Unidad de Información Financiera (UIF) y congeló casi U\$S 200 millones correspondientes a fideicomisos dedicados a operaciones inmobiliarias, a través de las cuales se lavaba dinero procedente del negocio de las drogas. En estos casos, los grupos criminales involucrados serían los carteles colombianos *Los Urabeños* y *Los Machos*, sendas separaciones del conocido *Cartel del Norte del Valle*, así como una familia de similar origen con varios de sus miembros cumpliendo penas en Estados Unidos y nuestro país.

La frontera norte del país se presenta especialmente atractiva para el accionar criminal de grupos exógenos, debido a la permeabilidad de sus tramos terrestres y fluviales, sumado a la limitada vigilancia de su espacio aéreo.

Solo por citar un caso, a mediados del corriente año el juez federal de Catamarca declaró que solamente en la ciudad salteña de Orán, lindera con Bolivia, hay al menos unos dos mil extranjeros involucrados en actividades del narcotráfico, la mayoría de ellos de origen colombiano<sup>6</sup>; esta información había sido analizada pocos días antes en un encuentro de magistrados federales de las zonas noroeste y noreste del país, convocado para estudiar la creciente actividad criminal en esas zonas de la geografía nacional. Una presentación efectuada por esos momentos por el Jefe de Gabinete nacional ante el Congreso indicó que precisamente en los territorios septentrionales del país, concretamente más allá del norte de la provincia de Santiago del Estero, se encuentra ubicada la gran mayoría de las aproximadamente mil quinientas pistas de aterrizaje irregulares (un millar declaradas ante la Administración Nacional de Aviación Civil pero no habilitadas para operar, más quinientas clandestinas), que utilizarían los grupos dedicados al tráfico de drogas.

Empero, el tráfico de droga procedente de Bolivia por vía aérea no requiere necesariamente la disponibilidad de una pista de aterrizaje. En lo que se conoce como “lluvia de cocaína”, “lluvia blanca” o “bombardeo de drogas”, aeronaves de escasa autonomía empleadas en esa actividad ilícita suelen lanzar sus cargamentos desde el aire, a escasa velocidad y a una altura no superior a 15 metros. Los paquetes son arrojados en zonas de cultivo situadas en fincas privadas y cuentan con un dispositivo GPS que permite su rápida recuperación por parte de miembros de la red, que se desplazan por tierra.

Entre los hechos que adquirieron repercusión mediática, vinculados a la violación del espacio aéreo septentrional argentino por parte de la criminalidad organizada, se destacó en octubre de 2013 la detención del criminal local Claudio Andrada (alias “Gallo”), considerado uno de los principales distribuidores de cocaína en el país (de hecho, al momento de ser apresado transportaba más de media tonelada de esa sustancia), la que ingresaba a través de avionetas procedentes de Bolivia que aterrizaban en pistas clandestinas de Salta y Santiago del Estero. La jueza federal que lo procesó, junto con otros miembros de su banda, sostuvo por aquellos momentos: “*Los elementos probatorios demuestran que Andrada se erige como el*

---

<sup>6</sup> “El juez Moreno alertó sobre el avance del narcotráfico en todo el Noroeste”, *El Esquiú* 7 de junio de 2014. Disponible en <http://www.lesquiui.com/notas/2014/6/7/policiales-328281.asp>

*líder de una de las principales, si no la más importante, organizaciones a cargo de la distribución de cocaína a distribuidores de menor cuantía”.*

Es oportuno señalar que la detención de Gallo también adquirió repercusión por la corrupción de funcionarios públicos que demandaban sus actividades. Nuevamente en los términos de la resolución elaborada por la jueza federal a cargo del caso, eso explica “...*la impunidad con la que desarrolló el tráfico de estupefacientes a gran escala en forma sostenida en el tiempo con una inusitada libertad de circulación por varias provincias*”.

En materia de “lluvia blanca” un episodio de máxima importancia tuvo lugar en abril del presente año en el paraje *Las Lajitas* del departamento salteño Anta, cuando fuerzas de seguridad federales incautaron 388 kg de cocaína de máxima pureza, arrojada en una docena de bolsas desde el aire por una avioneta procedente de Bolivia, a plena luz del día. En esa ocasión se detuvo también a los encargados de recoger el envío, a la sazón dos agentes de la misma institución que ejecutó el operativo, corrompidos por los criminales. Siete meses más tarde y sobre el cierre del presente informe, volvió a ser noticia este tipo de tráfico cuando se desplomó a tierra en el citado paraje salteño una avioneta tripulada por dos ciudadanos bolivianos, que fallecieron incinerados en el acto. En un vuelo no autorizado, la aeronave transportaba 226 kg de cocaína fraccionada en paquetes que quedaron dispersos en el lugar, aunque la carga de algunos de ellos cubría el fuselaje calcinado.

Ya se ha indicado que el aumento y la complejización de la cuestión de las drogas se traduce en un incremento de la violencia ciudadana y, consecuentemente, en el deterioro de los niveles de seguridad pública. Sobre esta cuestión, las encuestas indican que hace tiempo es la principal preocupación de la ciudadanía argentina. Sin embargo, mientras en tiempos no muy lejanos la preponderancia de la inseguridad sobre otras problemáticas en los sondeos de opinión era leve, hoy lo hace de manera holgada. Un relevamiento efectuado en marzo del corriente año por una encuestadora de sólida reputación indicó que para un 89,5% de los argentinos, la inseguridad es un problema prioritario, seguido por la inflación para el 64,4%, mostrando un *gap* entre ambas cuestiones superior a veinte puntos. También para el 84,1% de los encuestados, la inseguridad se había agravado en los últimos tiempos<sup>8</sup>.

La inseguridad se hace particularmente palpable en los cinturones conurbanos de la ciudad de Buenos Aires, en la provincia homónima, así como en la ciudad santafesina de Rosario. En la provincia de Buenos Aires, según datos oficiales proporcionados por la Procuraduría General de su Suprema Corte de Justicia, las denuncias penales aumentaron un 5% entre 2012 y 2013, pasando en números totales de 685,5 mil a 723,1 mil casos; de ese total, el 70% tuvo lugar en el mencionado conurbano capitalino. En materia de homicidios violentos y robos a mano armada, las alzas fueron superiores al citado promedio, alcanzando un 8% y 21% interanual, respectivamente; peor aún fue la evolución de los secuestros extorsivos, que pasaron de 34 a 52 casos denunciados, lo que supone un aumento de casi 50% entre los años arriba mencionados.

El constante deterioro bonaerense en materia de seguridad motivó a su Poder Ejecutivo a lanzar, en abril del corriente año, un paquete de medidas englobadas en una Emergencia en Seguridad de doce meses de duración inicial. Entre esas medidas se incluye la adquisición de un millar de vehículos y equipamiento de diverso tipo; la reincorporación de cinco mil policías retirados; la descentralización del sistema de llamadas de emergencia; la construcción de alcaldías para trasladar a detenidos en comisarias, y el impulso a la constitución de cuerpos policiales comunales, entre otras. De acuerdo con sondeos de opinión pública, más del 75% de la población de la provincia apoyó la sanción de la Emergencia en Seguridad, contra un 15% que tildó a la iniciativa como negativa, mientras la imagen pública del gobernador trepó casi seis puntos; estos

---

<sup>7</sup> Estos y otros párrafos textuales de la resolución de la jueza federal de San Isidro, con competencia en el caso, en DI NICOLA Gabriel: “Piden que vaya a juicio el presunto líder de la mayor banda narco del país”, *La Nación*, 12 de mayo de 2014. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1689788-piden-que-vaya-a-juicio-el-presunto-lider-de-la-mayor-banda-narco-del-pais>

<sup>8</sup> Encuesta de *Management & Fit*, marzo de 2014. La pregunta formulada fue “¿Qué problemas son los que más le preocupan de la provincia en la que vive?” El relevamiento abarcó 1600 entrevistas en un universo poblacional de entre 16 y 70 años y se realizó en la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza, San Juan, Chaco, Corrientes, Tucumán, La Rioja y Chubut.

guarismos no hacen más que confirmar la gravedad del problema de la inseguridad en el espacio bonaerense y la insatisfacción ciudadana con ese estado de cosas<sup>9</sup>.

Sin embargo, Rosario aparece como el caso más dramático en lo que hace a inseguridad pública. Esta ciudad de más de un millón de habitantes ubicada a 300 km de la capital del país, constituye un caso paradigmático en materia de guerra entre bandas dedicadas al narcomenudeo que pelean por el control territorial. Allí diferentes organizaciones delictivas libran una encarnizada lucha por el control de las zonas meridionales del casco urbano, que en los últimos años registraron un importante crecimiento demográfico a partir de flujos migratorios procedentes del norte del país. En ese contexto, en los últimos años se hizo notorio el predominio de un grupo llamado *Los Monos* sobre otras organizaciones, en particular la denominada *Los Garompas*<sup>10</sup>.

Esa banda está dirigida por una familia enriquecida a partir de la comisión de ilícitos y tiene su origen en el *Barrio 17 de Agosto*, más conocido como *Villa la Granada*, donde los miembros construyeron un complejo sistema de túneles que les permitía huir en caso de ataque de otras organizaciones o de las fuerzas de seguridad, al mejor estilo del “Chapo” Guzmán en México. El asesinato de su máximo jefe, Claudio “Pájaro” Cantero, por un grupo rival en mayo de 2013 dio lugar a violentas represalias. Como dato anecdótico, los seguidores del *Pájaro* le pintaron un enorme mural junto a un campo de fútbol cuya construcción él había financiado, para que lo disfrutaran sus vecinos; en el mural, junto al rostro del líder asesinado se lee la frase *Ciudad de Dios*, en alusión al *filme* brasileño que narra la vida en un barrio de escasos recursos signado por el narcotráfico.

Rosario registró durante 2012 un total de 182 homicidios asociados a la criminalidad, una tasa superior en un 15% a la obtenida en el ejercicio anual anterior y un 140% mayor a la observada en Córdoba, una localidad de similares dimensiones. También se apuntaba que los grupos criminales rosarinos pagaban un monto promedio de aproximadamente US\$ 30 diarios a los llamados “soldaditos”, preadolescentes y adolescentes que no estudian ni trabajan organizados en pandillas, para que distribuyeran droga y pelearan con grupos antagónicos por el control de áreas de la ciudad donde desarrollar sus actividades; que los “kioscos” o “bunkers” (recintos fortificados), puntos de expendio minorista de drogas usualmente atendidos por menores de edad superaban los 400 en todo el casco urbano; y que los capitales movilizados por la comercialización de droga superaban los US\$ 200 millones por año<sup>11</sup>.

En todo este cuadro, la corrupción no estuvo ausente y alcanzó a altos jefes policiales. En este sentido, un hecho inédito ocurrió a principios de marzo de ese año, cuando la justicia federal ordenó la detención del jefe de la Policía de la provincia de Santa Fe, por su presunta vinculación con un jefe narco, proveyéndole información que impidió su captura. En la visión de Enrique Font, Secretario de Seguridad Comunitaria de esa provincia entre 2009 y 2011 y profesor de criminología de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), en aquellos momentos la policía de la ciudad estaba dedicada “a gestionar el delito, no a prevenirlo o a controlarlo”.

La violencia criminal en Rosario alcanzó su punto álgido el 11 de octubre del pasado 2013, cuando fue atacada con armas de fuego la vivienda particular del gobernador santafecino, estando él y su esposa en el interior. Este hecho, que no registra antecedentes similares en la historia nacional reciente, motivó unánimes muestras de repudio en todo el espectro político nacional, que coincidió en la incidencia de la criminalidad organizada asociada al tráfico de drogas, en toda esta situación. Vale consignar que el titular de

---

<sup>9</sup> El sondeo fue efectuado por la encuestadora Aresco y se basó en un universo de 2007 encuestados. El 49,9% de los consultados calificó de “bueno” el plan de seguridad, mientras otro 26,7% lo consideró “muy bueno”. En cambio, sólo un 15,6% vio “negativo” al anuncio.

<sup>10</sup> Un dato distintivo en el enfrentamiento entre estas dos bandas, es que trasciende a la criminalidad para alcanzar al ámbito deportivo, donde pujan por controlar a la hinchada del club de fútbol local *Newell's Old Boys*. Este comentario conecta con un tema de máxima vigencia en el panorama de seguridad en la Argentina, aunque excede los alcances del presente trabajo: las actividades delictivas (incluyendo narcomenudeo) de las llamadas “barras bravas” de los clubes de fútbol.

<sup>11</sup> BARTOLOMÉ Mariano: “El escenario de seguridad sudamericano y el rol del Análisis Estratégico”, ponencia expuesta en el Congreso 2013 de la Universidad de Santiago de Chile (USACH), Santiago de Chile, enero 2013.

la cartera de seguridad de la ciudad de Buenos Aires, opinando sobre ese episodio, consideró que el narcotráfico en la Argentina “*ya no es un problema sino una guerra*”, agregando que en algunas zonas del país “*el Estado ya fue reemplazado por el Estado narco*”<sup>12</sup>.

Rosario cerró ese fatídico 2013 con 264 casos de homicidios violentos, un 42% más que en el ejercicio anual anterior. Con 22 asesinatos cada cien mil habitantes (en el 80% de los casos mediante el uso de armas de fuego), la ciudad cuadruplicó el promedio oficial en este rubro, duplicando las tasas registradas en otras metrópolis latinoamericanas conocidas por su violencia, como San Pablo en Brasil y el Distrito Federal mexicano.

En los primeros meses del corriente año, las cosas no parecían haber mejorado. En otro caso de corrupción, un juez federal dismanteló la Brigada de Drogas Peligrosas de la policía santafesina en Rosario, por vínculos de sus miembros con el narcotráfico. Y en abril se alcanzó el centenar de homicidios violentos, proyectando una tendencia de cuatrocientas muertes anuales, lo que significaría un alza del 50% interanual. El diputado nacional Hermes Binner, principal referente de la coalición que gobernaba la provincia, declaró en esos momentos que “*en Santa Fe ya hay una economía del narcotráfico*” que no podría desmontarse sin participación directa del Poder Ejecutivo federal.

Precisamente se registró en ese momento una importante alteración del *status quo* a partir de la ejecución de un operativo de seguridad que implicó el despliegue de tres mil efectivos de las cuatro fuerzas federales y la policía provincial, en barrios donde asientan sus actividades las bandas del narcotráfico. La iniciativa, calificada desde la Secretaría de Seguridad de la Nación como “la más grande de la historia argentina”, incluyó más de 80 allanamientos de inmuebles vinculados con la comercialización de drogas y parece haber producido una leve disminución de los homicidios violentos asociados a la criminalidad<sup>13</sup>. No obstante, la situación de Rosario en esta materia sigue siendo crítica, con dos novedades que no hacen sino agravar su cuadro general: las amenazas de muerte a un periodista gráfico, por sus investigaciones en este campo, y el asesinato a sangre fría de una mujer que acusaba a los traficantes de droga de su barrio, así como a jefes policiales corruptos, de la ola de inseguridad que se había cobrado la vida de su hijo un año antes<sup>14</sup>.

Frente a la gravísima situación que hemos descripto en páginas precedentes, resulta imperativo que los máximos decisores del poder político reconozcan la gravedad de los hechos. Negar el problema indicando que Argentina no es productor ni consumidor de drogas<sup>15</sup>, y que en este tema “no hay nada nuevo bajo el sol”<sup>16</sup> solo empeora las cosas; como tampoco ayuda descalificar a quienes sostienen la posición exhibida en este breve trabajo<sup>17</sup>. A partir de ese reconocimiento, entonces, debe concebirse a la lucha contra la criminalidad organizada en general, y la cuestión de las drogas en particular, como una verdadera “Política de Estado”. Una Política de Estado que trascienda la coyuntura y las perspectivas del actual gobierno, bajo la forma de un *Plan Nacional de Lucha contra la Criminalidad* cuya ejecución será coordinada por el titular del SEDRONAR.

---

<sup>12</sup> Declaraciones del ministro de Seguridad y Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, Guillermo Montenegro, en el marco del ciclo “Narcotráfico y Sociedad”, organizado por la Universidad de Palermo (UP), Buenos Aires 21 de octubre de 2013.

<sup>13</sup> Al momento de escribirse este trabajo, rondarían los 220 veinte casos, de acuerdo con crónicas periodísticas. No hay por el momento cifras oficiales en este sentido.

<sup>14</sup> La referencia es al periodista Germán de Los Santos, del periódico La Nación, y a Norma Bustos, madre de Lucas Espina, asesinado un año atrás.

<sup>15</sup> Declaraciones públicas efectuadas por la Presidente de la Nación el 11 de mayo de 2014 en una conferencia de prensa brindada en la Casa Rosada, en ocasión de la visita al país de la presidente chilena Michelle Bachelet.

<sup>16</sup> Declaraciones públicas efectuadas por la Presidente de la Nación el 24 de mayo de 2014 por cadena nacional. En esa oportunidad, la mandataria exhibió en cámara la portada del periódico Clarín correspondiente al 14 de mayo de 1993, en la cual se hacía referencia a un homicidio, para indicar que los problemas de inseguridad vienen de larga data.

<sup>17</sup> Puede registrarse una sistemática descalificación de las visiones que sostienen un aumento cuantitativo y agravamiento cualitativo de la criminalidad organizada, especialmente el narcotráfico, en nuestro país. Lo más usual ha sido asociar tales visiones con “la derecha”, el proceso militar 1976-1983, una “restauración conservadora” en marcha y los intereses de las corporaciones mediáticas. Aunque estas lecturas han sido emitidas a título personal por diferentes personalidades, adquirieron cierto aire formal en el marco del “Encuentro Nacional por una Seguridad Democrática y Popular”, celebrado en la ciudad de Buenos Aires a comienzos de mayo.

Este Plan deberá sustentarse en el consenso alcanzado por las principales fuerzas políticas, lo que generará un doble efecto: por un lado, garantizará su legitimidad a los ojos de la ciudadanía; por otro, permitirá la planificación de una estrategia a mediano plazo, independiente a los avatares electorales y a las especulaciones partidarias. Conviene en este punto tener presente las reflexiones efectuadas por el presidente de la Academia Nacional de Periodismo, Hermenegildo Sábat, en ocasión del cierre del ya mencionado seminario de reflexión sobre esta cuestión realizado junto con otras entidades similares: efectuando una comparación con la orquesta filarmónica que dirige el maestro Baremboim en Medio Oriente, que reúne a músicos israelíes y palestinos que superaron sus mutuos recelos en función de una meta común, en la Argentina *“nadie puede sugerir indiferencia frente a este formidable comercio y a este uso abusivo de las drogas”*.

Las políticas específicas que se implementen en el marco del Plan, deben estar sujetas a una permanente revisión en términos de logros alcanzados y metas pendientes, con el objeto de maximizar su eficiencia y mantener (vía *accountability*) el respaldo ciudadano.

Dentro del *Plan Nacional de Lucha contra la Criminalidad*, en un listado de propuestas no exhaustivo, se recomienda especialmente la siguiente docena de medidas:

1. Mejorar los niveles de coordinación interagencial, en el nivel federal;
2. incorporar al Servicio Penitenciario Federal al sistema de coordinación interagencial;
3. optimizar la administración de justicia, atento a la baja proporción de juicios en los cuales se culmina con una sentencia efectiva, y los dilatados lapsos que esto insume;
4. en materia de justicia, enfatizar en la lucha contra la legalización de activos procedentes de estas actividades ilícitas, potenciando la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC), independizándola de presiones e influencias políticas de todo tipo;
5. decomisar y expropiar los bienes provenientes del narcotráfico;
6. mejorar los niveles de coordinación interagencial entre los niveles federal, provincial y local;
7. incrementar el control de fronteras, en especial en el arco Noreste-Norte-Noroeste, incluyendo la culminación del Plan de Radarización para un efectivo control del espacio aéreo;
8. implementar políticas orientadas a reducir el circulante de armas pequeñas ilegales, empleadas en la comisión de delitos;
9. revisar la legislación vigente en materia de Defensa y Seguridad Interior, en lo concerniente a misiones y funciones susceptibles de ser llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas en materia de lucha contra la criminalidad transnacional organizada, según lo contemplado por la Ley de Seguridad Interior 24059 de 1992;
10. diseñar e implementar mecanismos anticorrupción que permitan la rápida y eficaz detección de esas prácticas, sobre todo en instituciones dedicadas a la imposición de la ley;
11. revisar y actualizar la política migratoria vigente, que no ha logrado impedir que criminales procedentes de otros países del hemisferio, se asienten en el país para desarrollar en él sus actividades ilícitas;
12. incrementar la cooperación con naciones amigas, sobre todo en materia de intercambio de información.

## Centro de Prevención de Conflictos

*Coronel (VGM) Carlos Daniel Esteban*  
Licenciado en Ciencia Política  
Licenciado en Estrategia y Organización  
cDr en Ciencia Política

### 1. Introducción

Quizás en el Sistema Internacional las tendencias más fuertes a nivel estratégico sean: el fortalecimiento global de la democracia como forma de gobierno y la consolidación del proceso de globalización; esta última tendencia amparada, a su vez, por el afianzamiento del proceso de regionalización. Este no es solo un dato político, pues esta directriz continuará definiendo las reglas de la Seguridad Internacional.

Como argentinos nos preocupa la seguridad global, pero más nos debe preocupar la seguridad hemisférica, y específicamente la de la región. Precisamente por esta razón, y para procurar un desarrollo sostenido en el tiempo, nuestro principal objetivo debería ser reflexionar de manera constante sobre las siguientes preguntas: ¿qué podemos hacer para incrementar la seguridad del Cono Sur? ¿Se puede dar un paso más allá en la integración del MERCOSUR en materia de seguridad y con qué mecanismos? ¿Es la UNASUR y su Consejo de Defensa todo lo apta que la región necesita?

Responder estos interrogantes nos permitiría adoptar acciones concretas a favor del MERCOSUR como zona de paz y seguridad, avanzando en la consolidación de nuestro proceso de integración. Antes de sumergirnos en el desarrollo de la propuesta debemos hacer mención al cambio que se ha producido respecto del concepto de seguridad y los mecanismos para conservarla.

### 2. Antecedentes

Enmarcadas en el contexto de Guerra Fría, las doctrinas de defensa en el Hemisferio Sur estaban basadas en el principio de contención del comunismo para evitar su expansión en el Continente. Se estableció un Sistema de Seguridad Interamericano, que opera a través de instrumentos jurídicos hemisféricos, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Junta Interamericana de Defensa (JID), y también a través de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La Junta Interamericana de Defensa fue creada en 1942 como respuesta al ataque japonés a Pearl Harbor. En la XI Conferencia Internacional Americana, se resolvió que la Junta continuara como órgano de preparación para la legítima defensa colectiva contra agresiones.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue suscripto en 1947. Es un tratado multilateral sobre seguridad regional que establece una zona geográfica de seguridad y actúa como alianza militar defensiva.

La Organización de Estados Americanos se consolidó a principios de 1948. Concebida para afianzar la paz y seguridad del Continente, mediante la aplicación de la solución pacífica de controversias.

El término de la Guerra Fría y del conflicto ideológico, implicó el desdibujamiento de este Sistema, al ser necesario replantear el concepto de amenaza y de enemigo. Con ello, los instrumentos tradicionales, mencionados anteriormente, resultarían obsoletos, ineficientes y costosos para resolver los conflictos, ante una nueva amenaza que se presenta como multidireccional y multifacética. Asimismo, se mutó de una sola amenaza de carácter estatal a una transnacional.

A nivel subregional, los acuerdos en materia de seguridad son recientes, conllevan visiones comunes respecto de problemas compartidos debido a proximidades geográficas.

La nueva situación internacional obliga a los Estados a cooperar entre sí, ya que no pueden hacer frente a este tipo de amenazas de forma individual. Se requiere de la conjunción de instrumentos y medios para lograr una respuesta efectiva.

MERCOSUR, Bolivia y Chile, se declararon como zona de paz en julio de 1998 y acordaron constituirse como zona libre de armas de destrucción masiva y de minas antipersonales. También acordaron fortalecer los mecanismos de cooperación en temas de seguridad.

Esto fue posible gracias a una paulatina modificación de las percepciones de amenaza por parte de los Estados, quienes fueron eliminando las hipótesis de conflicto a lo largo de los años.

Más recientemente, encontramos en la estructura del MERCOSUR otro antecedente: el Tribunal Arbitral de Controversias. Es la primera institución supranacional, que intenta revestir al bloque de la seguridad jurídica que necesita para avanzar en su proceso integrador. Estará compuesto por cinco miembros, abocado a solucionar aquellos casos en que los Estados miembros adoptan medidas violatorias de la normativa del MERCOSUR y que no podrían resolverse utilizando el procedimiento ordinario previsto en el Protocolo de Olivos. Anteriormente los laudos arbitrales se resolvían según la interpretación de cada una de las partes, lo cual será superado en la nueva instancia. Las decisiones serán definitivas y tendrán carácter vinculante, que podrán confirmar, modificar o derogar lo dicho por los tribunales ad-hoc.

Como último esfuerzo encontramos el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que está compuesto por doce Estados. La Declaración de Santiago de Chile, de marzo de 2009, fue su punto de partida. Aquí se presentaron iniciativas que buscan cooperar en materia de defensa, superar las diferencias sobre el gasto y equipamiento militar, convertirse en una plataforma de diálogo en conflictos entre sus miembros y coordinar la seguridad externa de las naciones.

En este documento se ratifica el respeto irrestricto a la soberanía, la integridad y la inviolabilidad territorial de los Estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos. Colocando especial énfasis en reafirmar la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales.

El Consejo de Defensa Suramericano estableció los siguientes objetivos:

- a) Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.
- b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.
- c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Dentro de esta perspectiva, se comienza a redimensionar el concepto de seguridad, teniendo en cuenta el concepto de seguridad cooperativa planteado por el accionar de los Estados en el ámbito de la regionalización. Su origen se encuentra en la experiencia europea de la pos Segunda Guerra Mundial a través de innumerables acuerdos institucionales, acuerdos sobre control de armamento, y medidas de construcción de confianza mutua.

La conformación de un ambiente de estabilidad y predictibilidad, los programas de cooperación y la generación de medidas de construcción de confianza entre los Estados para eliminar hipótesis de conflicto, son considerados mecanismos de este nuevo concepto.



Una forma práctica para describir la Seguridad Cooperativa, es a través de una situación en la cual, mediante la aplicación de **medidas de confianza mutua**, en forma gradual y acumulativa, se va logrando modificar las percepciones vinculadas a una relación interestatal clásica de competencia, hasta transformarla en una relación de comprensión y cooperación.

Las **medidas de confianza mutua** constituyen el conjunto de instrumentos de carácter recíproco, cuyo objetivo principal es promover e impulsar las relaciones entre los Estados, a fin de reducir los riesgos de conflictos bélicos y/o crear un ámbito de relacionamiento que contribuya a reforzar los procesos de integración y/o cooperación en función de intereses comunes. Son la herramienta necesaria para pasar de la lógica de la confrontación a la lógica de la cooperación.

Estas medidas pueden clasificarse en:

1. Medidas de primera generación que se caracterizan principalmente por sus limitaciones, no son obligatorias, en su mayor parte son bilaterales y su significación militar es prácticamente simbólica.

2. Medidas de segunda generación que son obligatorias (los estados adoptan voluntariamente medidas que asumen como obligatorias), se dan en el marco de intercambios multilaterales, son significativas desde el punto de vista militar, y a diferencia de las primeras, sí incluyen mecanismos de verificación.

3. Medidas de tercera generación que constituyen, en sentido estricto, mecanismos de seguridad cooperativa. Incluyen: el intercambio comprensivo de información militar entre los estados; la prevención de crisis mediante mecanismos de consulta multilaterales; el desarrollo de sistemas informatizados para la circulación de información militar entre los Estados (lo cual constituye un salto cualitativo en materia de transparencia); la creciente regulación recíproca de las actividades militares; el desarrollo de capacidades militares integradas y el compromiso de contribuciones conjuntas a operaciones de paz.

Las Naciones Unidas han recomendado en 1992 la creación de centros regionales de reducción de riesgos. Estos centros tienen estrecha conexidad con la JID debido a las tareas de asesoramiento y planeamiento a ella encomendadas. Son órganos de trabajo con dependencia estructural y autonomía funcional. Prevención, evaluación y resolución de conflictos, también reciben la denominación de centros de prevención de crisis.

El inicio de un procedimiento de acercamiento basado en la generación de medidas de confianza mutua, dependerá del grado de desconfianza u oposición existente entre las partes. Por ello creemos que la creación del **Centro de Prevención de Conflictos (CPC)** constituye la máxima medida de confianza para adoptar, como propuesta para la región del Cono Sur, a la luz de lo dispuesto por la declaración de Chile, con la finalidad de monitorear en forma permanente los conflictos y poder prevenirlos evitando los lapsos de análisis que genera la aplicación de la diplomacia directa materializada en la reunión de Jefes de Estado o Cancilleres.

### 3. Desarrollo

El **Centro de Prevención de Conflictos** debe ser enmarcado indefectiblemente en el concepto de **Seguridad Cooperativa**. Entendiendo por esta la que se establece en una región donde los Estados que la integran han plasmado su voluntad de reducir o eliminar los conflictos, mediante la previsión y el control de los mismos, evitando llegar a las crisis; con la finalidad de hacer que la región sea lo más segura posible facilitando el desarrollo y atrayendo las inversiones.

El objeto de análisis del CPC es, entonces, aquel factor de riesgo o situación que pueda conducir a la inestabilidad de la región.

## ESTRUCTURA del CPC.

El CPC es concebido como un órgano multilateral representado por todas las partes que integran la región, ubicado físicamente dentro del territorio, con las capacidades estructurales y técnicas para recibir y procesar información, interactuar entre los organismos especializados de las partes y poder sugerir conductas a los estados que tengan la fuerza de conocimiento y el consenso.

Las principales características que debería poseer el CPC serían las siguientes:

1. Instalaciones físicas necesarias:
  - a. Oficinas para cada delegación.
  - b. Sala de crisis y decisiones.
  - c. Sala de exposiciones.
  - d. Centro de comunicaciones.
  
2. Base de datos iniciales:
  - a. Listado de conflictos reales y probables entre las partes.
  - b. Cartografía digitalizada de los lugares de conflicto.
  - c. Información digitalizada sobre la historia de cada conflicto.
  - d. Listado de experiencias aplicadas con resultados positivos y negativos.
  - e. Medidas de prevención y solución para probables conflictos nunca materializados.
  - f. Experiencias extranjeras aplicadas en conflictos similares.
  - g. Legislación internacional y nacional vigente en la materia.
  - h. Listado de expertos regionales e internacionales sobre cada uno de los conflictos.
  - i. Situaciones deducidas donde se presentarían conflictos no enunciados.
  - j. Listado de medios a disposición en las partes, para influir en cada conflicto.
  
3. Capacidades telemáticas que debería disponer:
  - a. Constitución de una base de datos.
  - b. Enlace con los órganos de decisión de cada Estado.
  - c. Representación gráfica de espacios y situaciones.
  - d. Videoconferencias con los órganos de decisión.
  - e. Recepción de información satelital.
  - f. Enlace telefónico con cualquier lugar o persona del planeta.
  - g. Recepción de imagen del lugar del conflicto.
  
4. Personal que debería integrarlo por cada una de las partes:  
Capacitado en:
  - Derecho internacional.
  - Diplomacia.
  - Defensa y seguridad.
  - FFAA.
  - Ingeniería química y nuclear.
  - Ingeniería informática.
  - Sanidad humana y animal.
  - Ingeniería en petróleo y aguas.
  - Ingeniería civil con especialidad en centrales energéticas u obras de contención de aguas.
  - Ingeniería aéreo-espacial.
  - Traductores.

Con la finalidad de reducir costos e inicialmente comprobar la eficiencia del organismo de Prevención, se considera conveniente la realización de un programa que asegure en el tiempo una diversificada y completa planta de personal.

Sería prudente comenzar la actividad con los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y las Agregadurías de Defensa, para luego contratar personal idóneo para las distintas funciones.

La masa de expertos trabajaría bajo la modalidad de consulta, utilizando un sistema on call.

#### 5. Mecanismo de funcionamiento del CPC (pasos del ciclo)

- a. Detección del conflicto en gestación o declarado.
- b. Análisis del conflicto.
- c. Consulta de expertos.
- d. Formulación de las medidas para prevenir o neutralizar el conflicto.
- e. Consenso de la medida formulada.
- f. Sugerencias de las medidas a los órganos ejecutivos de cada Estado involucrado.
- g. Adopción de las medidas por cada Estado.
- h. Monitoreo y reanudación del ciclo.
- i. Redacción y difusión del informe internacional.

#### 4. Conclusiones

El CPC finalmente representa como objetivo la necesidad de superar los conflictos en pos del desarrollo de las naciones que integran el Cono Sur. Estas naciones comparten la característica de poseer sociedades complejas, con conflictos socio-económicos latentes que el Estado no se encuentra en capacidad de responder. En estas circunstancias les resulta impensable o improbable el gasto en contiendas que requieran despliegue de fuerzas.

Por tal razón los gastos anuales de funcionamiento del CPC serían imperceptibles en comparación con la magnitud de los ahorros que puedan realizarse por la reducción o neutralización de conflictos.

El CPC no pretende minimizar el papel de las FFAA en la defensa de un país y del sostenimiento del sistema democrático. En primer lugar porque precisamente la existencia del Centro no significa la eliminación de los conflictos que puedan devenir en crisis en forma automática.

Y en segundo lugar, sería pecar de ingenuidad en un mundo que nos ha demostrado que luego del fin de la Guerra Fría, no solo no se acabaron los conflictos, sino que los actores, medios y motivaciones han mutado de forma tal que se hace necesario aunar esfuerzos porque se desconoce el origen y la oportunidad de las amenazas.

Este órgano debería tener la capacidad de atender conflictos de orden territorial, sanitarios, alimentarios, jurídicos, catástrofes ambientales, bélicos, energéticos, económicos-financieros, aeroespaciales o cualquiera imaginable para el presente y el futuro

El financiamiento debería realizarse en forma proporcional por las partes intervinientes y se aprecia conveniente establecer una sede fija debido a las costosas instalaciones para su funcionamiento.

La dificultad mayor para su correcto desenvolvimiento se manifiesta en la voluntad y actitud de los Estados soberanos para aceptar e interpretar las sugerencias consensuadas del CPC. Por ello son necesarias la credibilidad y la confianza que este centro genere a partir de sus iniciativas, las cuales garantizarán su posterior actuación.

Los éxitos que puedan obtenerse serían de tal relevancia que además de ahorrar vidas, bienes y divisas, dignificarían las conductas de los gobiernos y pueblos integrantes de la región bajo el concepto de seguridad cooperativa. Una región segura y libre de conflictos que puedan derivar en crisis y enfrentamientos bélicos será sumamente atractiva para todas las inversiones y con ellas acelerar el desarrollo de los pueblos que la conforman.

## BIBLIOGRAFIA

Ministerio de Defensa. Bases para la constitución de un sistema de Seguridad común para ser presentado al Gobierno de la República Federativa de Brasil. Junio 1997.

Cnl. Mendizábal, Eduardo. La integración regional militar y la seguridad cooperativa en el ámbito del MERCOSUR ampliado. Septiembre 2001.

Cnl. Oliva, Jorge. Centro de Estudios Estratégicos. Seguridad Cooperativa. Agosto 2001.

Díaz Ortiz, Santiago. La defensa nacional en la Agenda Democrática: Paz y seguridad en la región MERCOSUR. Institucionalización de la seguridad cooperativa.

Donadio, Marcela y Tibiletti, Luis. El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur.

Diario La Nación. MERCOSUR: lanzan un tribunal arbitral. 14/08/04

Diario Clarín. El MERCOSUR debe abandonar los “juegos de guerra”. 15/09/97

FLACSO, Chile. Seminario II: Procesos de cumbres, Gobernabilidad, Seguridad y Participación. Marzo 2004.

Fontana, Andrés. Tendencias globales y oportunidades para el continente americano. ISEN, 1996.

Flemes, Daniel. Seguridad cooperativa en el Sur de América Latina: una propuesta teórica - Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo. 5º Congreso de Americanistas - Santiago de Chile. Julio 2003.

# Los Regímenes de no proliferación como herramientas para garantizar la Seguridad Económica de los Países en Desarrollo

Matías Battaglia

## Resumen

*La Seguridad Económica no tiene una definición precisa, ya que no se ha llegado a un consenso entre las distintas Universidades y Organismos Internacionales que estudian el tema. Sin embargo, podría señalarse que para los Países en Desarrollo (PED) la Seguridad Económica se vincula con la superación de la Trampa del Ingreso Medio (MIT). En este contexto, la Organización Mundial de Comercio ha sido el Foro internacional al que muchas veces recurren los PED cuando buscan proteger sectores de la economía nacional. El presente trabajo propone explicar cómo varía la utilidad de los diferentes Foros multilaterales que analizaremos, Organización Mundial de Comercio (WTO), Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR) y Grupo de Proveedores Nucleares (NSG), según el objetivo que se busque concretar (de corto plazo/coyuntural o largo plazo/estratégico), y porqué es necesario tomar conciencia de que una participación responsable en los Foros relacionados a la no proliferación es central para transformar a un “País en Desarrollo” en uno “Desarrollado”.*

## Abstract

*The concept of Economic Security does not have a precise definition because Universities and International Organisms that study it have not been able to reach a consensus. However, it could be argued that the Economic Security in the Developing Countries is related to the overcoming of the Middle Income Trap (MIT). In this context, the World Trade Organization has been repetitively chosen by countries to protect sectors of the national economy. The present work proposes to explain the different utility of the World Trade Organization (WTO), Missile Technology Control Regime (MTCR) and Nuclear Suppliers Group (NSG), according to the planned objectives (short term/conjunctural or long term/strategic). Also, the purpose of this work is to empathize that for a Developing Country the participation in Non proliferation regimes is critical in order to reach a Developed status.*

## Introducción

La Seguridad Económica es un concepto que se ha difundido considerablemente aunque no existen consensos en torno a su definición, razón por la cual tal definición varía según las diferentes usinas de pensamiento que exponen su visión. Desde el enfoque de la Universidad Nacional de la Defensa (Ronis, 2011), puede vincularse con el suministro energético (dependencia excesiva de importaciones y pocos proveedores), la deuda nacional (deuda de gran tamaño que pueda amenazar el crecimiento) y una base tecno-industrial debilitada (falta de personal capacitado, bajo rendimiento educativo y “desindustrialización”), entre otros. De acuerdo con otras fuentes como la Organización Internacional del Trabajo (ILO), el concepto remite a la seguridad en el ingreso, capacitación del trabajador, ambiente seguro para al trabajador, etc.

Desde la perspectiva del autor, la Seguridad Económica para los Países en Desarrollo (PED) se relaciona con la superación de la Trampa del Ingreso Medio (MIT), concepto que será definido más adelante pero que en pocas palabras se identifica como una situación que atrapa a los países en un estadio en donde el crecimiento se ralentiza, se precariza la industria y la sociedad deja de experimentar mejoras en términos de ingresos, y consecuentemente, en la calidad de vida. La ventaja de tomar esta postura radica en que considera gran parte de los indicadores planteados por la NDU e ILO.

Con respecto a la resolución de la MIT, debe quedar en claro que si bien necesita principalmente medidas de índole doméstica (inversión en Ciencia y Tecnología –C&T–, capacitación de técnicos, fomento de Inversión Extranjera Directa, etc.), precisa también un correlato de acciones en el plano internacional que

defiendan los avances que se hacen a nivel interno, ya que cuanto más avanza el país tecnológicamente (y llega a dominar la tecnología espacial y nuclear) más cerradas son las asociaciones a nivel internacional y hay más límites para la adquisición de conocimientos y materiales para continuar desarrollando el *know-how*<sup>1</sup>. Las asociaciones que resultan críticas para la C&T son: el Grupo Australia, el Arreglo Wassenaar, el Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR) y el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG) (Jordán, Picazo, 2012); Argentina es miembro de todas ellas. Por cuestiones de extensión, en este ensayo solo se hará mención de las dos últimas, MTCR y NSG.

Cabe hacer una reflexión respecto de la Organización Mundial de Comercio (WTO), que suele considerarse como el único Foro de interés por parte de los PED para resolver problemáticas económicas. Debe tenerse en cuenta que la WTO focaliza sus esfuerzos en la resolución de conflictos comerciales que se vinculan con los productos de baja y media tecnología, tiene poca incidencia en la tecnología sensible<sup>2</sup> / alta tecnología<sup>3</sup>.

Para comprender la problemática y los desafíos que afrontan los PED se analizará primero la estructura productiva internacional. Luego, se repasarán las funciones de los Foros internacionales seleccionados (WTO, MTCR y NSG) y la repercusión que tienen en el comercio de baja, media y alta tecnología<sup>4</sup>. Finalmente, se observará cuál es el espacio que tiene la Argentina para conseguir sus objetivos de acuerdo con los límites impuestos por el Sistema Internacional.

### Los límites de la “nueva industrialización” para los Países en Desarrollo

Las elites políticas y económicas de los PED se han dado cuenta desde hace tiempo que la explotación de *commodities* no es un camino viable para un crecimiento social y económico de calidad, tal como lo reflejó Raúl Prebisch hace más de 50 años, y Ha Joon Chang en el presente. Esto ha llevado a varios PED a fomentar la industrialización, con resultados diversos<sup>5</sup>, no siempre exitosos. Esto se explica en parte porque, a diferencia del pasado, cuando Estados Unidos, Alemania, Japón y otros países, se industrializaron, la “nueva industrialización” no generó iguales beneficios.

Para comprender esto cabe retomar sintéticamente la perspectiva de Richard Baldwin (2011). El autor denomina como “*1st Unbundling*” al proceso industrial que se inicia en la mitad del siglo XIX y llega aproximadamente hasta la década del ‘80 del siglo XX. Y llama “*2nd Unbundling*” al proceso que se inicia con la revolución de las telecomunicaciones e informática (ICT) en los ‘80 y perdura hasta la actualidad.

La “*1st Unbundling*”, que nace en el siglo XIX, permitió la separación del productor y consumidor de manera internacional por el impacto de la tecnología del vapor (ferrocarril y barco). Ello favoreció la creación de economías de escala, ya que las fábricas no tenían que estar necesariamente en cercanías de la ciudad que consumiría los productos; en el comienzo (siglo XIX), la industrialización se desarrolló en unos pocos países, no más de diez, y la mayoría se encontraban en el espacio euroatlántico. Entrado el siglo XX, acompañada

---

<sup>1</sup> Se entiende el control de la tecnología cuando se tiene autonomía para realizar: el diseño, fabricación y operación de la misma.

<sup>2</sup> Tecnología sensible: tecnología que es clave para que países puedan producir armamento misilístico o nuclear, generando desbalances en el equilibrio de Poder a nivel de Sistema Internacional.

<sup>3</sup> Se reconoce que hay sectores civiles generadores de alta tecnología por fuera del sector nuclear y misilístico, especialmente en el mundo desarrollado, pero en el caso de los PED la alta tecnología se suele generar en los sectores sensibles antes mencionados. Es por esto que a los efectos de este trabajo se vinculará a la alta tecnología con los sectores/tecnología sensibles.

<sup>4</sup> Hay 5 categorías reconocidas: Productos Primarios, Productos Basados en Recursos Naturales (MBRN); Productos de Baja Tecnología, Productos de Media Tecnología y Productos de Alta Tecnología. A los fines de simplificar el trabajo se aglutina a los Productos Primarios y MBRN en Baja Tecnología. *Se puede decir que: la primera incluye productos primarios con un mínimo procesamiento. Las manufacturas basadas en recursos naturales, por el otro lado, incluyen actividades manufactureras que tienden a ser simples e intensivas en mano de obra. La categoría de productos de baja tecnología comprende actividades que tienden a tener tecnologías (incorporadas en capital) estables y ampliamente difundidas, mientras que las manufacturas con contenido tecnológico medio por lo general tienen tecnologías complejas; del mismo modo, las industrias involucradas despliegan moderadamente altos niveles de inversión en investigación y desarrollo. Por último, los productos de alta tecnología tienen tecnologías avanzadas y cambiantes, de forma que los niveles de IyD en estas industrias son de los más altos.* (Murillo, 2007).

<sup>5</sup> En muchos casos solo se la emprendió discursivamente.

por la modernización del transporte, la industrialización se extendió a más regiones —entre otras, América Latina—, aunque cabe señalar que el eje del sistema continuó en el espacio euroatlántico.

La llamada “*2nd Unbundling*”, que comenzó en la década del ‘80, permitió la industrialización mediante “*la unión a la cadena de valor*”, facilitada por la revolución en ICT, estimulando el comercio intra-industrial entre filiales de empresas transnacionales. Como advierte Baldwin, la “*industrialización se tornó fácil y rápida*” y “*menos importante*” dada la falta de desarrollo de tecnología local. En este “Nuevo Mundo” que un país exportara manufacturas ya no implicaba que fuera “Desarrollado”. De hecho, la “industrialización rápida” llevó en gran medida a la MIT. Cabe señalar que dicha “Trampa” no tiene una única definición, por tanto, se explicará el concepto unificando criterios que mantienen el Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo (BAD), que son los organismos que más han debatido este asunto.

La MIT tiene lugar cuando los PED pasan de altas tasas de crecimiento económico y de ingresos a un período de parálisis. En este contexto, los ingresos de la población comienzan a estancarse en la categoría media-baja, y en los mejores casos, en la media-alta<sup>6</sup>. En lo concerniente a la matriz productiva, se observa que la misma comienza a tener problemas para diversificarse y modernizarse, ya que la cada vez mayor importación de bienes de capital limita los efectos positivos de la producción industrial. Del mismo modo, el incremento de salarios termina erosionando la ventaja que el país tuvo para atraer a la industria en una primera etapa y crecer hasta la categoría de ingreso medio. En tanto, las inversiones en sectores que incorporan nuevas tecnologías son escasas, y en el mejor escenario se limitan a casos puntuales y no se ramifican a toda la economía. En consecuencia, la fragmentación se hace evidente entre regiones de los países (algunas quedan rezagadas) y entre los estratos sociales (mando de obra no calificada vs. calificada, y separación entre ingreso bajo vs. ingreso alto) (World Bank, 2012, 2013; ADB, 2012).

Desde la perspectiva argentina e inclusive, para la región, es importante tener en cuenta la advertencia que hace el ADB en su informe “*Asia 2050, Realizing the Asian Century*”. En este reporte realiza ejercicios prospectivos para analizar dos posibles escenarios para Asia. En el primero se consolidaría el “*Siglo Asiático*” y Asia pasaría a ser el centro económico mundial de manera indiscutida. En el segundo, llamado “*Trampa del Ingreso Medio*”, su crecimiento se estanca y Asia comienza a tener problemas económicos y sociales, “*repitiendo el patrón de crecimiento latinoamericano de los últimos 30 años*”; lo cual los editores del informe advierten que “*debe ser un llamado para los líderes asiáticos*” (ADB, 2011, p 10).

Por el debate generado, los PED tomaron conciencia de que la elaboración de conocimiento en bienes y servicios puede generar una ruptura de la MIT; por ello, la formación/capacitación del capital humano es clave. De hecho, hasta China busca evitar la MIT, lo cual es evidenciado en el trabajo conjunto entre ese país y el Banco Mundial, “*China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*”. En pocas palabras, la solución que se encontraría es dejar de lado el sector manufacturero ligado a bienes tangibles y enfocar los esfuerzos en las nuevas tecnologías, creando alto valor agregado en cualquier sector: agropecuario, manufacturero o de servicios.

### El alcance tecnológico de la WTO, el MTCR y el NSG

Históricamente los países han buscado proteger a sectores que emplean una importante cantidad de población o son relevantes para economías regionales. Para alcanzar ese objetivo, en el marco de la WTO, se ha utilizado repetidamente el Órgano de Solución de Diferencias (DSB). Pero cuando los países alcanzan grados de desarrollo tecnológico importantes en determinados sectores sensibles y de posible impacto sistémico<sup>7</sup> se relacionan con sus pares en los diversos Regímenes de no proliferación.

<sup>6</sup> El Banco Mundial divide en ingresos: bajos (1.035 USD o menos); medio-bajo (1.036 USD a 4.085 USD); medio-alto (4.086 USD); y alto (12.616 USD o más). Es importante señalar que en ocasiones algunos estudios consideran el ingreso per cápita PPP, lo cual puede modificar dichos valores.

<sup>7</sup> De modo simplificado se puede esgrimir que el territorio, la dotación de recursos naturales, el tamaño de la industria, la población, el tamaño de Fuerzas Armadas y de PBI han sido las variables más observadas a la hora de medir el Poder Nacional de los Estados (inclusive, el debate en torno al surgimiento de los BRICS se basa en la mera suma de varios de estos indicadores), pero a los efectos de este trabajo se incorpora el factor tecnológico como elemento crítico. Es que este factor permite a un país que no puede compararse

Para comprender la importancia de cada Foro multilateral, se desarrollará brevemente su utilidad y el marco normativo en el cual operan:

### **Organización Mundial de Comercio (WTO)**

Con respecto al DSB, cabe señalar que es el órgano de la WTO encargado de investigar y dar sentencias en los conflictos comerciales. Fue instaurado en la Ronda Uruguay y se lo considera como uno de los logros de la misma.

A pesar de que se puede recurrir a la Solución de Diferencias por variados asuntos, es notorio que gran parte de los casos que se han presentado no involucran productos de alta tecnología; de hecho, muchos se vinculan con productos agropecuarios, alimentos, textiles y automotores. Por esta razón resulta justo señalar que, en gran medida, la WTO se encarga de temas que pueden tener un fuerte impacto en economías regionales o en el empleo general.

Algunos ejemplos que pueden citarse son:

- Implantación de medidas anti-dumping hacia la harina de maíz argentina por parte de Chile (DS393)
- Implantación de Licencias para la importación de productos agropecuarios de Estados Unidos por parte de Venezuela (DS275)
- Quejas por parte de México por supuesto apoyo del Estado chino a los productores textiles (DS451)
- Determinadas medidas que afectan a las ramas de producción de automóviles y partes de automóviles estadounidenses por parte de China (DS450)

Cuando analizamos la base de datos del DSB, los casos relacionados a producciones de baja o mediana tecnología exceden a los de alta tecnología: bajo la denominación de casos de “Agricultura y Alimentos” se enmarcan 109; en “Textiles” 25; y en “Autos” 23. A su vez, bajo “Aeronaves” hay 8 casos; en “Tecnologías de la Información” 3 casos; y en “Equipamiento Satelital” 1 caso.

### **Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR)**

Los orígenes del MTCR pueden encontrarse en la Directiva 70, emitida durante la presidencia de Ronald Reagan para limitar la proliferación de armamentos sensibles a destinos como Medio Oriente y Corea del Norte (Biblioteca, Reagan)<sup>8</sup>. Sin embargo, tal iniciativa se centraba en la política estadounidense, era un sistema de control de exportaciones; recién en 1987 nace el MTCR. Durante la década del '90 el MTCR exhibió un fuerte crecimiento en su membresía, ingresando en ese período la mayoría de los 34 miembros que lo componen actualmente.

Este régimen supervisa la comercialización y la fabricación de aquellos “sistemas de transporte” que tengan capacidad de portar desde 500 kg de carga útil y tengan 300 km de alcance o más. En otras palabras, busca regular el comercio y la fabricación de misiles, vectores y UAVs<sup>9</sup> (Dojas, 2011). Entonces, cualquier país

---

en esos indicadores con Grandes Poderes o Poderes Regionales insertarse en la discusión de temas de agenda internacional por el dominio que tiene de determinadas tecnologías. Por caso, Argentina mediante INVAP es el único PED que ha ganado licitaciones internacionales en equipamiento nuclear y eso le permite operar en Foros (Regímenes de Proliferación) a los cuales países que tienen más población o PIB de mayor tamaño o una gran industria, pero de baja tecnología, no logran acceder. Solo manejando alta tecnología se le permite al país debatir sobre el futuro de la alta tecnología en el Sistema Internacional.

<sup>8</sup> Aunque, debe señalarse, que desde la conformación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) en 1947 casi todos los presidentes han emitido Directivas similares (Biblioteca, Reagan).

<sup>9</sup> Los materiales y conocimientos sensibles se dividen en dos categorías: la Categoría 1 es la más sensible, que es el misil/cohete/UAV en sí y sus componentes críticos; la Categoría 2 abarca componentes y tecnologías para su fabricación y que pueden considerarse de



que desee involucrarse en la construcción de vectores o UAV, inclusive para usos civiles, y no sea miembro, verá coartada su libertad, deberá negociar con algún miembro para obtener el acceso a la tecnología. Inclusive, obtener algunos insumos (como láseres o máquinas de control numérico) para fabricar autónomamente el vector, UAV, etc. se torna difícil, porque quedan sometidos a análisis por ser de “*uso dual*”<sup>10</sup>.

La alternativa, obtener la tecnología por fuera de los miembros del MTCR, fuerza al país a involucrarse con el mercado negro, como el Norcoreano, que ha provisto de misiles a Paquistán e Irán. Claramente, los riesgos de sufrir un embargo o sanciones son altos<sup>11</sup>.

En la actualidad, la pérdida en los grados de libertad de acción de un Estado se acrecienta toda vez que no puede acceder al espacio, debido a que las comunicaciones civiles y militares y el control de los transportes (GPS) tienen una alta dependencia de satélites. Debe tenerse en cuenta que el mercado de “servicios para el ingreso al espacio” se reduce a pocos países: Estados Unidos, China, Rusia, Unión Europea (con fuerte peso de Italia y Francia), India, Japón y Suiza (consorcio Sea Launch), y los costos son altos; de hecho pueden superar a los de la fabricación de la carga útil. Inclusive, sumando a los potenciales miembros poseedores de vectores en una década o poco más, como Brasil, Corea del Sur, Corea del Norte e Irán, la lista es pequeña (Popular Mechanics, 2013, Foreign Policy, 2009). Cabe señalar que, a pesar de no ser incluida en la lista de potenciales países con capacidad de “acceso al espacio”, Argentina se encuentra desarrollando un vector nacional (Tronador II), cumpliendo con los requisitos de transparencia de información del MTCR.

Es importante señalar que las implicancias militares de no acceder libremente al espacio son graves, en tanto en palabras de Alvin y Heidi Toffler: sin el acceso al espacio y las comunicaciones basadas en satélites, un ejército, por moderno que sea, queda atrapado en la “Segunda Ola”, limitado al combate terrestre, sin control del espacio y sin capacidad de reacción ante los cambios en el combate (Toffler, 1993, pp 99 y 106). El Estado pierde toda capacidad de defensa.

Finalmente, un hecho no menor, aunque por ahora no se trata en el MTCR, son los repetidos debates en torno a la “basura espacial” (Plumer, 2013), ya que podría desencadenar en la generación de un sistema de “cupos” para el acceso al espacio (bajo el pretexto de reducir la basura espacial)<sup>12</sup>. En el actual contexto, los países que podrían establecer los parámetros serían los que ya disponen de vectores operativos, y los que aún se encuentran desarrollándolos no tendrían un peso fuerte para reclamar. Por tal razón, podría presumirse que se limitaría la posibilidad de “acceso al espacio” a nuevos actores.

### Grupo de Proveedores Nucleares (NSG)

El régimen fue conformado en 1975 a raíz de las pruebas nucleares de la India y actualmente lo integran 46 países. Los miembros se comprometen a establecer controles a sus exportaciones de material nuclear y tecnología relacionada siempre que el destinatario sea un Estado no nuclear. En la década del '90 se colocó el énfasis en el control del material de “*uso dual*”, hecho provocado por el descubrimiento de que Iraq desarrolló armamentos prohibidos mediante un sistema de importación complejo que ocultaba el verdadero fin de los bienes de “*uso dual*” (Richards, 2013). En resumidas cuentas, toda adquisición de material relacionado al ámbito nuclear debe someterse a escrutinio por parte del NSG; si se requiere agua pesada, uranio o cualquier otro elemento crítico para garantizar el funcionamiento de reactores se deberá acudir al NSG y negociar con sus integrantes<sup>13</sup>.

---

“uso dual”. Cabe recalcar que Europa y Estados Unidos tienden a promover una mayor restricción en la difusión de tecnologías y promueven la transferencia del bien pero no del know-how (concepto “llave en mano”) (Delory, 2011, p 1).

<sup>10</sup> Equipos que pueden servir para usos civiles o militares.

<sup>11</sup> El MTCR no lleva a cabo el embargo, si los países miembro.

<sup>12</sup> “Cupo” se plantea como un tipo de “límite” al libre acceso al espacio. Una posibilidad que se contempla es el establecimiento de un canon por cada lanzamiento para costear las operaciones de limpieza de las órbitas, y los países con menos recursos serían los menos beneficiados, a diferencia de los más desarrollados en la materia, que no tuvieron estos “costos de entrada”.

<sup>13</sup> Los riesgos del mercado negro mencionados en el MTCR se repiten aquí.

La participación argentina en el NSG resultó favorable, ya que le permitió desarrollar sus investigaciones y adquisiciones sin mayores impedimentos. No obstante, una propuesta realizada en 2006 por parte de George W. Bush, la Global Nuclear Energy Partnership (GNEP), y las repercusiones que generó, podrían alterar el balance actual.

En dicha ocasión se propuso dividir a los “*productores*” de los “*consumidores*” nucleares, tomando en consideración las capacidades existentes de enriquecimiento de uranio de los países. Si bien no hubo definiciones formales, en un reporte del Congressional Research Service (CRS) se señaló que “*Estados Unidos reconoce informalmente a 10 países con esa capacidad, los ‘5 Estados Nucleares’, más Japón, Brasil, Argentina, Países Bajos y Alemania*”; aunque ponía en duda que Argentina y Brasil pudieran hacerlo a nivel comercial. El hecho de dudar de la capacidad implicaría que pasarían ambos países a la esfera de *consumidores* y deberían adquirir el insumo en Bancos de Uranio; propuesta defendida por Europa, Estados Unidos y Rusia<sup>14</sup>.

Entonces, tal como sucede en asuntos relacionados con vectores, posibles cambios podrían registrarse en la regulación internacional en pocos años más, creciendo las propuestas de venta de tecnología “llave en mano”, que limitan los grados de libertad de los Estados más débiles.

### Dicotomía empleo-alta tecnología

Respecto de las tecnologías nucleares y misilísticas/alta tecnología, debe tenerse presente que no emplean a grandes cantidades de personal a nivel nacional; su participación es pequeña en relación con sectores agropecuarios o de manufacturas de baja y media tecnología<sup>15</sup>.

Sin embargo, la difícil percepción de los efectos de la inversión en estas tecnologías no debe confundir la importancia que tienen, ya que si bien no generan inmediatamente beneficios y empleos masivamente, los beneficios que eventualmente generan repercuten en todo el entramado industrial-tecnológico nacional<sup>16</sup>. Además, otorgan al país un diferencial en el Sistema Internacional, puesto que el tiempo que le lleva a otro país imitar la tecnología/conocimiento no suele ser menor a una década. En ese tiempo, el país puede aprovechar las ventajas de su dominio del “*nicho tecnológico*”, utilizándolo en pos de su interés nacional.

El privilegio de la alta tecnología y sus efectos quedaría organizado esquemáticamente de la siguiente manera:

---

<sup>14</sup> En este esquema el país pierde el derecho a enriquecer uranio y solo puede adquirirlo en el Banco de Uranio.

<sup>15</sup> Se reconoce que existen casos particulares, Estados Unidos, Rusia, Ucrania, etc. en donde el peso de los complejos científico-militares pueden ser alto a nivel nacional.

<sup>16</sup> Es de destacar que el soporte técnico detrás de los misiles, cohetes, plantas nucleares, etc. es dúctil, y puede asistir a la industria civil masiva (sectores no sensibles) y alimentar su innovación.

### Cuadro: Impacto entre Tecnología, Empleo e Innovación y sus efectos en el Plano Internacional



Fuente: elaboración propia

### Conclusión

El estudio realizado de los PED permite evidenciar que la exportación de recursos naturales y manufacturas de bajo-medio nivel tecnológico tiene cada vez menor importancia a la hora de explicar el desarrollo nacional y la mejora de los niveles de vida de la población; es más, toda recomendación para salir de la MIT deja en claro que es necesario agregar valor. Para afrontar este desafío, debe hacerse un uso inteligente de los Foros internacionales; por ello debe entenderse el diferente alcance de los mismos:

1) Mediante la WTO se pueden limitar los efectos nocivos sobre el empleo y economías regionales, protegiendo mayoritariamente a sectores agropecuarios, textiles y automotrices. Sin embargo, cabe señalar que el alcance de la herramienta es de corto y mediano plazo; para lograr cambios significativos en la estructura productiva y salir de la MIT no se puede basar solo en esta herramienta.

2) El MTCR y NSG ayudan a proteger a los sectores que generan conocimientos e innovación, que otorgan externalidades positivas sobre el país, aunque de modo más lento y menos masivo. Desde luego, esta herramienta contempla beneficios en el largo plazo, no hay efectos visibles en el corto y mediano plazo.

Debe considerarse que la inversión en alta tecnología es siempre la más amenazada en un PED, puesto que ante crisis económicas las presiones sociales pueden generar desinversión en esos sectores y como correlato puede llevar a que el país tenga poca participación en los Regímenes de no proliferación —en tanto se presume fuera del público especializado que, por la falta de “visibilidad”, no genera réditos—. Por eso es importante la concientización del público general sobre la importancia de la alta tecnología. Del mismo modo, es importante capacitarlo porque los PED se ven forzados a complejizar sus estructuras productivas y la mayor parte de la mano de obra no está en condiciones de participar en estos nuevos sectores dinámicos de alta tecnología.

### Cuadro: Esquema de Regímenes en materia de plazos y tecnología

Regimen/ Indicadores	PLAZO	TECNOLOGÍA
<b>MTCR-NSG</b>	Largo	Alta
<b>WTO</b>	Corto-Mediano	Baja-Media

Fuente: elaboración propia

Respecto de la Argentina, resulta claro que no hay otra opción que promover una estrategia de agregado de valor porque el futuro presentará mayores niveles de competencia tanto en manufacturas básicas, dada la industrialización de otros PED, como en *commodities*, por las inversiones que reciben otros PED en el sector primario. La competencia internacional se da por precio o por calidad, y someter a la

sociedad a una competencia exclusivamente vía precios resultaría en un retraso social y económico para Argentina.

Entonces, continuar participando activamente en los Foros internacionales de no proliferación resultaría importante para Argentina si propiciara una estrategia centrada en la creación de valor. A su vez, con respecto al accionar en dichos Foros, debe tenerse en claro el doble beneficio que obtiene el país:

1) demuestra que Argentina está a la par de Grandes Potencias en el dominio de tecnologías estratégicas, lo que le permite comerciar productos sensibles con mayor libertad que aquellos no miembros, y

2) le permite estar al tanto de las acciones que desarrollan los líderes en la materia, teniendo más tiempo para reaccionar ante propuestas que busquen limitar la difusión tecnológica, sostenidas en la noción "llave en mano". En ese sentido, favorecer la incorporación de más PED a los regímenes es una estrategia que puede resultar de interés para Argentina, al estimular mayor balance ante el predominio de Estados europeos y Estados Unidos.

Finalmente, es importante señalar que tanto en materia misilística como nuclear están surgiendo nuevos debates (por la basura espacial y por los Bancos de Uranio, respectivamente) que podrían devenir en una limitación de los grados de libertad de los PED, inclusive de aquellos que son miembros de los Regímenes de no proliferación. Por eso, hacia mediados de la segunda década del siglo XXI, cada vez más es necesario acelerar las investigaciones científicas con el fin de tener tecnología aplicada y comercializable, ya que la mera pertenencia al Régimen de no proliferación no garantizará el derecho para la continuidad de investigaciones en los respectivos sectores.

## Bibliografía

- Plummer, Brad (2013), *Space trash is a big problem. These economists have a solution*, Washington Post.
- InsideGNSS (2013), *The GNSS Quartet Harmonizing GPS, GLONASS, BeiDou and Galileo*.
- Banco Mundial (2013), *How to avoid the Middle Income Traps*. <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/print/how-avoid-middle-income-traps>
- Organización Mundial de Comercio (WTO) (accedido 01/03/2013). [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (accedido 01/03/2013) <http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/definition.pdf>
- Eaglen, Mackenzie; Pollak, Julia (2012), *US military Technological Supremacy under Threat*, American Enterprise Institute (AEI).
- Pappalardo, Joe (2012), *8 Countries Angling to Dominate the Launch Business*. Popular Mechanics.
- Nikitin, Beth (2012), *Managing the Nuclear Fuel Cycle*, CRS.
- Banco Asiático de Desarrollo (2012), *Tracking the Middle-Income Trap: What is It, Who is in It, and Why?*.
- Banco Mundial (2012). *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*.
- Jordán Mariano, Picazo, Victoria (2012), *Control de Exportaciones Sensitivas y Duales: una herramienta de Política Exterior*, Revista TEMAS, Dic.
- Ronis, Sheila (2011), *Economic Security: Neglected Dimension of National Security?* National Defense University.
- Dojas, Alberto (2011), *Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR)*, (accedido 07/04/2013) <http://www.aedojas.com.ar/images/archivos/2011-DOJAS-MTCRSP.pdf>
- Richard Baldwin (2011), *Trade and Industrialisation after Globalisation's Second Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain*, NBER.
- Banco Asiático de Desarrollo (2011), *"Asia 2050, Realizing the Asian Century"*.
- Delory, Stéphane (2011), *Missile Proliferation: Extending Missile Non-Proliferation Tools – New Initiatives*. Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS) Presented at the EU Non-Proliferation Consortium Kick-off Meeting. 24 May 2011, Brussels.
- Monogue, Sean (PPT), *Missile Technology Control Regime (MTCR)*, Office of Missile, Biological, and Chemical Nonproliferation Bureau of International Security & Nonproliferation U.S. Department of State. (accedido 02/11/2013).

- [https://www.faa.gov/about/office\\_org/headquarters\\_offices/ast/advisory\\_committee/meeting\\_news/media/2011/oct/Sean%20Monogue.pptx](https://www.faa.gov/about/office_org/headquarters_offices/ast/advisory_committee/meeting_news/media/2011/oct/Sean%20Monogue.pptx).
- Ha Joon Chang (2009), *¿Qué fue del Buen Samaritano?*, Ed. Quilmes.
- *How Big Is Your Rocket?* (2009), Foreign Policy.
- Richards, Michel (2006), *Beyond Iraq: The new challenges to the nuclear non proliferation Regime*, pp 259-291, Ed. Springer.
- Murillo, David. (2007), *La competitividad exportadora de los sectores ambientalmente sensibles y la construcción de un patrón exportador sustentable en América Latina y el Caribe*, CEPAL.
- Gabilondo, José (2004), *Manual sobre Solución de Controversias en la WTO*, UNTREF.
- Toffler, Alvin y Heidi (1994), *Las Guerras del Futuro*, Plaza & Janes Editores.
- *Nuclear Capable Missile Technology Transfer Policy*, 30 NOV 82 (accedido 04/05/2013) <http://www.reagan.utexas.edu/archives/reference/NSDDs.html#.U9ZRfKMwDFk>

## Una década de Misiones de Paz

Eduardo Cundins – ISIAE – CARI

*“Nuestra patria que fue siempre romántica; fue y es pacifista porque es idealista, y porque tiene la noble tranquilidad de los fuertes, en sus relaciones con todos los pueblos. Nuestros soldados saben bien que cada vez que salieron de nuestras fronteras, fue para aplicar la justicia y, por eso, como los soldados de las grandes democracias, pueden ser soldados y ser pacifistas.”*

CANCILLER CARLOS SAAVEDRA LAMAS. (Premio Nobel de la Paz, 1936) “Por la Paz de las Américas”.  
M. Gleizer – Editor. BUENOS AIRES. 1937 Pag 63

### 1. Introducción

La década 2003-2013 constituyó para las contribuciones nacionales en las operaciones de paz un período de significativos cambios. Ajustes que delinearón el punto justo que la política exterior orientó para la concreción de metas y propósitos identificados con el gobierno instaurado el 25 de mayo de 2003. Un verdadero punto de inflexión.

La tradición de la República Argentina en el compromiso por la paz celebraba, en el año 2008, el Cincuenta Aniversario de la Participación Argentina en Misiones de Paz de Naciones Unidas. En la conmemoración no faltó el homenaje a quienes, luciendo la boina azul, dejaron su vida en el ejercicio de estas funciones, así como a los descendientes de aquellos pioneros que, en 1958 abrieron el camino de la participación Argentina en Medio Oriente.

En los últimos diez años, se ha operado un proceso de mayor complejización de las misiones de paz. Producto de décadas de lecciones aprendidas, las misiones modernas o de cuarta generación se han diversificado en tres componentes coordinados: el militar, el policial y el civil. Las cada vez más desafiantes expresiones de un conflicto mutante, laberíntico e inasible han inducido respuestas que, de un mismo modo, han debido adecuarse a estas manifestaciones en permanente transformación.

Desde la irrupción en el escenario balcánico de contingentes nacionales interoperando con las fuerzas europeas de la OTAN a fines de la década anterior, la participación exclusiva en Misiones de Paz bajo mandato de la Organización de las Naciones Unidas, ha constituido tan solo uno de los datos más significativos de este proceso de transformación y definiciones.

Las misiones de paz se han constituido en el elemento catalizador que permitió generar acercamientos y asociaciones que favorecieron la concreción de sólidas medidas de confianza mutua entre países de la región.

#### BALCANES

*La República Argentina mantenía en la convulsionada zona de los Balcanes una Compañía de Ingenieros en la localidad de Pec. Su permanencia respondía a lo establecido en el Decreto Nro. 875 del Poder Ejecutivo Nacional de fecha 11 de agosto de 1999. Se disponía así la participación en la Operación de Paz de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) en el marco de la Resolución 1244 (de fecha 10 de junio de 1999) del Consejo de Seguridad, que intentaba atender “la situación humanitaria de Kosovo (República Federativa de Yugoslavia)”. En la norma se detallaba la contribución argentina en el área: un Hospital Reubicable Conjunto (luego replegado), una Sección Ingenieros Reforzada Conjunta (SIRC [luego CICKO: Nivel Compañía], Oficiales de Enlace (Dos del EA al EM, tres OEM de cada Fuerza al Comando de la Br “Garibaldi”) y un elemento de Gendarmería Nacional de 110 hombres. Para entonces los 48 efectivos que integraban la Compañía de Ingenieros Conjunta (36 efectivos del Ejército, 9 de la Armada y 3 de la Fuerza Aérea), lo completaban en el esquema de despliegue en la localidad de Prizren: un Oficial de Enlace de la Armada o del Ejército Argentino que obraba como el articulador de los innumerables organismos internacionales que prestaban ayuda. A estos efectivos se debían sumar oficiales que integraban el cuartel General de KFOR y en el Cuartel General de la Fuerza de Estabilización de Bosnia Herzegovina (SFOR) con asiento en Sarajevo, asumiendo funciones tales como Oficial de Cumplimiento de Acuerdos, Coordinador de Campos de Entrenamiento y de Medidas Estratégicas. En resumen, alrededor de 194 efectivos nacionales desplegados en esa compleja geografía, en una compleja sociedad fragmentada por disputas ancestrales y en un aún más complejo conflicto.*

La Paz nunca ha sido un bien de fácil obtención. La historia de las civilizaciones y su puja por sobreponerse unas a otras, evitando así injerencias ajenas a su sentir, a su pensar, a sus posesiones, a su identidad, ha copiado con alarmante semejanza los avatares de las guerras que gestaron los hoy estados modernos. La sentencia de Tucídides que remite a la causalidad de las guerras (miedo, honor o interés)<sup>1</sup> parece tener absoluta vigencia.

Las Misiones de Paz constituyen, pues, la expresión de una Política de Estado en la que convergen diferentes áreas del quehacer nacional. Como la Cancillería Argentina, dictando los lineamientos de la política exterior a los que se avienen otras áreas nacionales, como el caso del Ministerio de Defensa que, a través de sus Fuerzas Armadas, despliega permanentemente personal en un incesante compromiso de presencia en un mundo cada vez más convulsionado.

Estos contingentes contribuyen a la estabilización de áreas cruzadas por los conflictos. Desde miembros individuales que constituyen estados mayores de misiones en zonas de conflicto o en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, hasta unidades completas de protección, transporte aéreo, hospitalización, mejora de caminos, obtención de agua para consumo humano o remoción de minas. El número de bajas acaecidas en oportunidad de estas misiones en el concierto mundial supera las 3.200, 26 de ellas argentinos que no han retornado a la Patria. De la década considerada, suman seis<sup>2</sup>.

Sin ser misiones militares, se yerguen en la avanzada que propicia las condiciones para que otros escalones, idóneos en su desempeño, creen las bases que permitan liberar a sus pueblos del oprobio del conflicto que los atraviesa.

Sus miembros saben que no hay paz que se pueda proteger que no nazca en el corazón de cada uniformado.

En la escala global, la década representa también el período de mayor incremento de personal uniformado de las Naciones Unidas comprometido en misiones, registrando en junio de 1999 un umbral de despliegue de 12.084 efectivos, los que han sido superados mes a mes, año a año hasta los actuales.

En junio de 2009, diez años más tarde, la cifra alcanzaba los 92.876, trepando hasta los 95.419 en agosto de 2009. Considerando el año 2014, ha habido simultáneamente desplegado en el terreno de 16 a 18 operaciones de paz un número que superó los 100.000 miembros.

#### CAÍDOS EN MISIONES DE PAZ

1.	Capitán de Fragata Carlos Washington Vélez	UNTSO	1971
2.	Sargento Francisco Alberto Acuña Godoy	UNPROFOR	1992
3.	Sargento Oscar Eduardo Vallejo	UNPROFOR	1992
4.	Sargento Marcelo Horacio Aguilera	UNPROFOR	1992
5.	Sub Oficial Principal Hugo Eduardo González	UNPROFOR	1993
6.	Capitán José Alberto Rojas	UNPROFOR	1993
7.	Comandante Raúl Rubén Aguirre	UNAVEM	1995
8.	Sargento Pedro A. Gutiérrez	UNMIH	1995
9.	Capitán Esteban Oscar Lióni	UNCROFOR	1995
10.	Sargento Sergio Alberto Gallo	UNIKOM	1996
11.	Cabo 1° Miguel Ángel Ayala	UNIKOM	1996
12.	Sargento Ayudante Rubén José Nieves	MOMEPA	1998
13.	Sargento Ayudante Luis Alberto D' Agata	UNFICYP	1999
14.	Primer Alférez Arnaldo L. Fernandez	MIPONUH	1999
15.	Subalférez Daniel H. Flores	MIPONUH	1999
16.	Cabo 1° Gregorio A López	MIPONUH	1999
17.	Cabo 1° Claudio A. Gómez	MIPONUH	1999
18.	Cabo Daniel E. Gonzalez	MIPONUH	1999
19.	Gendarme Miguel A. Román	MIPONUH	1999
20.	Comandante Julio V. Castro	UNMIK	1999
21.	Sargento Oscar Alfredo Chocobar	UNFICYP	2003
22.	Sold Vol Juan Manuel Escalante	UNFICYP	2003
23.	Cabo 1° Rodolfo Agustín López	MINUSTAH	2009
24.	Cbo Poal Antonio D. Oieda	UNFICYP	2009

<sup>1</sup> Frase de Tucídides en "Las Guerras del Peloponeso". [http://www.agustinsaavedraweise.com/art-2010/eterna\\_lucha.php](http://www.agustinsaavedraweise.com/art-2010/eterna_lucha.php) 25/06/2015 14:56:22

<sup>2</sup> NdA: Se recurre a la denominación "caídos" como homenaje a quienes no han retornado con vida de su misión. NNUU los reconoce como "Fatalities", toda vez que en su gran mayoría estos decesos no se han producido como consecuencia directa o indirecta de la acción de los bandos beligerantes o la función de interposición u observación de sus miembros. Al cierre de este compendio no pudo concretarse la confirmación de los registros con que cuenta el MD, dado que el sitio oficial de la ONU asigna un número de 26 bajas en los 56 años de participación argentina, reconociendo tres y no dos los fallecidos en MINUSTAH.



Si el 2003 constituyó la antesala de los procesos de integración militar latinoamericana con la inclusión de elementos orgánicos en sus contingentes, el 2004 deparó la concreción de la integración de las Fuerzas Armadas del MERCOSUR ampliado.

Nuevos y más ambiciosos mecanismos de consulta y articulación cobraban vida en el cono sur con el concurso de los ministerios de defensa y de relaciones exteriores de diversos países.

Para entonces los efectivos en los Balcanes, en particular en la otrora provincia autónoma de Kosovo, se reducían a la contribución de policía sostenida por la Gendarmería Nacional Argentina y la Compañía de Ingenieros de Construcciones Conjunta en la localidad de PEC.

Otro foco de conflictos significativos lo representaba la bíblica Mesopotamia. Las operaciones ofensivas encaradas por la coalición de naciones en territorio iraquí encabezada por los Estados Unidos (“Iraqi Freedom”), introdujo profundas modificaciones al escenario de cooperación y de afianzamiento de la paz.

En marzo de 2003, la Misión de Observación Irak-Kuwait de las Naciones Unidas (UNIKOM) debió replugar precipitadamente sus emplazamientos desmantelando la zona desmilitarizada que separaba a las fuerzas beligerantes.

Así, la República Argentina, que participaba en el esfuerzo internacional con tareas de índole humanitaria y ante los preparativos que advertían sobre la inminente irrupción de fuerzas internacionales desde Kuwait, debía, junto con Alemania, China, Dinamarca, Finlandia, Italia Suecia y otros 25 países, iniciar el levantamiento de la Misión (UNIKOM), concretándose ello para el 18 de marzo de ese año. La coalición encabezada por Estados Unidos y el Reino Unido inició la ofensiva el día 20.

#### CHIPRE

*Para el año 2003 el Contingente Argentino estaba compuesto por 401 integrantes. Número que variaba en virtud de los cargos adjudicados en el estado mayor internacional de la misión.*

*La Fuerza de Tareas Argentina, la Unidad Aérea de helicópteros y los miembros del Estado Mayor de la Misión compartían su labor hasta entonces, con 2 oficiales bolivianos, 2 brasileños, 1 chileno, 1 paraguayo, 2 peruanos y 3 uruguayos. La contribución nacional se estructuraba pues con un 64% del Ejército Argentino, un 25% de la Armada, 8% de la Fuerza Aérea y 3% proveniente de países amigos. Los antecedentes que obraron en esta génesis iniciada en 1993 fueron los embajadores argentinos Hugo J. Gobbi y Oscar Camilion, designados Representantes Especiales del Secretario General de la ONU para UNFICYP durante los períodos 1980-1984 y 1988-1993 respectivamente.*

*En 2006 se desempeñó como Comandante de la Fuerza el General argentino Rafael José Barni. Coincidente con un “Equipo Argentino de Antropología Forense” que colaboraría con la dirección del programa CID para identificación de restos humanos.*

La Misión que supo contar con un Comandante de Fuerza y dos Segundos Comandantes argentinos a lo largo de sus 12 años, se redujo a un elemento residual en territorio kuwaití, el que acompañó hasta su repliegue definitivo al último Comandante de la Fuerza.

Paralelamente, el 2003 inauguró un proceso inédito en la arquitectura de cooperación en América Latina al conformar contingentes multinacionales, inicialmente, en una de sus misiones de paz: justamente Chipre.

Por mérito propio, la República Argentina había ganado su derecho de colaborar con las comunidades greco y turco chipriotas en su postergada salida del diferendo que separa a las comunidades de la isla. Representantes especiales del Secretario General de Naciones Unidas, de nacionalidad Argentina, ya habían anticipado su presencia en el enclave mediterráneo ocupando tal trascendente función (Ver Cuadro: “Chipre”). Era hora, tras 10 años de permanencia en el conflicto de las comunidades, aunque con el dolor de una solución demorada, de dar cabida a los integrantes de fuerzas armadas de otros países del cono sur. Se construyó así un mecanismo de colaboración que permitió incrementar a 32 los miembros extranjeros de países tales como Chile, Paraguay y

luego Perú. Era un inequívoco medio de transferencia de conocimientos y experiencias, de intercambio y de acercamiento en el mismo terreno de las operaciones en tan novedosa y delicada experiencia, en la que ya colaboraban argentinos y británicos. Chipre, fue así cuna de muchos Cascos Azules latinoamericanos.

Ya no eran tan solo miembros individuales o en número reducido, era la materialización de la interoperabilidad de elementos militares sudamericanos. Una vez más el paso era dado por la República Argentina. La reducción de un 25% de los efectivos impuesta por modificación de mandato a partir del Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad S/2004/756 del 24 de mayo de 2004<sup>3</sup> con la aquiescencia implícita de la inclusión de la República de Chipre (Sur) a la Unión Europea el 1° de mayo del mismo año, generó una contribución cuyas cifras se consignan en la Figura 1.

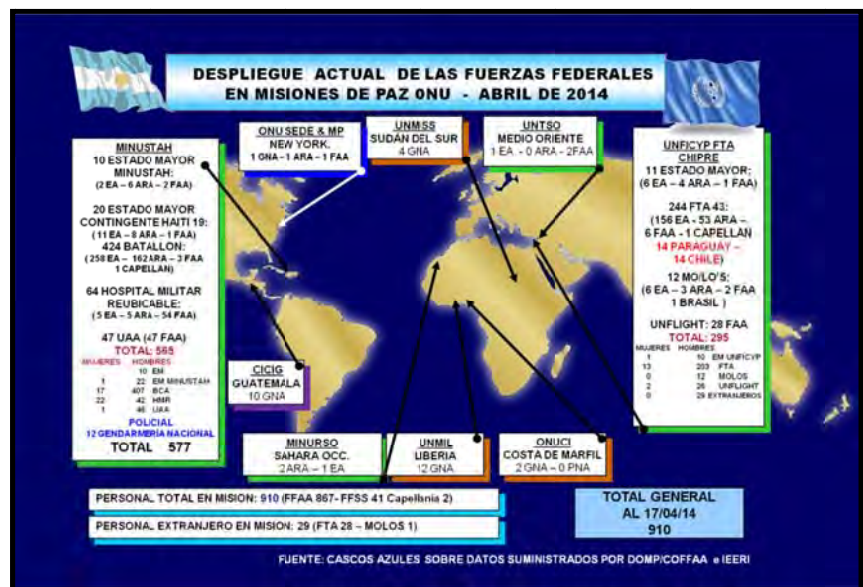
## 2. Acciones

### a. Zonas, despliegues y actividades

Como fuera expresado, el 2003 fue iniciado con los aprestos de intervención de una Fuerza Multinacional en una coalición liderada por los Estados Unidos contra Irak<sup>4</sup>.

Hasta entonces, la República Argentina mantenía una Compañía Logística presente en la Zona

Desmilitarizada desde 1999 con un efectivo de 30 hombres cumpliendo funciones de abastecimiento de agua, combustibles y víveres, al igual que mantenimiento de vehículos pesados y reparaciones de aeronaves y otros vehículos terrestres. A su vez, una Compañía de Ingenieros integrada por 42 miembros del Ejército Argentino, había relevado sucesivamente en 21 oportunidades (21 contingentes) cada seis meses de período de servicio desde su instalación en 1993, había cumplido tareas de reconocimiento, construcción y mantenimiento de caminos, obras de protección, rutas, desagües, como asimismo distribución de agua potable y destrucción de material explosivo detectado en el Área de la Misión.



Coincidente con esta geografía, otra presencia de la República Argentina fue el concurso de tres expertos militares del Ministerio de Defensa, quienes participaron entre los últimos meses de 2002 y marzo de 2003 en la “Misión de las Naciones Unidas de Monitoreo, Verificación e Inspección” (UNMOVIC) en los esfuerzos para el desmantelamiento de las supuestas armas de destrucción masiva iraquíes. Ello no deja de resaltar las cualidades y el grado de capacitación de sus expertos en tan delicado tema en la arena mundial.

<sup>3</sup> <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unficypr/reports.shtml>

<sup>4</sup>NdA. La coalición adoptó muchas acepciones, muchas de ellas satíricas, como la del Senador Robert Byrd, usando las siglas en inglés de “Coalition of the Willing” (COW), la del periódico The New York Times “Coalition Of Welfare States”, etc.

La operación de repatriación de los efectivos nacionales desde Kuwait se llevó a cabo en sucesivos escalones a su vez apoyados en áreas de otras misiones, como fue el caso de la Isla de Chipre. Obrando como verdaderos 'hubs' el aeropuerto de Lárnaca, que supo recibir y despedir contingentes nacionales para cumplir funciones en la isla mediterránea en UNFICYP, recibió los contingentes de diversa nacionalidad para su reencauzamiento hacia los países contribuyentes. El contingente argentino obraba allí como anfitrión de sus propios compatriotas.

#### b. Integración, acuerdos y labor combinada

Para principios de mayo de 2003, una iniciativa del Estado Mayor de la Defensa del Reino de España se tradujo en una invitación cursada a la República Argentina para participar del "Grupo de trabajo Iberoamericano de Cooperación en Operaciones de Paz".

Los países invitados fueron Chile, Uruguay y la Argentina, representados por un oficial superior, los que constituyeron una mesa de debate y aproximación de puntos de vista para el intercambio de experiencias y la exploración de posibilidades de labor combinada. Teniendo como sede la Academia de Infantería en Toledo, y a lo largo de dos semanas, se concretaron varios puntos de coincidencia en un Acta que llevó por nombre el de "la ciudad de las tres culturas".

A lo largo de las reuniones, se destacó el papel desplegado por la República Argentina en la integración multilateral habiendo abierto sus puertas para la constitución de contingentes multinacionales a partir de acuerdos bilaterales con un significativo número de países americanos.

Inclusive se avanzó decididamente para la incorporación de un miembro de las FFAA españolas para integrar la plana mayor de la Fuerza de Tareas Argentina en Chipre en el marco de UNFICYP, aspecto que, finalmente, no pudo ser concretado por factores ajenos a ambos países.

Era evidente que la intención final de la Madre Patria era configurar un elemento multinacional, eventualmente liderado por España, para su participación en escenarios de alta conflictividad como lo eran Afganistán e Iraq. Un hecho que, aunque circunstancial no pudo pasar inadvertido, lo constituyó el grave accidente sufrido por una aeronave ucraniana contratada para el repliegue del primer batallón español desplegado en ISAF (Misión de la OTAN en Afganistán) que terminara con la vida de 62 militares españoles y la apertura de un debate interno sobre los presupuestos de defensa europeos. Era evidente la precariedad e informalidad en la prestación de un servicio de transporte aéreo, como quedó evidenciado. Finalmente, España constituyó un contingente integrado por efectivos centroamericanos.

Estos países fueron: Honduras, que participó con 370 militares, El Salvador, con 346 hombres y República Dominicana, que lo hizo con 300 efectivos; además fue desplegada una unidad de Policía Militar, otra de operaciones especiales y un escalón médico avanzado de Nicaragua, que aportó 111 hombres.

#### c. Planeamiento y evaluación

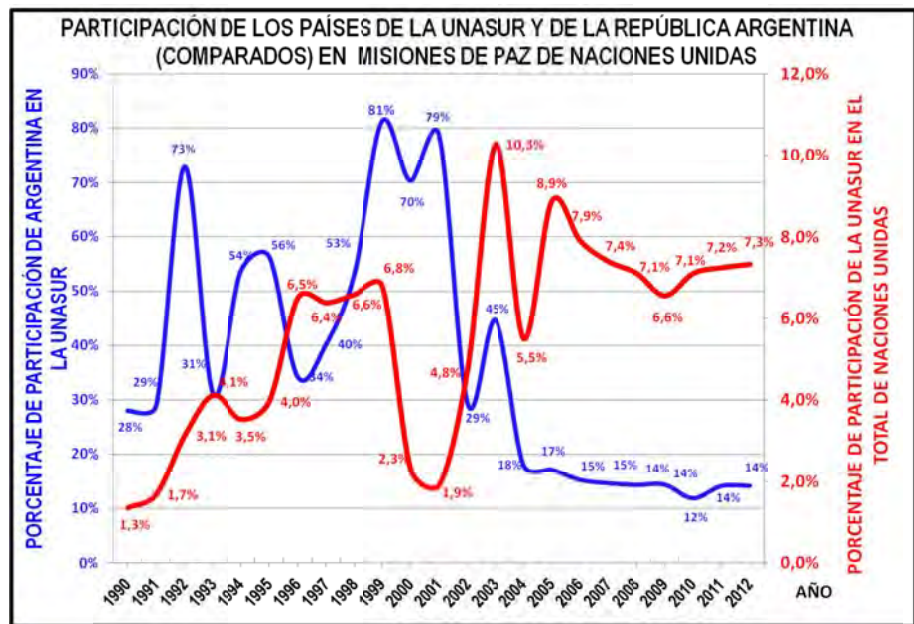
Otra medida adoptada por entonces fue el Proceso de Planeamiento Conjunto comenzado en febrero de 2004 y que se iniciara con las exposiciones preliminares acerca del deterioro institucional y la amenaza a la seguridad internacional originada con la salida de Aristide en Haití. Un debate de raíz política tuvo como epicentro el Congreso Nacional, en donde los términos "intervención", "ocupación militar" y otros ocupaban un centimetro poco común. Se trataba de la "primera vez" que la República Argentina participaría de una Operación de Cuarta Generación, Multidimensional o Capítulo VII (de la Carta) que contiene la noción de Imposición de la Paz o Peace Enforcement.

Para las FFAA Argentinas, MINUSTAH significó el mayor despliegue de medios militares después de Malvinas

Los compromisos regionales consolidados en la hermandad aduanal del Mercosur se veían ahora impelidos a dar una respuesta mayor, cuya naturaleza superaba los intereses comerciales y económicos. La decisión brasileña “arrastró” a la Argentina. Si bien Brasil políticamente no quiso, Argentina económicamente no pudo integrar la MIF (Fuerza Multinacional Interina) que facilitó la transición desde el dictado de las Resoluciones 1529 y 1542 de febrero y abril respectivamente del Consejo de Seguridad. Argentina no disputó, con el peso de su prestigio y su pasado el protagonismo de incluirse en este primer paso y decidió esperar. Era una verdadera contrariedad a la “Política Militar” del gobierno recientemente asumido aceptar el concurso de fuerzas militares en una solución que afectaba la seguridad internacional.

El país ocupó un 4° puesto en el cuantitativo de contribuciones, relegado por Brasil y Uruguay, aunque proporcionalmente le fueron adjudicados cargos en el Estado Mayor Internacional en mayor número que la resultante del “balance de nacionalidades”. Fue el momento de la aparición de una norma que regulara el INGRESO DE PERSONAL MILITAR EXTRANJERO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y/O EGRESO DE FUERZAS NACIONALES. Veía así la luz la Ley 25.880 que fuera votada el 31 de marzo de 2004, promulgada el mismo año y reglamentada merced al Decreto 1157/2004 del 2 de septiembre.

Un cuadro intenta mostrar la evolución de la participación de las naciones del sur americano y su comparativo con el de la República Argentina. En algún momento, la contribución argentina significó el 81% del total aportado por Sudamérica. En la actualidad es menor al 14%. Simultáneamente, la hoy UNASUR participaba del 1,3% del esfuerzo pacificador mundial muy inferior al 7,3% actual. Se ha constituido una brecha más en la voluntad de *subirnos* a un mundo en el que para la década del 90 requería de 11.500 uniformados para conservar la paz en un mundo, por entonces recientemente despolarizado, contra los casi 100.000 actuales.



La crisis financiera del año 2001 había repercutido en toda la estructura nacional y las misiones de paz no estaban exentas de ello. Las exiguas arcas de la defensa se vieron dificultadas de honrar los compromisos internacionales de afrontar los despliegues surgiendo una idea doblemente superadora: la apertura hacia naciones hermanas latinoamericanas de integrar contingentes combinados. Ello derivó en invitaciones que, concretadas en convenios bilaterales, materializaron la participación de fracciones (secciones orgánicas) completas de militares chilenos, paraguayos y peruanos a integrar la contribución argentina en Chipre. Otro tanto sucedía con Brasil pero con miembros individuales (no fracciones); un antecedente de esta naturaleza de intercambios sucedió, en reciprocidad en Timor del Este (UNMISSET) en donde Brasil contribuía con un elemento orgánico.

Otro aspecto, de algún modo derivado del anterior, fue el incremento de postulantes en Misiones de Paz. Se implementó en la instancia común a las tres Fuerzas Armadas, el Departamento OMP Conjunto (antes de ser desdoblado, aspecto que se verá en el siguiente ítem) una instancia evaluadora que apuntó a lograr la excelencia en la selección de los candidatos a cargos sensibles: Observadores Militares, miembros de estados mayores internacionales y puestos en la Sede de Naciones Unidas. La mejor aptitud para superar los requisitos

demandados para las diferentes posiciones ofrecidas, a través de evaluaciones personalizadas en idioma inglés con la asistencia y auditoría de especialistas, incrementó el grado de satisfacción de la presencia nacional en los puestos por los que se competía.

#### d. Desdoblamientos y direcciones

La creciente importancia e interés político, así como la coordinación tanto operativa cuanto logística que demanda la atención de estas fuerzas “más allá del horizonte” nacional, concluyó con la creación de dos nuevos organismos en 2007: el Comando Operacional Conjunto de las Fuerzas Armadas, el 13 de marzo mediante la Resolución Ministerial N°184/07 (que respondía a la Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional: Decreto N°727/06 del 13/06/2006), y la Dirección General de Cooperación para el Mantenimiento de la Paz mediante el decreto 788 de fecha 25 de junio. El primero, como un “súper” comando operativo en tiempo de paz y la segunda en la esfera de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa (hoy devenida en subsecretaría<sup>5</sup>).

Sin lugar a dudas, esta decisión respondía a la filosofía del “Control Civil de las Fuerzas Armadas”. Sarcásticamente podríamos afirmar, parafraseando Génesis, 1:31: “...Y viendo Dios que... «La Política» de Operaciones de Paz era buena dijo: Créese el órgano político que las supervise...”. La Dirección General impulsó, aunque no condujo, un paliativo al financiamiento y a la actualización de medios para las operaciones de paz bajo el principio de orientar adquisiciones de equipamiento (mayoritariamente vehículos) que satisficieran los requisitos exigidos por Naciones Unidas. El PECOMP, o sea el Plan Plurianual de Equipamiento Conjunto para las Operaciones Militares de Paz<sup>6</sup>, buscaba el aprovechamiento de los fondos provenientes de los reembolsos de Naciones Unidas, en concepto de pago de compensaciones por los materiales desplegados por el país.

### 3. Capacitación (CAECOPAZ)

#### a. Intercambio

El punto nodal de esta capacitación sigue siendo el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz, asentado en la Guarnición Campo de Mayo, que fue creado en 1995 y ha sido, una vez más, muestra de creatividad e innovación entre sus pares sudamericanos permitiendo enfrentar el desafío de reunir, equipar, adiestrar y ser caja de resonancia de las experiencias capitalizadas, devueltas en Lecciones Aprendidas para enriquecer el incremental conocimiento de zonas y conflictos cuya mutación ha desafiado las mentes más fértiles de los estudiosos en materia de anticipación o previsión.

El ambiente de las áreas de responsabilidad designadas por las Naciones Unidas para el despliegue de una misión supone un agregado de culturas, razas, costumbres, idiomas, vestuario, alimentación y hábitos de muy difícil definición. Quien no se halle preparado a este calidoscopio internacional se encontrará en inferioridad de condiciones y, por consiguiente, menos advertido para llevar a cabo sus funciones en un ambiente atravesado por un conflicto, influenciado por la diversidad y afectado por la deslocalización que, justamente, motiva la presencia del personal de paz en latitudes remotas.

La recreación de un ambiente, siquiera aproximado, constituye un paso adelante en la generación de las condiciones que vivirá un “peacekeeper”.

---

<sup>5</sup> NdA: no resulta aleatorio el hecho de reducir el rango del área responsable de estas funciones a partir de una nueva visión que contempla el empleo del instrumento militar como herramienta de asistencia humanitaria y la creación con rango de secretaria de estado del área de coordinación militar de asistencia en emergencias (Decreto 636/2013 del 31 de mayo de 2013).

<sup>6</sup> NdA: el primer paso de esta iniciativa fue dado en 2004 desde el Departamento OMP Conjunto (EMCFFAA), unificado merced a una labor iniciada en concurso con el Ministerio de Economía que flexibilizó los reintegros de la Misión en Chipre, destinando un 25% de éstos para el mantenimiento del alicaído parque de vehículos con que aun cuenta el Contingente Argentino.

Este “laboratorio” de participantes heterogéneos requiere una arquitectura de compleja factura. Comienza con acuerdos internacionales en el nivel militar que, en estricta reciprocidad, generan los compromisos de intercambios de instructores de nacionalidades diversas que, de algún modo, repliquen las condiciones que todos los centros de entrenamiento desean reproducir para el logro de ese mismo fin.

Es así que tanto Chile como Brasil, Francia, India, Bolivia, Estados Unidos e inclusive Mali han sido destino y fuente de instructores que, con su presencia y el bagaje de vivencias aportadas, edifican las condiciones para enfrentar con renovada expectativa de éxito el desafío de la Paz entre las Naciones, superando las barreras que las diferencias proponen. La década considerada finaliza con las presencias de Brasil, Chile y Francia en el centro de entrenamiento nacional. El saldo resultaría deficitario por las restricciones presupuestarias e ideológicas. Un acercamiento que podría ser plausible para las autoridades políticas, Venezuela, choca con la realidad que la república bolivariana no es contribuyente sudamericano junto con Surinam, Guyana.

#### **b. Centros de entrenamiento**

La interacción con otros centros dedicados a la capacitación en este tipo de operaciones ha llevado al centro basado en Campo de Mayo a ser miembro permanente y ha sustentado cargos de conducción en instituciones mundiales como lo es la Asociación Internacional de Centros de Entrenamiento para el Mantenimiento de la Paz (IAPTC por sus siglas en inglés) con reuniones y plenarios que se iniciaran en Canadá (su Centro Pearson fue el de la iniciativa) en 1995 y en la década considerada encontró como anfitriones a Alemania en 2003, Ghana en 2004, India en 2005, Chile en 2006, Suecia en 2007, 2008 Nigeria, 2009 Australia, 2011 Estados Unidos, 2012 Finlandia y Egipto y Bangladesh en 2013, previéndose Indonesia para el 2014 y Brasil en 2015. Argentina lo fue en el año 2002, pero en todas las sedes estuvo la presencia argentina haciendo valer su postura.

Estos congresos, seminarios y reuniones consultivas han servido para intercambiar experiencias, considerar nuevas metodologías y recursos así como compartir visiones de cómo ser más efectivos para que la paz pueda, alguna vez, ser una realidad mundial.

El CAECOPAZ nacional, pionero en los de su tipo desde 1995 e iniciado por el Ejército Argentino, depende hoy del Comando Operacional Conjunto ya referido. Ha incorporado avances tecnológicos de excelencia como ha sido en materia de simulación desde 2004 y en proceso de evaluación y mejora permanente el denominado “Sistema de Simulación para Entrenamiento de Operaciones de Paz” (SIMUPAZ). El sistema, basado en redes computacionales, ha tenido como objetivo principal perfeccionar las habilidades de comandantes y planas mayores en el proceso de toma de decisiones y a los jefes de las menores fracciones en la adopción de resoluciones en el marco de las Operaciones de Paz Complejas. No falta en las evaluaciones y en el entrenamiento el puntilloso cumplimiento de las reglas de empeñamiento, los postulados de neutralidad e imparcialidad que deben adornar a un garante de la paz y los criterios de la legítima defensa, proporcionalidad de la respuesta, la protección de civiles y las cuestiones de género. Éste ha sido de empleo habitual para la capacitación integrada de los sucesivos estados mayores chileno-argentinos que conducen el núcleo de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”, cuando el mismo reside en la República Argentina.

#### **c. Congresos, convenciones y ejercicios**

Todo un abanico de foros y reuniones de carácter internacional permiten distinguir a la República Argentina, no solo por su participación en iniciativas tales como “Desafíos a la Paz en el Siglo XXI” (Challenges Of Peace Operations Into The 21<sup>th</sup> Century), originado por el Folke Bernadotte Academy de Suecia y recordado por su malograda iniciadora Anna Lindh, Ministra de Relaciones Exteriores de Suecia, fallecida el 11 de septiembre de 2003 tras ser agredida con arma de fuego. En síntesis, la iniciativa consistía en la elaboración de un capítulo de un tomo anual en el que Argentina asumía el correspondiente a “Educación”, al

igual que otros seis centros mundiales y que era entregado solemnemente al Secretario General de las Naciones Unidas como un aporte a la mejora de las operaciones humanitarias.

Se debería añadir la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento en Misiones de Paz (ALCOPAZ), una iniciativa argentina que viera la luz en agosto de 2009 y que desde entonces reconoce una secretaria pro t mpore que ha pasado sucesivamente a Brasil en 2010, Chile en 2011, Uruguay 2012 y 2013 en Ecuador, así como en 2014 será su anfitrión Guatemala. Los *Miembros Fundadores* fueron la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Oriental del Uruguay. Como *Miembros Observadores*: Canadá, la República de Francia, los Estados Unidos de América y la Federación Rusa, a quienes debe sumarse la República del Paraguay, que iniciara como *Miembro Pleno Asociado*.

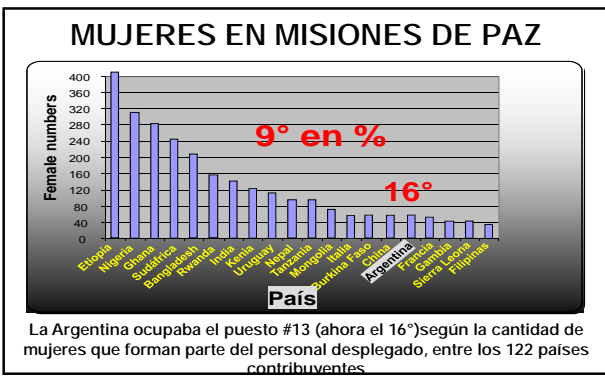
Otro evento de proyección internacional fue el Senior Mission Leader Course (Curso para Líderes de Misiones), que en el caso de 2013 (y financiado por la ONU) le cupo a nuestro país ser anfitrión en el palacio de Plaza San Martín en noviembre y en el que se dieran cita casi 40 funcionarios de prestigio internacional (embajadores, ex ministros, diplomáticos y militares) de 28 países, muy probablemente a ser designados en la conducción de las actuales o futuras misiones a todo lo ancho del planeta. La plantilla incluyó dos militares argentinos.

Otra matriz de capacitación, acercamiento e intercambio lo constituyeron los ejercicios que facilitaron compartir experiencias en este desafío planteado e incrementado de manera exponencial desde el año 1995. Los mismos tuvieron la denominación de “Fuerzas Unidas” y, una vez más fue la República Argentina la iniciadora de esta práctica<sup>7</sup>, que se convirtió en un ámbito que permitió “contagiar” e irradiar las mejores prácticas de los por entonces únicos participantes en estas operaciones a la restante Sudamérica. En 2003, fue también Buenos Aires la sede de los últimos “ejercicios completos”, vale decir con el agregado de seminarios de expertos e intervenciones interactivas de magnitud (más de 500 participantes).

La versión número 13 de estos ejercicios anuales, financiados por el Comando Sur de los Estados Unidos y auspiciados por la ONU, tuvo lugar una vez más en la ciudad de Buenos Aires en 2009, aunque sensiblemente minimizado. Una concurrencia de más de 13 países se dio cita entre los días 5 y 14 de junio en los salones, acondicionados al efecto de un Hotel y centro de Convenciones de Retiro. Inmejorable oportunidad brindada a los uniformados, funcionarios y diplomáticos para lucir y compartir la vasta y aquilatada experiencia obtenida por el país.

#### 4. Género

Las misiones de paz han contribuido significativamente en el postergado reconocimiento de los derechos de la mujer y su reivindicación en sus competencias para el logro de su cabal plenificación como persona, en igualdad de condiciones con el hombre. Este “empoderamiento” (según el léxico de ONU) constituyó un aspecto de alta sensibilidad durante el período 2006-2010.



Es así que desde la temática de la paz y de la seguridad mundiales y de la perspectiva de género, se ha participado activamente en la concreción de medidas tales como la Resolución N  207/08, que crea el Grupo de Trabajo para el Diagnóstico y Análisis de Medidas y Acciones para la efectiva implementación en el ámbito de la Defensa de la perspectiva de género en el marco de las Operaciones Internacionales de Mantenimiento de la Paz (OMP), que concluyera con la elaboración del “Plan de Acción para la Implementación de la Perspectiva de Género en el Marco de las Operaciones de Paz” de las Naciones Unidas, aspecto que ha constituido la materialización de este sesgo (transversalizador) en la década en cuestión. Con

<sup>7</sup> NdA: un miembro del ISIAE tuvo un rol preponderante en su concepción.  
109

el lanzamiento de la serie de publicaciones “Equidad de Género y Defensa. Una Política en Marcha”, publicada por el Ministerio de Defensa desde 2007, en las que se incluyen varias Resoluciones de la Ministra Nilda Garré como las N°1226 y 1407, concretando la firme adhesión a los postulados de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En efecto, la República Argentina en julio de 2007, en la Ciudad de Pretoria, era elegida por el Departamento de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DPKO) para el desarrollo de un plan piloto de implementación nacional que procurara la concreción de proyectos orientados a materializar los lineamientos dictados por la organización mundial, así como acompañar las tendencias que abogan por un mundo más humano y menos cruzado por los conflictos, en el cual es la mujer una de sus víctimas recurrentes, pero es ella, simultáneamente, uno de los actores centrales en la construcción de escenarios de paz.

Designado Buenos Aires como centro de este punto focal a escala mundial, ha encontrado en los últimos años a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y de Defensa en la concreción de un grupo de trabajo interministerial cuya labor interpenetrada permitió dar a luz el “Primer Taller Regional para el desarrollo de una política de género en el marco de las operaciones internacionales de la Paz y Misiones Humanitarias”, que tuvo lugar en la sedes de ambas carteras y en el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ).

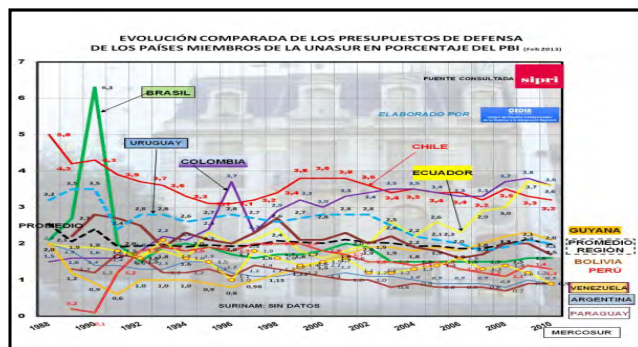
Este Grupo de Trabajo desarrolló reuniones mensuales y labores como la difusión del “Plan de Acción en el ámbito de la defensa para la efectiva implementación de la perspectiva de género en el marco de las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz”, la creación de Oficinas de Género, programas de formación de civiles para participar en operaciones de paz –explotando las posibilidades del CAECOPAZ y otras–.

Cabe acotar que la República Argentina, contribuyente incansable en las iniciativas de paz de la Organización de las Naciones Unidas que se encaramaba entre los puestos 19 y 21 en la década anterior, ha descendido a los ordinales 30° a 33° (dependiendo del número de misiones en curso y las alteraciones de sus despliegues) y que ha llegado a ser el 13° contribuyente de mujeres uniformadas de la organización mundial, aunque su ordenamiento, considerando la proporción respecto del grueso de la contribución, ha llegado a ser el número 9. (Ver Figura)

## CONCLUSIONES

En el presente trabajo solo se refleja el desenvolvimiento de las fuerzas militares nacionales y no así el de las de seguridad. Si bien todas “Federales”, como se han dado en llamar últimamente, sería injusta esta conclusión si no se las mencionara así sea tangencialmente. Desde septiembre de 1994 a diciembre de 1999, en la antesala de la década analizada, la Gendarmería Nacional Argentina participó, entre otras, con 971 efectivos en las sucesivas “misiones policiales” en Haití, no obstante su mayor y más destacado desempeño ha sido en los Balcanes, en la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (de lo que se da cuenta en cuadro aparte). Compartía este escenario europeo con efectivos militares especializados en labores de ingeniería, establecidos y custodios “privilegiados” de una reliquia para los ex yugoslavos: la Residencia de Verano del Mariscal Tito: “La Casa del Cazador” en Pec.

**Una observación.** El período 2003–2013 no escapa al diagnóstico general que, en particular para la defensa, se puede reconocer en otros planos. Magros presupuestos que llevan, según el “Balance Militar de América del Sur 2013” difundido por Nueva Mayoría, a una participación del 0,84% del PBI

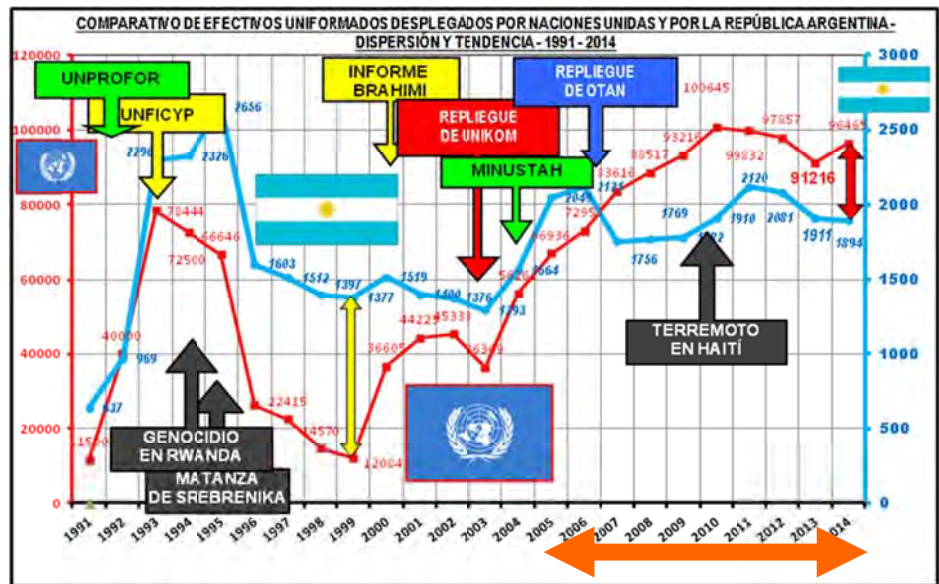




nacional, solo “superada” por Guyana con el 0,8% y Surinam con el 0,7% o, aún menor, un insostenible 0,8% del GPI destinado a estos fines según el CEDIR<sup>8</sup> (Figura 3), distante de los guarismos que el mundo le asigna a tal función. Ello explicaría las injustificables demoras de una articulación efectiva para una arquitectura integradora con un otrora “enemigo” en la iniciativa de la Fuerza de Paz “Cruz del Sur”, en el que los medios (equipamiento general y vehículos) a proporcionar para completar su estructura han sido sucesivamente postergados. La República Argentina se ve así en una saga, en el terreno diplomático, con la connotación del desdén, el menoscabo, cuando no del *estadio 3* de la escalada de crisis de Herman Kahn como meras “Declaraciones formales y solemnes”. Este aspecto impacta de modo inespecífico a la totalidad de las Fuerzas Federales. Tales dilaciones se manifiestan, además, en engorrosas demoras en los rutinarios relevos en tiempo y forma de funcionarios militares en agregadurías y destinos (inclusive en el ámbito de la ONU) en el exterior, que afectan el desempeño de las representaciones y que no pueden tener sino la lectura, una vez más, de menoscabo a la función diplomática y militar. Un retiro anticipado, así como una designación postergada, constituye una semiótica de desdén hacia la parte considerada. Otro tanto sucede en la disputa por funciones relevantes en misiones de paz cuando el grado de excelencia de cargos superiores (comandantes y segundos comandantes de fuerza) ha sido destacado.

**Un comentario.** La escasa preparación profesional de los funcionarios que deben acompañar las políticas de defensa devienen de dos factores fundamentales: la antigua, perjudicial y entrópica actitud de la constelación militar profesional que redujo la defensa a lo militar (un remedo de “...la salud no es una cuestión de médicos, ni la seguridad de policías...”) sin aperturas enriquecedoras, sumado a la inexistencia de competencias desafiantes en académicos, intelectuales e investigadores que puedan ver plasmadas sus aspiraciones y expectativas profesionales en un “cursus honorum” relevante y trascendente en lo personal, pero que aspire al bien de la República, por el contrario, la lógica de designaciones y asignaciones originadas más por afinidades partidarias y nepóticas que curriculares han desalentado, cuando no interrumpido, la introducción de mejoras sucesivas en tan sensible área del estado. La irrelevancia dada al control logístico y operacional centralizado en la Defensa para el caso de misiones mixtas (Fuerzas Federales: militares y policiales) que dicta el Decreto 864/99 que lo impone así como el concurso (consulta) a la Fuerza de Seguridad sobre la factibilidad de despliegue en hipotéticos escenarios cuando la consulta proviene de la ONU, desconociendo que el escalonamiento de arribo de una contribución es iniciado, preminentemente por el componente militar.

**Una deuda:** se ha incrementado la fractura. La fisura que separa el compromiso de la organización ecuménica con la nacional y se ha profundizado a tal punto que se ha cedido su prestigio en Latinoamérica. Habiendo sido la República Argentina pionera en iniciativas de paz, contando en el haber con Premios Nobeles en la materia, habiendo cobijado a destacados jurisperitos como Mariano Varela, Luis María Drago o el propio Saavedra Lamas con vocación internacionalista, se ha sustraído de esa responsabilidad asumida. Tal separación o alejamiento se



<sup>8</sup> Evolución comparada de los Presupuestos de la UNASUR en <http://www.ieeri.com.ar/ceidir/unasur.php> MEG EHC. Centro de Estudios de la Defensa y la Integración Regional del Instituto de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales. Círculo de Legisladores de la Nación.

observa en la figura que compara los despliegues en decenas de miles de la ONU<sup>9</sup> y en individuales nacionales que miden con gran fidelidad el “acompañamiento” a un esfuerzo mundial abandonado en diez años.

**Una resignación.** La Cancillería Argentina, por medio de la nota de su titular a (la de) Defensa de fecha 20 de diciembre de 2006, estimaba como oportuna “*la redistribución de la Fuerza de Seguridad Internacional en KOSOVO a otras operaciones de paz*” sin que se hubieren analizado, ni debatido, ni contrapropuesto otras posibles alternativas desde la sede de Azopardo 250. Una vez más una minimización del rol exterior, el de una presencia que permitía “sentarse a la mesa de la Unión Europea”, esa presencia era retirada. Una suerte de estetoscopio emplazado en el corazón de Europa pero que “latía” en Bruselas (Mons) y con ello la posibilidad de *codearse* con las fuerzas armadas (y con los representantes políticos) de los países más desarrollados del mundo, se perdía un medio de cambio. Ello, sin duda, por un mandato gubernamental superior que había fijado como objetivo aventar todo prestigio internacional que no proceda de la política aunque la pudiera enriquecer.

Finalmente y en particular referido a la apertura y al compromiso asumido, las Operaciones de Paz, expresión de una Política de Estado que ha trascendido varias otras décadas, siguen dando un rédito irremplazable, cual es su *Capital Humano*. Una legión incipiente de argentinos que ya superan los 60.000 se ha fraguado en el crisol de una adversidad diferente, han debido sortear el desafío de territorios cruzados por la disputa y reconocer, finalmente, las ventajas de vivir en una sociedad no lastimada por esas violencias. Este activo intangible, sin duda madurará en generaciones que reconocerán a las operaciones de paz como “su experiencia de vida”, con una mirada que solo la da reconocer culturas, matrices de pensamiento y estilos de respuestas a inquietudes similares pero de diferente diseño. Una conciencia planetaria que no abunda por estas riberas.

Reconocerse en identidad de convicciones, virtudes y valores compartidos, templanzas y atributos solo percibibles en “*pechos adornados por un mismo vestido*” (al decir de Calderón), ha constituido un activo invaluable en el circunscripto ámbito del quehacer militar, consustancial al derecho de legítima defensa que expresa el artículo 51° de la Carta, que no debiera desatenderse. Lo más ampliamente detectable en el haber ha sido en las Políticas de DDHH (ésta última más en versión local que ecuménica) y género (a partir de la Resolución 1325/2000 del CS de Naciones Unidas descontextualizada).

No se ha querido abundar, ex profeso, acerca de la Contribución Argentina en Haití (que impacta a todo lo largo de la década) a partir de la MINUSTAH en 2004. Su densidad y sus matices requerirían un volumen que excedería el de la presente descripción, porque por otro lado, la decisión de participar provino más de decisiones inducidas desde el exterior cercano que desde el núcleo decisional gobernante.

En el escenario global no parece haber, en un horizonte de mediano o largo plazo, un mecanismo, organización o procedimiento que asuma los propósitos perseguidos por las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Produce contrariedad reconocer un cierto menoscabo a esta matriz de solución de contenciosos territoriales o sociales internos con impacto en la seguridad internacional. Ellas mismas encuentran un probable origen en las iniciativas del Premio Nobel de la Paz argentino de 1936 y que diera una solución efectiva a la Guerra del Chaco Boreal. La afrenta sufrida por la madre de las organizaciones internacionales en 1994 y 1995 convocó a un cambio de paradigma asumido por el diplomático argelino Lakhdar Brahimi, quien expresara: “... *Es evidente que falta personal en ciertas áreas de mantenimiento de la paz. Está claro que 32 oficiales no son suficientes para la planificación de actividades militares y para brindar orientación a 27.000 soldados desplegados en el terreno... Es pues, insuficiente, asignar tan sólo el 1, 25 % del costo total de las actividades de mantenimiento de paz a la oficina de logística y apoyo administrativo de la Sede Central...*”.<sup>10</sup> A modo de homenaje a este diplomático de fuste, nuestra reflexión: los desafíos justamente existen para ser superados o al menos afrontados. La razón de ser de los instrumentos militares nacionales se debe fundamentalmente a un empleo disuasivo o efectivo en la protección de su intangibilidad territorial y social. La participación en misiones de paz no resulta, *a priori*, contraproducente ni altera la preparación para su empleo en otras operaciones que demanden el despliegue de acciones violentas inherente a su concepción grociana.

<sup>9</sup> <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/Yearly.pdf> 25/06/2015 02:56:22 p.m.

<sup>10</sup> Informe Brahimi A/55/305-S/2000/809 21 Agosto 2000 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305>

**TABLA COMPARATIVA DE LA PARTICIPACIÓN DE CADA PAÍS DE LA UNASUR EN MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y SU ORDEN DENTRO DEL CONJUNTO CONSIDERANDO POBLACIÓN, EFECTIVOS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y MUJERES DENTRO E LAS MISMAS**

IDH *	PAIS	Valor IDH*	POBLACIÓN EN MILLONES **	EFECTIVOS FFAA***	EFECTIVOS MILITARES EN MISIÓN ***	PROMEDIO DE EFECTIVOS DESPLEGADOS EN MISIONES DE PAZ RESPECTO A POBLACIÓN / EFECTIVOS MILITARES Y DE MUJERES RESPECTO A LA CONTRIBUCIÓN TOTAL POR PAÍS					
						CADA UN MILLÓN DE HABITANTES	ORDEN	EFECTIVOS FFAA	ORDEN	MUJERES	ORDEN
40	Chile	0,819	17,4	64.200	430	24,7	2	0,67%	4	3,38%	7
45	Argentina	0,811	41,1	75.700	836	20,3	5	1,10%	3	6,77%	1
51	Uruguay	0,792	3,4	24.600	1817	534,4	1	7,39%	1	6,23%	4
71	Venezuela	0,748	29,9	97.900	NO CONTRIBUYE	0,0		0,00%			
77	Perú	0,741	29,7	117.000	407	13,7	7	0,35%	8	6,39%	3
85	Brasil	0,73	198,4	337.400	1741	8,8	8	0,52%	5	1,02%	10
89	Ecuador	0,724	14,9	60.800	67	4,5	9	0,11%	9	1,49%	9
91	Colombia	0,719	47,6	268.500	SOLO POLICIAL	0,0		0,00%		3,85%	6
105	Surinam	0,684	0,5	1.840	NO CONTRIBUYE	0,0		0,00%			
108	Bolivia	0,675	10,2	46.300	230	22,5	4	0,50%	7	6,52%	2
111	Paraguay	0,669	6,7	10.690	162	24,2	3	1,52%	2	2,45%	8
118	Guyana	0,636	0,8	1.100	NO CONTRIBUYE	0,0	0	0,00%			
82,6	TOTALES	0,729	400,6	1.106.030	5.690	14,2	6	0,51%	6	4,36%	5

LAS CELDAS SOMBREADAS CORRESPONDEN A PROMEDIOS

FUENTES

- \* UNDP [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013\\_es\\_summary.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_summary.pdf)
- \*\* UNDP <https://data.undp.org/dataset/Table-14-Population-trends/e6xu-b22v>
- \*\*\* UN/DPKO [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/apr14\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/apr14_1.pdf)
- NUEVA MAYORÍA: “ Balance Militar de América del Sur 2013”
- \*\*\* [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013\\_es\\_summary.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_summary.pdf)

## ¿Necesita Argentina una política de defensa?\*

Juan Battaleme\*\*

A inicios de 2001, meses antes de los atentados del 11 de septiembre, en los Estados Unidos existía un encendido debate acerca de cuál debía ser la estrategia apropiada para mantener la primacía alcanzada y el consecuente nivel de fuerza militar necesario para implementarla.

Un espacio de ideas reflejaba la necesidad de continuar la agenda liberal de política exterior que hacía eje en el multilateralismo, sustentando los valores liberales y de compromisos con el mundo, expandiendo el poder blando y haciendo uso de sus Fuerzas Armadas en el campo de las intervenciones humanitarias. El otro arco del debate demandaba un progresivo retiro de los compromisos norteamericanos del mundo y un regreso a la acción unilateral en cuanto algún interés norteamericano se viera afectado. Solo unos pocos hablaban del orden unilateral establecido por una única potencia. Esa discusión tenía un claro impacto en el debate acerca de la defensa a los efectos de establecer en qué gastar el 3.5% del PBI que se le asignaba al presupuesto y qué sistemas debían primar por sobre otros.

Kissinger irrumpió en el debate preguntándose si Estados Unidos necesitaba una política exterior<sup>1</sup>, preocupado porque su peso estructural podía llevar a que se tomaran las decisiones erradas, ya sea por prescindir de determinados elementos de la diplomacia o de otros de índole política, como la prudencia. Bush fue una demostración clara de las consecuencias de la prescindencia de la política exterior, ya que dejó que la burocracia del Pentágono y el Consejo de Seguridad Nacional establecieran las prioridades.

La lección que se extraía de la pregunta de Kissinger era simple: si existen errores en las decisiones de orientación política, la fuerza militar sufre las consecuencias de forma directa, y el dinero que se destina a dichos efectos no logra el cometido esperado, perdiéndose poder.

A una escala de una proporción extremadamente menor, nuestro país tiene el mismo problema, acarreándolo en los últimos treinta años, como en otros sectores de política pública.

La presente reflexión –entre académica y de conocimiento práctico– toma como guía esa pregunta y la adapta al campo de la defensa. Qué hacer con los militares, con la defensa, con la seguridad internacional y con el rol del país en este campo han sido tópicos discutidos en el mundo académico y político. El único consenso logrado al respecto es que las necesitamos, aunque no sabemos bien por qué, y si bien hemos ensayado varias respuestas al respecto, lejos de haber progresado, las Fuerzas Armadas son un ejemplo no de la ausencia de política pública sino de su fracaso, ya que la respuesta a la pregunta de si tenemos un sistema de defensa que cumpla con su misión principal, es NO.

La discusión en esta área está conformada por un extenso grupo tanto de profesionales que se han dedicado a discutir con cierta profundidad y conocimiento como de formadores de políticas u opinadores con menor o nulo conocimiento del tema. La formación de políticas ha sido el resultado de un componente cruzado de especialistas con ideas “progresistas” y *amateurs* en posiciones que les permitió llevar a cabo acciones sin tener que lidiar con sus consecuencias. La ausencia de *accountability* en este campo es similar al de otras políticas, pero con menor visibilidad, salvo cuando se cae un avión, explota una ametralladora y

---

\* Artículo presentado en la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el Mundo el 16 de abril de 2014 en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

\*\* Profesor en la Universidad del CEMA, Universidad Argentina de la Empresa (UADE), la Universidad J.F. Kennedy, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de Belgrano, la Universidad del Salvador, el Instituto Universitario del Ejército y el Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

<sup>1</sup> Kissinger, Henry: Does America Need a Foreign Policy: Toward a Diplomacy for the XXI century, Simon & Schuster ed. 2001.

provoca la muerte de un cadete, o se da vuelta un destructor amarrado en la principal base naval militar del país.

El debate en torno a la defensa, hasta hace unos pocos años atrás, reflejaba un cierto grado de diversidad en el pensamiento, aunque la discusión era relativamente unidimensional en cuanto a aquello que debía ser considerado prioritario y que no era modificable. La primera prioridad era la cuestión del control civil de las Fuerzas Armadas; la segunda, la división tajante entre defensa y seguridad; la tercera, la educación militar; la cuarta, el rol de las misiones de paz y la colaboración con el orden internacional. Las cuestiones presupuestarias y de capacidades siempre quedaban al final o no existían.

Sin embargo, la forma que asume la discusión en este campo demuestra un importante grado de limitación, que se acentuó en los últimos años. Ésta se realiza siguiendo un protocolo de frases que podrían definirse como “políticamente correctas”, las cuales han ido formando una suerte de “capas geológicas” producto de las distintas discusiones sobre la defensa en democracia<sup>2</sup>. Además es innegable que dicha discusión se encuentra aún hoy dominada por la herencia política que las Fuerzas Armadas nos legaron, lo cual es un dato fáctico. Hemos quedado “atrapados” por los legados de una guerra interna y de una externa, que han tenido un impacto directo sobre la formación de política. El primero llevó a trabajar con todos los niveles de formación de los militares y con los mandos, asegurándose lealtad al sistema político y más recientemente a sus líderes, y por otro lado democratizando los planes de estudio de los institutos militares, además de separar los elementos involucrados en la guerra sucia de aquellos que no lo estuvieron.

De esta manera se promovió la idea de un nuevo inicio para las Fuerzas Armadas, asegurándose el control civil e instaurando una cultura democrática en los claustros que eran vistos como guetos de los militares. Sin embargo, lejos de profesar el “control objetivo” establecido por Huntington en el *Soldado y el Estado*, se buscó la fórmula del “control subjetivo”, auspiciado por Janowitz, lo cual ha llevado al concepto del ciudadano soldado.

En el plano externo, la Guerra de las Malvinas dejó un legado igual de contraproducente. A partir de una acción militar irresponsable e imprudente<sup>3</sup>, se empleó el medio militar –pensado para enfrentarse con Chile– contra la segunda potencia en importancia de la OTAN, lo cual resultó en la derrota militar y trajo la consabida idea de que los militares no sirven para nada salvo para reprimir a la sociedad, argumento usado hasta la saciedad.

Ambos legados condicionan el debate acerca de cuáles son las necesidades concretas de Argentina en términos de defensa, y soslayan una pregunta más importante a nivel político: ¿tiene Argentina necesidades para ser cubiertas por la defensa, tal como lo plantea la ley?; y en caso de tenerlas, ¿tenemos la voluntad para recurrir al uso de la fuerza, de ser necesario? Lejos de responder estas preguntas, hemos hecho política de defensa sobre los márgenes, dejando fuera a aquellas que podían brindarnos alguna solución en relación con qué “pie” de fuerza necesita nuestro país. Treinta años después seguimos con prioridades que ya deberían haber cambiado, y que, lamentablemente, para los próximos diez años vamos a tener que volver a discutir, como parte de otra nueva herencia recibida.

---

<sup>2</sup> Solamente a modo de ejemplo, procesos formales de discusión han sido los siguientes: Dos Libros Blancos de la Defensa Nacional (1999 – 2010) una revisión de la defensa en el año (2001), y un programa financiado por el PNUD, llamado “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática” (2003). A esto habría que sumar innumerables talleres, seminarios y charlas que se han dictado en varias universidades e inclusive en instituciones “académicas”, como la Escuela de Defensa Nacional. En todos se reiteran los mismos argumentos, sin siquiera detenerse a pensar acerca de cómo el contexto puede impactar en ellos, generando variaciones en su aplicación como política.

<sup>3</sup> Más allá de la discusión de los derechos, un importante número de barcos de la Task Force fueron hundidos en el Atlántico Sur. Se pudo mantener un puente aéreo entre el continente y las islas hasta horas antes de la caída de Puerto Argentino; las batallas en tierra no fueron un “Pic-Nic”, como lo señala el autor Julian Thompson. Claro que nos peleamos con nuestros proveedores de armas, enviamos a la gente que no estaba preparada, con equipamiento ineficiente, con una conducción estratégica paupérrima y todo aquello que se sabe gracias al informe Rattenbach.

Existen múltiples razones para tener una determinada política pública. Pero en el campo de la defensa las razones suelen ser tan poco claras y difusas que cualquier intento por tener una política de defensa sólida no es sustentable, salvo por la restricción presupuestaria. La consecuencia de ello es que tenemos un sistema de defensa, al cual todos los años se le destinan casi U\$S 3.5 mil millones para que funcione, pero que no cumple con la misión principal. Pues el consenso general es que no tenemos enemigos, o que aquellos que aparecen en la discusión son tan elefantiásicos y ficticiales que resultan ser el equivalente de los marcianos en guerra contra los norteamericanos.

La ironía es que, si alguien realmente de peso llega a ponernos en su radar militar, no hay forma efectiva de detenerlo o disuadirlo. No obstante ello, el nacionalismo corto de miras sugirió que como estrategia de defensa bien podíamos tomar las lecciones que surgieron de la guerra de Vietnam, ahora bajo la lógica del conflicto asimétrico.<sup>4</sup>

Asimismo, resulta evidente la incapacidad de adaptarse a los cambios que se producen en el entorno internacional. Si bien el debate da cuenta de que: primero, el entorno internacional cambió en tres oportunidades<sup>5</sup>; segundo, a raíz de estos cambios se produjeron alteraciones en los ejes geográficos de poder; y tercero, las necesidades y aspiraciones de los poderes que ascendieron y declinaron se modificaron, las discusiones sobre defensa no provocaron cambios importantes en cuanto a la misión principal, mientras que la misión secundaria varió según las coyunturas de una determinada época, para acomodarse a la voluntad política en el campo de la política exterior. El corolario es que se reconoce el cambio, pero no se lo acepta ni se razona acerca de cómo afecta a la dinámica de defensa propia, ajustando la política a ella; tal vez, con excepción de los años noventa, en que, aunque de manera frustrada, se intentó alinear la política de defensa con el mundo.

De este modo, la coyuntura hace a la táctica del acomodamiento de los militares. De ahí que pasamos del envío de buques al Golfo Pérsico o la designación de aliado Extra OTAN, producto del alineamiento político de la Argentina con los Estados Unidos, a plantear el reequipamiento militar vía China, América Latina, a la producción propia y a considerar las Fuerzas armadas como parte central de un sistema de respuesta frente a catástrofes y a la defensa regional contra potencias extrarregionales, además de ser acompañantes solícitos de procesos nacionales y populares.

En términos de “gran estrategia”, la política pública de defensa se encuentra imbricada con la política exterior; no fija metas en términos de conducta externa, pero sí establece cómo se defienden los intereses fijados por la exterior. Si esta última señala que no hay hipótesis de conflictos, y el nivel de riesgo para la República Argentina de una agresión estatal es extremadamente bajo porque con la integración se resuelven los problemas actuales y los futuros, la pregunta se vuelve evidente: ¿vale la pena destinar U\$S 3.5 mil millones a tal fin?

Si el núcleo de la discusión no ha sufrido grandes variaciones y se ha mantenido la idea de que es competencia de la defensa evitar una agresión externa convencional contra nuestro territorio, ¿por qué nos negamos a responder las preguntas de base que sustentan esa competencia? ¿Enfrentamos esa clase de desafío?, ¿quién o quiénes puede/n atentar contra nuestro territorio de manera convencional?, ¿se disponen de las capacidades para enfrentarlo de manera exitosa?

Esas tres cuestiones marcan la diferencia entre tener un sistema de defensa viable y la situación actual del nuestro. Hay que añadir que las ideas imperantes que nutren la agenda afectan a la resolución de estas preguntas, dejando manifiesta una contradicción abierta y visible. Tenemos un sistema de defensa que, más allá de que sea operativo, no sabemos bien para qué está y ni siquiera si es necesario.

---

<sup>4</sup> Sin embargo, uno de los planes fallidos del Ejército argentino, conocido como el plan PEA 2025, contemplaba esa opción y se aspiraba a que oficiales argentinos se entrenaran en ese país a los efectos de defender los RR.NN. Ese plan lo eliminó la Dra. Garré, no por considerarlo fantasioso, sino porque había sido creado autónomamente por el Ejército, el cual debía provenir del Ministerio de Defensa.

<sup>5</sup> De la bipolaridad a la unipolaridad, y actualmente a la multipolaridad.

Aún si tomamos los argumentos que plantean planificar por capacidades, esto implicaría pensar en un rango de operaciones, llamadas de amplio espectro, que cubren dicho planeamiento. Pero la ley lo restringe al mundo convencional estatal y a contingencias nacionales, como las catástrofes naturales o el apoyo a las Fuerzas Armadas, tal como sucede en las operaciones planteadas por el Escudo Norte. En definitiva, no se desarrollan las capacidades necesarias para lograr efectivamente ni una ni la otra. Ni tenemos hipótesis, ni tenemos capacidades.

Demasiadas discusiones para cubrir un extenso marco legislativo (compuesto por leyes, decretos y resoluciones) sobre las actividades, objetivos, límites y organización de la defensa. Dicho recorrido comienza con la promulgación de la Ley de Defensa 23.554 (1988), sigue diez años después con la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas 24.948 (1998) y finaliza siete años más tarde con el Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional (Decreto 727 - 2006). Completar el marco regulatorio le tomó al Estado Nacional dieciocho años, a pesar del declamado interés sobre la defensa, su modernización y funciones operativas. Y, una vez completado, nunca se cumplieron las metas de modernización, ni de equipamiento, ni de asignación de los recursos necesarios. El viejo adagio que señala “Del dicho al hecho existe un largo trecho” resulta extremadamente visible en el campo de la defensa del país.

El presente artículo se divide en tres partes: la primera implica sondear cómo las ideas que nutren la defensa y su posterior aplicación política dejaron un legado –al menos– cuestionable, tanto en términos de mejora operativa del sistema de defensa como de las contradicciones efectivas que hay en relación con el posible uso del instrumento militar. La segunda parte es relativamente obvia; ahogado financieramente, el instrumento militar ha decaído de manera sostenida. Recuperarlo implica destinar recursos, pero la discusión sobre las ideas afecta, por un lado, a qué capacidades recuperar, y por otro, a si vale la pena hacerlo. Finalmente, concluiremos con una breve reflexión acerca de qué podemos hacer o modificar si queremos avanzar en la modernización y funcionalización efectiva de las Fuerzas Armadas, para insertarnos en el campo de la seguridad internacional de una manera funcional a nuestros intereses.

### Las ideas que nutren la agenda y discusión pública de la defensa

Un lector relativamente familiarizado con estos temas encontrará un nutrido número de publicaciones, discusiones y disertaciones acerca de aquello que compone el núcleo de la “defensa” en Argentina. Esas publicaciones se encuentran dispersas, en documentos de trabajo, revistas de ciencia política o relaciones internacionales, foros, libros, tesis de posgrado y congresos. Generalmente, cubren la temática de la seguridad internacional con temas históricos puntuales, tales como derechos humanos, control civil de las Fuerzas Armadas, cooperación regional, misiones de paz, relaciones con los Estados Unidos, y más recientemente temas vinculados a los roles y a la “renovada” industria de defensa. Marginales son los trabajos sobre organización de la fuerza, capacidades, equipamiento, tácticas y estrategias militares, quedando restringidos en el mejor de los casos a las revistas de la especialidad. Cada uno de estos tópicos y las orientaciones van a tener picos en determinadas épocas para luego descender en intensidad, formando capas de sedimentos que vuelven a emerger siguiendo una dinámica circular.

Los años ochenta nos invitaban a discutir acerca del *control civil de las Fuerzas Armadas*, la *modernización militar* y la *cooperación regional*, entre otros; los noventa, sobre las *misiones de paz*, la *integración en defensa*, la *ausencia de hipótesis de conflicto*, la *seguridad cooperativa* y las *nuevas amenazas*; en estos últimos quince años, se habla con fuerza de *defensa defensiva*, *hipótesis de confluencia*, *planeamiento por capacidades*, *industria de la defensa*, *guerra por los recursos*, y la infaltable *agresión de una potencia extrarregional*, *herencia inmemorial del chauvinismo argentino*.

Todas esas ideas son una mezcla “sui géneris” y lineal de liberalismo, constructivismo, con componentes autóctonos provenientes del nacionalismo y el latinoamericanismo<sup>6</sup>, todos presentados como una forma alternativa de construcción de poder o de pensar la cuestión militar<sup>7</sup>, acusando –aquellos que son un poco más sofisticados– de todos los males al pensamiento realista. Somos líderes en la “reinención” de la defensa, la cual se dio solo en nuestro país, pero a los efectos discursivos se la puso como un proceso de cambio en toda la región, o como piedra fundamental de lo que hoy constituye con el Consejo Sudamericano de Defensa. Estas ideas –en mayor o en menor medida– se han implementado, pero terminaron resultando disfuncionales.

Miremos sino el trabalenguas ideacional en que se ha transformado la idea de las “hipótesis de conflictos”. Toda apertura de conferencia que se precie de académica y que se refiera a la defensa en Argentina debe empezar con la frase que decreta que este país no tiene “hipótesis de conflicto”, y que los tiempos cambiaron. Frente a semejante apertura, lo primero que se preguntará un asistente a dichas conferencias será cuál es la cuestión por discutir o presentar, ya que si no hay hipótesis de conflicto, significa que nosotros no tenemos interés en aquello que otros poseen, lo cual puede ser válido, pero al mismo tiempo que otros no tienen interés en aquello que nosotros poseemos. Por lo tanto, para un número importante de académicos que se consideran especialistas en defensa, vivimos en el mejor de los mundos posibles: *el de la armonía en la consecución de intereses*.

No obstante, si esto es así, no se logra comprender por qué seguimos discutiendo la cuestión Malvinas, hablando de nuestros intereses en el Atlántico Sur<sup>8</sup> en relación con Inglaterra, o por qué tememos que venga alguien por el acuífero guaraní. Estos ¿son conflictos o no?

Esta contradicción es una constante en el debate acerca de la defensa actual. La discusión acerca del fin de las hipótesis de conflicto es señalada como un mérito que sirvió para desarticular las tensiones en la región. Asimismo, y producto de las demandas del proceso de reinserción internacional lo cual implicaba también la normalización de las relaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña, removió el último argumento de peso para que las Fuerzas Armadas mantuvieran cierta relevancia en lo que hace a la preparación para la misión principal. Además, la reforma constitucional terminó por enterrar alguna forma de rol del poder militar en la conflictividad en el Atlántico Sur.

Como consecuencia de esto, se decretó que se cambiaría la forma de planificación de las Fuerzas Armadas argentinas, dejando de hacerlo mediante las hipótesis de conflicto a los efectos de no tener que planificar siguiendo la lógica tradicional del equilibrio de poder y forzando a buscar otros argumentos para pensar el equipamiento militar. El reemplazo fue la planificación por capacidades.

Si hay que planificar por capacidades frente a un enemigo genérico, al menos hay que evaluar qué tipo de capacidades tendría. El hecho de estar restringidos en la planificación hace que al buscar capacidades tengamos que mirar quién es el que tiene aquellas que tememos puedan ser usadas en contra nuestra. Si no hacemos eso, el rango de planificación es tan amplio que podríamos plantear enfrentarnos a una superpotencia o a un poder regional o a un Estado diminuto del sistema internacional; por lo tanto, el cerrar el rango de capacidades hace que el planteo por hipótesis de conflicto aparezca elípticamente.

Además, el fin de la “hipótesis de conflicto” acentuó las ideas de que nosotros somos una sociedad pacífica, que practicamos políticas de buena vecindad y que no tenemos problemas con actor estatal alguno en el sistema internacional. Los problemas que Argentina pudiera tener en un futuro no tendrían un apartado militar, ya que el Derecho Internacional y la ONU nos protegen.

---

<sup>6</sup> Algunos osados llegan a mezclar al realismo clásico con León Pomer y lectura alternativa latinoamericana, como lo hace en su libro Gullo, *La Insubordinación fundante*, donde compara los alzamientos independentistas del s. XVIII con la necesidad de oposición latinoamericana al imperio norteamericano.

<sup>7</sup> Todo lo alternativo tiene que ver con la abolición de las hipótesis de conflicto, la cooperación e integración en defensa, la idea de instaurar el ciudadano soldado. En este caso, no se trata de ideas plenamente originales, pero son presentadas como si lo fueran.

<sup>8</sup> Acerca de la contradicción académica que significa solamente ese componente del discurso de la defensa en Argentina, se recomienda leer Battaleme, Juan: *La Ausencia de Hipótesis de Conflicto y la trampa discursiva*, Revista del CEMA, Agosto 2012.



De una virtud se hizo una carencia. Gracias a la ausencia de hipótesis de conflicto, pasamos rápidamente en los noventa, a la idea de que nadie nos va a invadir, para que después de diez años de avanzar en este sinsentido discursivo, apareciera ahora la idea de que hay que defender los recursos naturales frente a una invasión, pero sin aceptar que esa declaración implica tocar la cuestión acerca de quiénes pueden tener interés en nuestros recursos, más allá de que posean las capacidades para tomarlos por la vía armada.

En este mundo de contradicciones decimos que nos preocupan los recursos naturales, que la defensa sirve para mantener la soberanía, sus recursos y la integridad territorial. Pero, cuando miramos el mapa cercano, encontramos que nuestro territorio se encuentra cercenado, no sabemos qué es lo que ocurre en el Atlántico Sur, donde las líneas de comunicación Islas – Reino Unido se mantienen inalterables y que para el 2017 los recursos van a ser extraídos.

La buena noticia –para los británicos– es que ya les comunicamos que el rol de los militares en la defensa de esos recursos será nulo, porque Argentina siempre reclamará en función del derecho internacional en las Naciones Unidas, donde tienen poder de veto, gracias a nuestra condición pacífica o de campeones morales de la política internacional. Tal es nuestro grado de incoherencia que nos queremos sentar a negociar con alguien más fuerte, y en ese proceso de negociación avisamos que hemos decidido cercenar una de las cartas que pueden influir en su resultado.

En la actualidad, hemos agregado a esta confusión discursiva y de praxis política, la idea por la cual Argentina tiene solo “hipótesis de confluencia”, buscando articular la cooperación y generar un espacio regional de la defensa; sin embargo, hacerlo resulta operativamente complejo por la variedad de las agendas existentes en estos campos. Salvo en misiones de paz, la confluencia no es tal, e inclusive en la actualidad gracias a esta política se tiene una brigada conjunta conocida como Cruz del Sur, que adolece del problema – del lado argentino del financiamiento insuficiente.

Si tomamos la pregunta acerca de si es conveniente o no tener Fuerzas Armadas, a grandes rasgos podemos clasificar dos grandes grupos de respuestas. El primer grupo responde al unísono por la positiva, argumentando cuestiones razonables pero con argumentos difíciles de sostener en el contexto general del país y que tienen muy poca capacidad de atracción, ya que *a priori* resultan intangibles para el gran público. El segundo grupo –menor, por cierto–, considera que se estaría mejor sin ellas, con argumentos poderosos y más atractivos pero falaces.

Quienes responden de manera afirmativa, lo hacen a partir de las condiciones geográficas, de la posición del país y sus recursos, de la historia, de la “temida” agresión externa<sup>9</sup>, y del argumento del “seguro, contra incendio o contra robo”, como una forma de entender la necesidad de este intangible, argumento creado a los efectos de modernizar el viejo precepto realista asociado a la oportunidad y a la seguridad en las relaciones internacionales.<sup>10</sup>

Quienes ensayan la respuesta negativa son críticos del rol de todas las Fuerzas Armadas y en especial de las argentinas. Sus argumentos oscilan entre 1) la actuación en la última dictadura, 2) la derrota en la Guerra de Malvinas, 3) el reaseguro de los ricos para evitar que otros sectores se levanten y socaven su poder, 4) la ausencia de hipótesis de conflicto, 5) la falta de estatura profesional como fuerza de combate<sup>11</sup>, a la cual suman la inutilidad de un gasto de defensa, que no genera un efecto sobre la misión principal, señalando que en el futuro seguirán siendo una “fuerza anticuada, poco eficiente y poco competitiva”, y 6) rebatiendo el argumento de la seguridad, utilizan falazmente la “opción Costa Rica”: hay países que sobreviven en el sistema internacional a pesar de no tener Fuerzas Armadas.

---

<sup>9</sup> Argumento funcional que sirve para satisfacer los ánimos nacionalistas, que puede provenir de Estados Unidos o de Inglaterra.

<sup>10</sup> En las conferencias sobre defensa he ensayado una variación de dicho argumento, que es el de la “cerradura”; sin embargo, la base que nutre al argumento es similar.

<sup>11</sup> Caparrós es tal vez quien con mayor asertividad hace público este punto. Pues tanto las Fuerzas Armadas como los funcionarios intentan disimular este desafortunado hecho, el cual cada vez es más indisimulable.

Al interior de ese grupo existen unas pocas voces que asumen posiciones radicales en términos pacifistas, que declaran la obsolescencia del poder militar en la era de la globalización y el hecho de que solamente sirven para instrumentar políticas imperialistas, además de ser incompatibles con las nociones básicas de civilidad, desplegando en algunos casos una inocencia argumentativa rayana con la insensatez.<sup>12</sup>

Durante la administración Menem, un nutrido número de autores fueron extremadamente críticos de la política de defensa que se implementó y sostuvieron que fue una clara situación de modernización y de reinserción militar argentina en el mundo. Diamint, Battaglino y Donadio, entre otros, no se pusieron a discutir ni cuestionar el diseño de fuerza adecuado a un contexto internacional distinto, o las funciones que los militares desplegarían en el exterior, sino su orientación occidental; por ejemplo, el desagrado profundo que les generó que se nos designara como Aliados extra-OTAN, hecho que veían como un alejamiento de América Latina, planteando estos esquemas como incompatibles y una traición histórica. Además, sostenían que no existía un real control civil de las Fuerzas Armadas, ya que las atribuciones de planificación, equipamiento y relaciones internacionales de la defensa debían ser transferidas al Ministerio de Defensa.

De manera coincidente, todos remarcan el único aspecto en el cual la defensa tiene un rol, compartiendo de manera lineal la lógica por la cual las Fuerzas Armadas son un instrumento central para fortalecer la integración regional. Antepone así ese sector frente a otros, en vez de reconocer que la complementa pero no hace a su dinámica, y usan como caballo de batalla al modelo de integración militar europeo, el cual es erróneo y falaz<sup>13</sup>, ya que los componentes que lo hicieron factible no se aplican a nosotros.

La imagen distorsionada generó —y continua haciéndolo— discursos y prácticas políticas que a los efectos prácticos resultan inefectivas para aquello que se quiere lograr, porque la base identitaria común no es por sí sola una buena herramienta para fomentar la integración; sin embargo, para estos pensadores el militar no guerra, se integra.

Tal es el grado de irrelevancia de la defensa que en el plano académico han comenzado a ensayarse respuestas elípticas a la pregunta inicialmente planteada. En un artículo periodístico esclarecedor y contundente, Escudé proclama abiertamente que somos un protectorado de Brasil y de Chile<sup>14</sup>, como consecuencia de las tristes realidades que se expresan en las capacidades materiales militares junto con una clara política de desarme que el poder político decidió implementar luego del conflicto de Malvinas.

Dicho artículo se nutre de un trabajo más amplio e igual de contundente que directamente bautiza este proceso de pauperización de las Fuerzas Armadas como un “experimento pacifista único” en la región, ya que hemos podido apostar a una paz desarmada a pesar del armamentismo de nuestros vecinos por dos razones: 1) la confianza en la superioridad moral de la civilización iberoamericana<sup>15</sup> y 2) una relativa seguridad acerca de la integridad territorial, a pesar de estar rodeada de vecinos armados.

---

<sup>12</sup> Los artículos de Martín Caparrós y Fernando Iglesias son tal vez la mejor muestra de dicho pensamiento. Cabe destacar que ambos comunicadores son muy efectivos y convincentes en el desarrollo de sus puntos. Si bien están lejos de aquello que podemos llamar especialistas en defensa, sus escritos expresan de manera concreta el sentir y pensar de un determinado sector de la ciudadanía, a la que, que frente a las otras tristes realidades del quehacer público, no rechaza de plano la agenda política relacionada con cerrar las Fuerzas Armadas o destinar a sus efectivos al combate de la inseguridad. Caparrós, Martín: ¿Necesitamos un Ejército?, en El País Digital, Febrero de 2012, <http://blogs.elpais.com/pamplinas/2012/02/necesitamos-un-ejercito.html>. Iglesias, Fernando: La Cuestión Malvinas: Crítica del Nacionalismo Argentino, Aguilar, 2012, Buenos Aires.

<sup>13</sup> Europa avanzó gracias a 1) la hegemonía territorial efectiva norteamericana, 2) el grado de destrucción de Europa, 3) la amenaza soviética, 4) la integración tardía de sus complejos industriales militares. Después vino el “ropaje ideológico” liberal e institucional, como señala Hans Morghentau. Absolutamente nada de eso existe en América Latina, ni en los noventa ni ahora, que se trabaja con la idea de integrar desde la identidad común.

<sup>14</sup> Escudé, Carlos: Argentina, ¿Somos un protectorado de Chile y de Brasil?, La Nación, 24 enero de 2013 y Escudé Carlos: Un Experimento Pacifista: Las Políticas Exteriores y de Seguridad de Argentina en el s. XXI., Serie Cuadernos de Trabajo, Universidad del Cema 2010.

<sup>15</sup> Centeno tendría una perspectiva diferente en relación con la superioridad moral iberoamericana: ineficientes para matarnos entre estados, hemos sido extremadamente eficientes para matarnos entre connacionales. Centeno, Miguel angel: Blood and Debt: War and the Nation State in Latin America, Penn State University, 2002.

Otro académico que ha divulgado ideas acerca de la defensa es Battaglino, un reconocido profesor de la Escuela de Defensa Nacional y de la Universidad Di Tella<sup>16</sup>. Además de ser un fuerte defensor de la gestión Garré, y quien con mayor énfasis ha remarcado los cambios positivos que se sucedieron en el campo de la defensa gracias a la administración Kirchner, considera que recién bajo esta gestión ha “regresado” la defensa a la agenda pública.<sup>17</sup>

Este autor señala que el control civil de las Fuerzas Armadas solo se alcanzó luego de que Nilda Garré asumiera como ministra de Defensa, logrando centralizar todas las funciones, que antes estaban en manos de los militares. También señala que –gracias al desarrollo de una política neo-desarrollista– se combinaron los intereses industrialistas y militares, reeditando la alianza natural entre ambos y recuperando la posibilidad de poseer un complejo industrial militar autóctono<sup>18</sup>. La consecuencia positiva que esto trajo fue que permitió reconciliar a la sociedad con los militares, puesto que numerosos puestos de trabajo ahora dependen de dicho complejo industrial militar y los militares se alinearon al proyecto político gobernante, alejando las influencias externas, principalmente la norteamericana<sup>19</sup> y de la OTAN. Una clara muestra de cómo la idea de vivir con lo nuestro puede ser justificada desde los más recónditos lugares de la academia argentina, de manera completamente desconectada de lo que sucede con el mundo de la producción militar y de los grandes conglomerados industriales militares<sup>20</sup>.

Al igual que sus antecesores, está convencido de la naturaleza pacífica de la región, pero su argumentación es más sistémica, dado que realiza su diferenciación mediante la idea de los tipos de paz. Sostiene también que el re-equipamiento militar no tiene efectos estructurales sobre la región debido a la lógica de paz imperante, la cual es difícil que se modifique<sup>21</sup>, y si bien defiende algún tipo de re-equipamiento para las fuerzas, sus argumentos de modernización se extienden solamente para cooperar en la UNASUR, actuando de manera subsidiaria al posicionamiento militar de Brasil.

Junto con académicos practicantes, como Frederich, considera exitoso el proceso de re-educación del militar, la modificación de los planes de estudio, la creación de la Escuela de Guerra Conjunta y los mecanismos de control necesarios para evitar que ideas o pensamientos alternativos al actual revisionismo latinoamericanista de la defensa se infiltren.

Ni siquiera la instauración del servicio militar ha servido para modernizar a las Fuerzas Armadas. Tratando de reformar aquello que era considerado anacrónico de las instituciones militares argentinas –pero como necesidad política luego de la trágica muerte del soldado Carrasco–, se dio lugar al modelo del soldado profesional<sup>22</sup>, como modernización de esas instituciones. Esto, y a diferencia de otros programas de soldados voluntarios, nunca llevó a prepararlos como fuerza de combate efectiva, aunque sí muchos se entrenaron en las artes de los oficios con salida laboral. Parafraseando un viejo artículo de Mandelbaun<sup>23</sup>, la política de defensa es hoy una “política social”, y todos parecen sentirse cómodos con dicha situación.

---

<sup>16</sup> Sus seguidores lo han bautizado como uno de los padres de la política de defensa actual. <http://interdefensa.argentinaforo.net/t5521-entrevista-a-uno-de-los-padres-del-modelo-de-defensa-actual>

<sup>17</sup> Battaglino, Jorge: Auge, Caída y Regreso de la Política de Defensa, Foreign Affairs edición latinoamérica, Ene-Mar, 2013.

<sup>18</sup> Ahí se encuentran la Fábrica Militar de Aviones, La Fábrica de Municiones, la Fábrica de Tanques, los astilleros navales, más la activación del ex CITEFA, ahora convertido en CITEDEF.

<sup>19</sup> Sumamente interesante es la tesis en este sentido del ahora Dr. Sergio Eissa, quien demuestra el menor peso de los EE.UU. en la defensa argentina. En esa línea de pensamiento existen audaces que señalan que Argentina tiene un poder blando mayor en América Latina, lo cual ha servido para disminuir la influencia de los norteamericanos en el campo de la defensa en Sudamérica, todo ello potenciado por el UNASUR, siendo efectivamente un modelo de *soft balancing*. Laroca, Laura Valeria: Defensa y Política Exterior, la defensa en el S. XXI: Argentina y la Seguridad Regional. Edit. Capital Intelectual, 2012.

<sup>20</sup> Al respecto, se recomienda leer a Brooks, Stephen: Producing Security: Multinational Corporations, Globalization and the Changing Calculus of Conflict, Princeton University Press, 2007.

<sup>21</sup> Battaglino, Jorge: Palabras Mortales: ¿Rearme y Carrera Armamentística en América del Sur?, Revista Nueva Sociedad, Mayo – Junio 2008.

<sup>22</sup> El caso Carrasco brindó la oportunidad para pasar del servicio militar obligatorio al voluntario; sin embargo, eso no llevó a la profesionalización de las Fuerzas Armadas. El uso del soldado voluntario tiene un rango similar al que recibían los soldados obligatorios. Cabe destacar, además, que al poco tiempo comenzó a ser un espacio de “primer trabajo” para los hijos de oficiales y suboficiales o sus conocidos.

<sup>23</sup> Mandelbaun, Michael: Foreign Policy as Social Work, Foreign Affairs, January February 1996.

Existen voces alternativas a esta discusión pero o son consideradas “retrógradas”, “pro imperio” o “halcones de derecha”, o se las acusa de querer darles a las Fuerzas Armadas un rol de policías con alto poder de fuego. Ese grupo de académicos plantea la necesidad de poner perspectiva y sensatez al debate, reordenando prioridades.

Estos autores comparten el siguiente núcleo de ideas: 1) ninguno es pro-guerra, 2) creen en la funcionalidad de los balances de poder o amenaza, 3) abrevan en una lectura y cultura realista en todas sus variantes, inclusive el realismo periférico, 4) creen en sistemas amplios de alianzas o sociedades en el campo internacional de la defensa, 5) no siguen lógicas restrictivas, 6) portan una ideología pero no son dogmáticos, 7) creen en el control civil de las Fuerzas Armadas, pero entienden también que bajo dicho control los civiles pueden hacer daño institucional, 8) descreen que la solución para resolver cuestiones vinculadas al pasado sea deconstruir todo el *ethos* militar, 9) ponen énfasis en la función militar y aceptan el uso de la violencia en determinadas circunstancias en el escenario internacional, y 10) consideran que la integración es un camino pero que se hace desde el interés nacional, ya que es desde donde se puede articular mejor el esfuerzo.

Aceptan que existe una política de defensa, que se realiza en temas que son marginales gracias a la variación de prioridades. La prueba de ello es que no hay claros indicadores de una recuperación efectiva de las capacidades militares que hagan a la misión principal: aviones obsoletos, bajo nivel de navegación, entrenamiento limitado, más generales, almirantes y brigadieres que tanques, barcos y aviones operativos. Para ellos, la respuesta a la pregunta de si son una fuerza de combate efectiva es NO.

Por otra parte, los escritos buscan desmitificar, desde el punto de vista operativo, cómo funciona la comunidad pluralista de seguridad en Sudamérica. Lejos de pensar en un interés comunitario, ésta avanza según sus intereses específicos, salvo por Argentina, que transforma el interés comunitario en nacional.

Un ejemplo de la diferencia entre la retórica de la seguridad latinoamericana y la práctica es mirar los esquemas de adquisiciones de armas. China en la región tiene un peso minúsculo, y altamente criticado, ya que el equipamiento de tecnología no funciona, por ejemplo los radares en Ecuador, aviones de entrenamiento avanzado de triste calidad, como los K-8 para Bolivia y vehículos todo terreno.

Los rusos siempre estuvieron, pero ahora han ganado un mercado un poco mayor con Venezuela, que es el país que de algún modo relanzó la relación de la región con Rusia. Esto hizo que algunos argentinos pensaran que este país es una alternativa para proveernos de armas y además un potencial aliado en disputas provenientes del campo de la seguridad, alegrando así los corazones de los nacionalistas con complejos de anticomunistas, ya que ahora Rusia es un país capitalista más. El grueso del equipamiento militar en la región proviene de Occidente y de sus socios, Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Israel, Alemania y Suecia; ésta es la geografía del reequipamiento. Argentina coquetea con China, abre agregadurías en Europa del Este, habla con Rusia, se aleja de la OTAN y termina comprando aviones en Israel.

En relación con el rol que se supone deberían tener las Fuerzas Armadas, se analizan cuáles son los escenarios de uso (por más dispares que parezcan), qué diferencias se están produciendo en función de los procesos de modernización que tienen lugar en la región, qué capacidades se incorporan, si responden o no a los cambios que se suceden en el entorno internacional, y cuál es el correlato con las necesidades estratégicas de cada país y los costos de oportunidad para Argentina, encerrada en sus propias contradicciones en el plano de la defensa.

Seguir pensando en las Fuerzas Armadas a los efectos de mantenerlas en un rol restringido termina resultando erróneo y contradictorio<sup>24</sup>, como sucede en la actualidad. Las fuerzas militares modernas se

---

<sup>24</sup> Además, eso refleja un miedo interesante entre los mismos que dicen que hoy existe el control civil de las Fuerzas Armadas, ya que para ellos mantener ese control implica no dejar que desempeñen otros roles que no sean los de defensa externa. No temen tanto una politización de las Fuerzas Armadas sino más bien una politización indebida.

entrenan en operaciones de amplio espectro, ya sea para ejecutar de manera autónoma o con otras fuerzas en coalición.

Calle ha estudiado y escrito acerca de cuál sería un rol acorde a los escenarios de conflictividad previsible en el siglo XXI, las misiones y las alianzas convenientes para una fuerza militar de una potencia media como Argentina, según aquello que él detecta son los intereses nacionales. Ceñido a una prédica realista y pragmática, demostró que en la actualidad las Fuerzas Armadas no pueden seguirle el paso a la región, no solo en el aspecto material, sino que hasta han sufrido un retroceso –si se quiere en términos de la sociología militar<sup>25</sup>: los entrenamientos con países de otras regiones no salen a tiempo, se han recortado intercambios militares, la fuerza conjunta Cruz del Sur adolece de problemas de financiamiento, etcétera.

Corbacho, por su parte, desarrolló el concepto de “desarme psicológico”<sup>26</sup>, para entender los problemas vinculados con la carrera militar, la apatía reinante entre los mandos y el desconcierto de la oficialidad joven, además de analizar cómo el poder político contribuyó a dicha situación y las responsabilidades que les corresponden a los mandos al respecto. Prudente, busca en el reflejo de la historia otras circunstancias en que este fenómeno sucedió y las consecuencias que tuvo.

Sus trabajos en relación a la declinación del *ethos* militar son demoledores. Si Calle muestra que por capacidades no son una fuerza de combate viable, Corbacho señala que se tiene una carrera militar fuera de eje, que a los mandos esta situación no les preocupa demasiado, y que aquello que se llama voluntad de combate no es precisamente un fuerte de nuestras fuerzas actuales. La consecuencia del desarme psicológico es que oficiales jefes se retiran y encuentran una mejor posibilidad de carrera fuera del sistema, a nivel de suboficiales, la vocación se pierde rápidamente, y las Fuerzas Armadas se disputan cabeza a cabeza ser considerado el primer ingreso y por lo tanto la lealtad laboral.

Finalmente, quien escribe estas líneas ha escrito sobre los desequilibrios militares existentes en la región, sobre cómo impactan y acerca de cómo se continuará incorporando material a la región hasta el 2025. Tales incorporaciones constituyen tecnología que no se poseía en Sudamérica, lo cual mejora capacidades y permite a los osados jugar sus cartas.

Hay que añadir que, aun cuando no exista una amenaza actual entre vecinos, cabe destacar que las rispideces entre desarmados pueden derivar en una resolución pacífica de conflictos, mientras que si alguno está armado dichas confrontaciones no necesariamente pueden terminar acordes al espíritu comunitario latinoamericano. Una muestra concreta del exceso de fantasía en relación con la fortaleza de la Comunidad Pluralista de Seguridad Sudamericana y con aquello que puede lograr en el Consejo Sudamericano de Defensa, surge de solo mirar que desde su creación se programan agendas de trabajo variopintas, pero hasta el momento no se logró fijar algo tan “sencillo” como un tratado de fuerzas convencionales similar al europeo, donde se pongan techos a las cantidades y al tipo de tecnología que se puede introducir en una región.

Debido a nuestras propias vulnerabilidades, los encargados políticos de la defensa en Argentina deberían estar buscando ese tipo de acuerdo de manera activa, y sin embargo estamos trabajando la cuestión de las catástrofes naturales. Corolario: ningún Estado de la región se quiere sujetar a crear un derecho que lo restrinja en su capacidad de armarse. Las ideas que gobernaron la discusión de la defensa generan más incoherencias que acciones para una estrategia viable. Esa situación tiene un correlato material directo, y se observa en las pobres capacidades materiales militares existentes.

### ¿Capacidades? ¿Qué capacidades?

---

<sup>25</sup> Calle, Fabián: Rambo versión Sudamericana: El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile, Revista Nueva Sociedad, Septiembre – Octubre 2007.

<sup>26</sup> Concepto que le valió el oprobio de los actuales gestores de la política de defensa.

Esas ideas nutrieron a los decisores y sirvieron para justificar la mayor política de Estado común a todos los gobiernos en el campo de la defensa: el control mediante el ajuste del presupuesto militar, manteniéndolo estable entre el 0.8% y 1% del PBI, sin importar contexto, necesidades y envejecimiento del material militar ni la carrera profesional de los hombres de armas. Excepto en el campo de las misiones de paz, en el que durante los años noventa se invirtió de manera activa, transformando a la Argentina en un líder latinoamericano, para luego ir perdiendo posiciones a medida que nos adentramos en la presente década.

Durante la administración Alfonsín, los grandes programas de armas fueron detenidos, con excepción de la fabricación de misiles, como el Cóndor II, que luego serían desactivados a inicios de los años noventa. Ya en esa década, se incorporó material de segunda mano de las Fuerzas Armadas norteamericanas, “modernización” que se realizó a un costo relativamente bajo para el erario público. También se logró que se levantaran las sanciones del Reino Unido de Gran Bretaña y se volvió a abrir el “bazar occidental”, para los requerimientos nacionales. El equipamiento podría haber sido más moderno, pero el poder político no quería alterar el equilibrio en la región ni enviar una señal de rearme a Gran Bretaña. La mayor compra de material militar existente hasta el momento fueron capacidades clave para la defensa territorial y para el control de los espacios comunes: los aviones Orion P-3B y los Skyhawk A-4AR. Durante los años noventa, en el marco de los programas de armas de la administración Menem, se recibieron aviones de observación OV-10 Bronco, de los cuales quedan entre 5 y 9 activos. Otro material era modernizado o se incorporaba gracias al apoyo que provenía para las Operaciones de Paz, ya sea vía ONU u OTAN.

Asimismo, se mejoró el equipamiento de comunicaciones y la infraestructura de inteligencia, pero la radarización del país terminó en un escándalo de corrupción. La flota de mar se redujo y desapareció la aviación embarcada de ala fija. Se redujeron las horas de vuelo, las flotas de aviones M-III y M5, y la capacidad de transporte aéreo “estratégico”, con la desactivación de varios C-130. Se perdió la capacidad de transporte táctico pesado luego de perder los CH-47, y se mantuvo una capacidad limitada de helicópteros semi pesados, como los SA-330 y los SA-332.

El complejo industrial militar fue desactivado y privatizado, desguazando prácticamente toda la infraestructura existente, la cual había sido exitosa en desarrollar sistemas de armas competitivos para países de mediano porte, pero que nunca fueron debidamente comercializados de manera razonable, ya que el concepto de posventa fue inexistente<sup>27</sup>, y la atención al cliente no existió, salvo por algunas ventas del IA-58 a Uruguay, Colombia y Sri Lanka.

Salvo por la recepción de material de rezago o de sistemas de armas obsoletos, los programas grandes de reequipamiento militar brillaron por su ausencia hasta la llegada de la administración Kirchner y su “espejismo” de reactivación del complejo militar industrial argentino. Siguiendo el argumento de “vivir con lo nuestro”, los militares encontraron que podían incidir en la opción industrialista, volviendo a producir material bélico, que reemplazaría al obsoleto y que además se pudiera producir para exportar. Ahí comenzaron los proyectos de repotenciación del tanque TAM al modelo TAM-2, del cual solo se produjo el prototipo. La construcción del tanque Patagon, que no era otra cosa que la actualización de los SK-103 Kurassier; la repotenciación del IA-58 Pucará; el proyecto de construir aviones de entrenamiento avanzado IA-63 Pampa, mejorados en su versión II y III (ataque al suelo); se terminó de ensamblar la última Meko 140, que había quedado paralizada en la década anterior, y se dio lugar al armado del casco del submarino San Juan<sup>28</sup>.

También se celebró la recuperación de los talleres de misiles, y la de los misiles mar-aire Aspide o el recorrido de los MM-38/40 Exocet, toda tecnología de los años 70 y 80. Esto último es considerado una mejora porque al menos ahora hay misiles operativos, aunque dicha capacidad es tan antigua que ya han sido

---

<sup>27</sup> Fuimos al tanque de Guerra mientras Brasil hacía vehículos 6X6 u 8X8, que Engesa se dedicó a vender por toda la región en conflicto, en especial en Medio Oriente. Mientras que nosotros nos quedamos con nuestro tanque en nuestras fronteras. Eso sí, ahora hemos adquirido de Brasil vehículos 6x6.

<sup>28</sup> Se podría pensar que estos buques traen el estado del arte en materia de equipamiento militar, pero nada más lejos de la realidad. Los buques se ensamblaron con la tecnología de finales de la década del ochenta cuando fue adquirida, al igual que el submarino.

superados tanto en alcance como en capacidad de carga explosiva; además, todo el proceso no se encuentra homologado por las compañías dueñas de esos productos, y por lo tanto no se puede ofrecer en el mercado esa capacidad recuperada. Incluso en el campo binacional se hicieron grandes anuncios sobre la creación de vehículos de asalto de forma conjunta con Brasil; por ejemplo, el famoso Gaucho (versión nacional del Boggie), que no ha llegado todavía a la producción en serie. Es tal el fracaso de ese vehículo que el Ejército ha decidido comprar a Estados Unidos un lote de 36 vehículos Hummer para reforzar la capacidad de movilidad todo terreno<sup>29</sup>.

La Fábrica Militar de Aviones (FadA) se encuentra produciendo en serie la versión II del Pampa, aunque no queda claro cuántos aviones salen de la línea de ensamblaje por mes. Se está realizando el *overhaull* de un avión Hércules, se espera empezar a producir las piezas necesarias, como la cola y el fuselaje, para el avión de transporte de la UNASUR, el KC-390, y un avión de entrenamiento que está en etapa de diseño y pruebas de maquetas, bautizado IA-73 UNASUR I, que tiene las mismas prestaciones operativas que los turbomotor, el cual reviste como avión de entrenamiento básico en nuestros arsenales. Es tal el afán industrialista de las Fuerzas Armadas, que existen tres desarrollos de vehículos aéreos no tripulados –todos ellos en la categoría I y II–, cada uno desarrollado por una fuerza diferente. Sin embargo, no existen desarrollos de robots desactivadores de minas por parte del Ejército, así como tampoco existen desarrollos de SUV por parte de la Armada. El cielo, congestionado; el mar y la tierra, vacíos.

Actualmente, y en esa línea de recibir algo de afuera, la Aviación del Ejército entregó sus viejos aviones de transporte inoperativos G-222 a cambio de un lote de helicópteros Bell UH-206 de observación liviana, para entrenamiento de pilotos y otras tareas sin especificar.

Tal vez la iniciativa más exitosa pero que mayor tiempo de implementación puede llevar es la radarización vía el INVAP, que está dando resultados en el campo tecnológico, independientemente de las horas de uso que efectivamente se le den a dichos radares. Ese es el único caso en el campo de la defensa en el que pueden considerarse satisfechos.

Además, durante el 2013 se anunció la compra de Mirage F-1 a España, para reemplazar a los aviones de combate que se caen por falta de mantenimiento y por haber llegado al final de su vida útil. Sin embargo, el acuerdo terminó súbitamente porque los aviones no cumplían con los estándares mínimos de modernización necesarios y tenían una vida útil muy limitada. Descartada esa opción por razones políticas, como por ejemplo que parte del equipamiento militar que se pensaba proveer estaba alcanzado por el veto británico, nos hemos volcado a una opción comparativamente mejor, como lo representan los aviones de combate KFIR C.10/C.12, los cuales vienen con equipamiento israelí-norteamericano, más moderno desde el punto de vista de los equipos instalados en el mismo, con una autonomía mayor y mejores prestaciones.

China también se ha comenzado a filtrar como proveedor de las Fuerzas Armadas, aunque está lejos de serlo en el campo de los sistemas de armas complejos. Durante el 2013 se anunció la adquisición de vehículos 8x8 Norinco para que sean utilizados en las misiones de paz de la ONU, así como la compra de camiones para logística. Y, más recientemente, se firmó un acuerdo para ensamblar unos helicópteros livianos conocidos como Z-11, copia del modelo francés Ecureuil, el cual no se encuentra certificado por Francia.

Rusia fue una variación interesante en nuestros arsenales, ya que permitió la recuperación de una capacidad perdida, como la de helicópteros de transporte pesados, con la compra de un lote de MI-17 que están destinados a la Campaña Antártica; sin embargo, hasta este momento no han participado en ninguna de esas acciones, y no queda en claro las razones por las cuales no lo hacen.

Lo antepuesto en las páginas anteriores demuestra que con una clara ausencia de ideas acerca de para qué tengo las Fuerzas Armadas el equipamiento y los fondos que se destinan a ellas van a estar condicionados, al igual que su capacidad operativa. Menos del 10% de los U\$S 3.5 mil millones se destinan

---

<sup>29</sup> Esto está en entredicho porque el Congreso norteamericano no quiere que se venda equipamiento militar al país que le confiscó un avión C-17 en manos de un canciller nacional y popular.

para las cuestiones operativas de la fuerza y la compra de armamentos. Todas las líneas de la defensa sufren la actual situación en términos materiales. El Ejército en este último tiempo se ha visto beneficiado por la adquisición de material que se orienta a cumplir un rol dual en materia de seguridad interna y externa. Pero los programas destinados a la misión principal brillan por su ausencia. Sin hipótesis de conflicto, para qué tener material de guerra.

### ¿Y ahora qué?

Existen tres maneras de terminar este ensayo. La primera es políticamente incorrecta e inaceptable, ya que implica reconocer que esto es otro fracaso más de la Argentina democrática, y por lo tanto es mejor dar de baja la función principal de las Fuerzas Armadas y reconvertirlas a la secundaria, en una honrosa versión de “gracias por los servicios prestados”. La segunda es optar por decir que hay que destinar cantidades de recursos que no se poseen, tirar a la basura todos los sistemas de armas obsoletas, incorporar sistemas más modernos como si de esa forma resolviéramos los problemas que aquejan a la defensa en la actualidad. Sin brújula pero con aviones SU-27 Flanker C. La tercera es reconocer que estamos de esta manera porque hemos diluido la argumentación clave de por qué necesitamos Fuerzas Armadas. Su única razón sigue siendo la guerra, ya sea unilateral o en coaliciones, ofensiva o defensiva.

Las dos primeras explicaciones son fútiles, ya que no hacen más que dar vueltas sobre aquello que hace treinta años estamos discutiendo, y profundizan la idea de que no necesitamos una política de defensa. La tercera deja claramente expuesta la razón de su necesidad a los efectos de que haya alguna discusión real sobre qué defensa necesitamos y cuánto estamos dispuestos a pagar por ella.

Para ello, la primera obligación es señalar que la defensa es necesaria porque la guerra no ha sido prohibida del sistema internacional, y la humanidad no ha alcanzado el grado de evolución que nos permita pensar que el instrumento militar es obsoleto. Sirven desde su función de entregadores de violencia hasta su rol de amenaza latente. La fuerza militar puede ser usada para persuadir, intimidar, herir, bloquear, negociar o destruir a una voluntad competidora que no quiere encontrar soluciones razonables a los problemas existentes, como nos recuerda Schelling en su libro *Arms and Influence*<sup>30</sup>. Si no aceptamos esas razones y su validez en el sistema internacional actual, es mejor entonces dar por terminada la discusión y movernos hacia la versión argentina de la poshistoria o el posmodernismo.

Tratando de encontrar un argumento aceptable para una sociedad que perdió una guerra, es que hemos emparejado la justificación de las Fuerzas Armadas con los seguros, ya sean de vida, de incendio o contra robo –argumento que hoy replican quienes en su momento fueron acérrimos críticos de la política de defensa, como fue el caso de Diamint<sup>31</sup>–, o la explicación de la cerradura para poder desarrollar el concepto de antiacceso de manera tal de hacer accesible al gran público el hecho de que sin defensa un país es más vulnerable a la voluntad, deseos y abusos de otro.

Nos hemos equivocado en ser elípticos o tangenciales, ya que hemos tratado de hablar del problema de la guerra, pero lo hemos hecho sin mencionar la palabra, buscando estar a tono con los tiempos que corren, lo cual terminó por cederle terreno argumentativo a quienes propugnan que la misión secundaria es más importante que la principal.

El gasto de defensa es para prepararse para la guerra y asistir frente a contingencias eventuales en que algunas capacidades logísticas puedan ayudar, no al revés, y las estructuras institucionales tienen que seguir dicha lógica. No existe la idea del soldado de la paz, a la que se ha asociado el militar destacado en misiones de paz. Es un soldado en otra función, que debe cumplir de manera eventual. Sin embargo, la función del

---

<sup>30</sup> Schelling, Thomas: *Arms and Influence*, Yale University Press, 1966.

<sup>31</sup> En una entrevista del 19 de enero de 2014 en el suplemento *Enfoques*, Diamint reconoce que las fuerzas militares son un seguro necesario de tener, aunque ojalá nunca tengan que ser utilizadas, y reconoce además que habría que tener a las Fuerzas Armadas de otra manera. <http://www.lanacion.com.ar/1656427-rut-diamint-contar-con-los-militares-como-apoyo-del-poder-politico-no-es-conduccion-democratica-de-las-ffaa>



soldado es inherentemente mantener la paz, y de la única forma que lo puede hacer es cumpliendo con la misión de disuasión que se le encomendó, demostrando que puede cumplir con su misión principal, de manera tal que esa realidad forme parte del cálculo estratégico de una voluntad oponente, sea del tipo que sea.

Treinta años deberían habernos ayudado a absorber una derrota militar. Ya reconocimos que perdimos esa guerra, que fue imprudente y contraproducente con respecto al interés nacional. Más no se puede pedir, a menos que queramos autoflagelarnos a nosotros y a las generaciones futuras por la decisión política de una generación que va camino a ceder su lugar en la historia.

La pregunta importante en este sentido es: ¿qué lecciones obtuvimos de dicha confrontación? Independientemente de garantizarles a los ingleses que nunca más vamos a amenazar el *statu quo* existente, la segunda lección es que hemos decidido llevar a cabo una reforma institucional que hoy en la práctica es inexistente. El Estado Mayor Conjunto está lejos de cumplir con el rol que se le encomendó, y con los últimos cambios de oficiales jefes por parte del poder Ejecutivo, ha firmado el certificado de defunción operativa del EMCO.

No obstante, la lección más importante de una guerra, y más cuando ésta resultó en una derrota, no la hemos siquiera estudiado, porque no nos lo permitimos. Sencillamente, no hay un artículo académico serio que señale qué hubiera sido necesario hacer distinto para ganar. Lo trágico es que aun en un contexto de clara desventaja material los ingleses siguen analizando la posibilidad de un conflicto con Argentina. En parte, por la propia dinámica institucional, pero también siguiendo una regla clara de la política internacional, que es la pregunta ¿qué pasa si...?

Una sociedad que respeta cada vez menos las leyes, con un cuerpo político que es tan imprudente como el de épocas anteriores y se proclama ferviente defensor y respetuoso del derecho internacional, pero que internamente deja bastante que desear, hace pensar —en primer lugar— que somos cínicos, o que no tenemos cuadros capacitados para comprender el escenario internacional. Y en segundo lugar, que es mejor para la estabilidad internacional que continuemos con el experimento de desarme que se inició durante los años noventa, ya que a algunas administraciones con capacidades militares a su disposición bien podrían caberles el adagio de “más peligroso que mono con navaja”.

Ahora bien, suponiendo que nos encontramos en camino hacia la inevitable integración sudamericana, esto tiene un efecto directo sobre una de las tres armas que constituyen a las Fuerzas Armadas: el Ejército. Si los “apóstoles de la paz” tienen razón, esa fuerza debería ver disminuir su tamaño tanto en personal como en unidades y empezar a pensarse como una fuerza de reacción rápida, ligera, con un gran peso en fuerzas especiales y capacidades defensivas para contener cualquier intento de penetración de una fuerza atacante, retomando el concepto de aeromovilidad.

La reducción de personal no necesariamente tendría que implicar un problema en términos sociales, ya que quienes queden fuera de dicha fuerza bien podrían nutrir los números de las fuerzas de seguridad, principalmente en la Gendarmería, la cual hoy tiene más misiones que personal. Otra alternativa —aunque no para todos los miembros— es formar un sistema de reservas pagas que permita mantener unidades relativamente entrenadas para ser usadas en caso de alguna operación de contingencia<sup>32</sup>. Los helicópteros, tanto de transporte como de observación y artillados, deberían ser la columna vertebral de la nueva caballería, reduciendo dramáticamente el número de tanques y vehículos de transporte pesado existentes en nuestros arsenales. Los cierres de unidades serán inevitables y los estados provinciales deberían ver la forma de absorber el impacto económico de dicha decisión, pero la razón para mantener una base abierta no debería ser la incidencia económica que tenga sobre la sociedad local, sino su capacidad de responder a las necesidades estratégicas del país. El siglo XXI va a encontrar ejércitos más reducidos en número, movibles, robotizados, similares a fuerzas de operaciones especiales, y con capacidad para interoperar con otras fuerzas.

---

<sup>32</sup> Las reservas son caras, pero efectivamente mucho más económicas que mantener un ejército desproporcionado con respecto de sus necesidades reales.

Si se consideran válidas las directivas generales de la defensa y el discurso político actual, el escenario de mayor tensión para la República Argentina sigue siendo el aeronaval, que tiene tanto actores regionales como extrarregionales poniendo presión sobre nuestra área geográfica de interés. Si se quiere invertir esta situación, resultará importante volver a pensar cómo está compuesta nuestra fuerza naval. Lo razonable sería reforzar el número de submarinos, con capacidades similares a los Scorpene existentes en los arsenales chilenos, y probablemente reducir el número de destructores y reforzar el de fragatas, y habría que generar un cambio institucional mayor, dando lugar a que la fuerza sea comandada por submarinistas y no por oficiales de superficie.

Asimismo, considerando las cualidades humanitarias y la gran participación en misiones de paz, se podría incorporar un buque de asistencia humanitaria que pudiera embarcar helicópteros y transportar cascos azules a escenarios extrarregionales, de ser considerado por el poder político, por ejemplo para evacuación de connacionales. El uso dual de dicha embarcación no pasaría inadvertido por otros actores regionales, aunque justificado por la razón liberal que antepuse; difícilmente alguna potencia extrarregional pueda sostener una discusión seria acerca de qué tipo de reequipamiento militar estamos llevando a cabo, ya que somos democracias y las democracias no guerrear entre sí.

Gracias a que la geografía nos ampara y poseemos un portaaviones natural en nuestro territorio, resulta imperativo volver a tener una fuerza de vigilancia marítima combinada entre aviones y UAV, así como también una Fuerza Aérea con capacidad de reabastecimiento en vuelo y un aceptable rango de misiles, sumado a unidades de patrullaje de alta mar.

Todo lo necesario para llevar a cabo estrategias defensivas, con capacidad de denegación de espacio e intrusión, se encuentra a nuestro alcance. Sin embargo, falta lo más importante de responder: ¿queremos destinar los recursos que se necesitarán para construir este tipo de modernización militar?

La transición es la parte complicada de esta situación. Se tiene que hacer atendiendo a dos cuestiones. La primera es evitar el malestar que implicaría una reorganización masiva de una fuerza militar, ya sea mediante los retiros o la reconversión de sus hombres, así como evitar que los mandos generen disrupciones organizacionales o manipulen la situación, ya que –como se dijo anteriormente– existen claros retrocesos en el campo del control civil de las Fuerzas Armadas. La segunda cuestión que atender es mirar qué equipamiento debe tener la prioridad, de manera tal de evitar una excesiva presión por parte de Inglaterra y que nuestros socios regionales se pongan ansiosos por un eventual rearme argentino. Esto implica mejorar la capacidad de transporte aéreo, tanto táctico como estratégico, la adquisición de aviones con sensores remotos, y una buena capacidad satelital, en primer lugar, y si puede ser con un bajo perfil, mejor. La creación de incentivos se encuentra en el armado de nuevas unidades, más reducidas, mejor pagas y con algún tipo de estándar para poder ser integrante de las mismas; en algún punto implica comenzar de cero sin necesariamente decirlo.

¿Necesitamos entonces defensa? La respuesta es sí, pero no por una razón histórica, un seguro, la extensión geográfica, u otras razones esgrimidas. Necesitamos a las Fuerzas Armadas porque el futuro luce incierto para el orden internacional, la guerra es una posibilidad y además pueden ser un elemento de influencia política para ser utilizado en el momento menos pensando. Durante la prédica de los noventa, nos enseñaron que las democracias no guerrear entre sí, pero no hay caso alguno en que una democracia se haya desarmado por propia voluntad. En nuestra condición de democracia, ninguna otra puede discutir nuestro proceso de reequipamiento sin encontrarse a sí misma atacando la parte hipócrita de la prédica liberal y constructivista en las relaciones internacionales que hoy atosiga a nuestros decisores en el campo de la defensa.

Sin embargo, hasta que no revisemos las ideas que siguen nutriendo a la defensa argentina, la mejor respuesta que podemos darnos es que no necesitamos defensa, y en consecuencia podemos dejar que otro se

encargue de nuestra seguridad, puesto que el proceso de inanición resulta caro e ineficaz si efectivamente se quieren resolver otros asuntos de la agenda pública.

## Cuestiones limítrofes con Chile

Guillermo Gaudio

### La Patagonia Oriental<sup>1</sup>

Más de 5400 km es la longitud de los límites que separan a Chile y Argentina. Eso la convirtió en una fuente de conflictos que se prolongaron por más de ciento veinte años. Pero paradójicamente fue el único vecino con el que Argentina nunca entró en guerra, aunque en dos oportunidades estuvieron al borde de ella.

La zona de litigio más importante fue la región patagónica, sobre cuya vertiente oriental Chile comenzó a reivindicar soberanía en la segunda mitad del siglo XIX.

Hasta ese entonces nada anunciaba que podría existir tal conflicto, pues en sus constituciones de 1823, 1828 y 1833, los constituyentes chilenos habían estampado lo siguiente:

En 1823:

Artículo 4.- El territorio de Chile comprende de norte a sur, desde el despoblado de Atacama hasta el cabo de Hornos; y de oriente a poniente, desde las cordilleras de los Andes hasta el mar Pacífico, con todas las islas adyacentes, incluso el archipiélago de Chiloé, las de Juan Fernández, Mocha y Santa Mar.

En 1828:

Artículo 2.- Su territorio comprende de Norte a Sur, desde el desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos, y de Oriente a Occidente, desde las Cordilleras de los Andes hasta el mar Pacífico, con las islas de Juan Fernández y demás adyacentes. Se divide en ocho Provincias, que son: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé.

En 1833:

Artículo 1.- El territorio de Chile se extiende desde el desierto de Atacama hasta el cabo de Hornos, y desde las cordilleras de los Andes hasta el mar Pacífico, comprendiendo el archipiélago de Chiloé, todas las islas adyacentes, y las de Juan Fernández.

Como vemos, los textos señalan claramente lo que el pueblo chileno y sus autoridades consideraban naturalmente su territorio, lo que tampoco provocaba reacción alguna, ni del gobierno ni de la opinión pública argentina.

Pero algo iba a cambiar esa percepción. Sarmiento, exiliado en Santiago de Chile, comenzó a publicar en el diario El Progreso de Santiago una serie de artículos, generalmente antirosistas, en uno de los cuales, refiriéndose a la conveniencia de establecer una estación de remolque en el Estrecho de Magallanes para facilitar la navegación de navíos a vela que lo hicieran de este a oeste, transcribió la Ley XII, Título XV, del Libro Segundo de la Recopilación de Indias, donde se establecía que la Corona de España ponía bajo la soberanía de Chile “..., así lo que ahora esté pacificado y poblado, como lo que se redujere dentro y fuera del Estrecho de Magallanes, y la tierra adentro hasta la provincia de Cuyo inclusive....”<sup>2</sup>.

Este dato es importante por cuanto, cuando en 1776 se creó el Virreinato del Río de la Plata, otorgándosele la posesión sobre las provincias de Cuyo, nada se dijo sobre la transferencia del Estrecho.

Recordemos, por otra parte, que si bien Magallanes atravesó el Estrecho que luego llevaría su nombre en 1520, y luego lo hicieron otros, entre ellos Francis Drake, ninguno se detuvo a tomar posesión del mismo,

<sup>1</sup> Mucho de lo expresado sobre este tema fue publicado anteriormente por el autor en “Patagonia, Pasado, Presente y Futuro”. Ed. Perrot. 2007.

<sup>2</sup> Mosquera J. “La conciencia territorial argentina”. Ed. Círculo Militar 1994.

cosa que sí hizo Juan Fernández Ladrillero, en nombre de la Corona de España y el Reino de Chile en 1557, ya que había partido de Valdivia por orden del Gobernador Hurtado de Mendoza.<sup>3</sup>

Respondiendo al impulso dado por Sarmiento con su artículo, las autoridades chilenas armaron una expedición al Estrecho, que partió de Chiloé en 1843, fundando Fuerte Bulnes en las orillas del mismo.

Argentina objetó débilmente, cuatro años más tarde lo que consideró una usurpación de su territorio.

A partir de allí, surgió en Chile una corriente reivindicatoria de sus supuestos derechos sobre la Patagonia Oriental, que fueron creciendo con el tiempo, llevando a los países al borde de la guerra y que se resolvieron parcialmente con la firma del Tratado de 1881.

Quien tuvo la clarividencia de comprender el problema que se le avecinaba a Argentina para mantener íntegra su territorialidad patagónica fue Julio A. Roca.

En 1855 Argentina y Chile, por la presión que esta última había comenzado a ejercer sobre sus supuestos derechos en la Patagonia oriental, habían firmado un Tratado de Paz y Amistad, que posteriormente fue denunciado por Chile, por el cual convenían en postergar la solución de los diferendos sobre los límites para discutirlos en un marco de mayor tranquilidad, sometiendo los que persistieran a arbitraje, aceptando que los límites que finalmente se aceptarían serían aquellos correspondientes al *uti possidetis* vigente en 1810.

Desde fines del siglo XVIII la zona central de Argentina, esto es Neuquén, La Pampa y parte de la Provincia de Buenos Aires, había sufrido la paulatina penetración de las tribus araucanas originarias de Chile, que culminaron con la creación de la Confederación Indígena, que dirigida por Calfucurá tenía su "capital" en las Salinas Grandes, ubicadas próximas a la actual localidad de Macachín de la actual provincia de La Pampa, próxima al límite con la de Buenos Aires.

Dedicados a arrebatar el ganado existente en las estancias que rodeaban a la ciudad de Buenos Aires, sur de Córdoba, Mendoza y San Luis, lo trasladaban a Chile donde lo vendían a terratenientes chilenos, muchos de ellos prominentes hombres de estado.

La estrategia de Alsina de ir adelantando paulatinamente la línea de frontera establecida por fortines, había fracasado. Ni detenía los malones ni ocupaba el territorio. Además respondía al deseo de proteger a la Provincia de Buenos Aires, sin tener en cuenta otra visión del problema.

Roca comprendió que si esa situación se mantenía, poco podía pretender el gobierno argentino en sus negociaciones de límites con el gobierno chileno, si no podía mostrar una efectiva ocupación argentina de los territorios ocupados por los araucanos.

Con la muerte de Alsina, Roca pasó a ocupar el Ministerio de Guerra y Marina y desde allí diseñó un cambio de estrategia, que consistía en ir a buscar a los araucanos en sus aduares y derrotarlos. Es así que en 1878 dio comienzo la ejecución de la Campaña del Desierto, cuyo objetivo era llevar la frontera hasta la ribera norte del Río Negro.<sup>4</sup>

Nótese que aún así, todo el territorio patagónico al sur del Río Negro quedaba sin ocupación clara, dado que del lado argentino el hecho más serio lo habían protagonizado los galeses que se afincaron en el Chubut.

El fondo del problema, una vez que Chile revirtió lo establecido en sus propias constituciones, fue la superposición de normas emanadas de la corona española y el desconocimiento de otros documentos, investigados posteriormente, lo que dio lugar a la tesis desarrollada por el historiador chileno Amunátegui,

---

<sup>3</sup> Lacoste, Pablo "La imagen del otro en las relaciones de Argentina y Chile" (1534-2000). Fondo de Cultura Económica. 2003.

<sup>4</sup> Serres Güiraldes, A. M. "La estrategia del General Roca". Ed. Pleamar. 1979.

continuada luego por Encina, que dieron respaldo a la agresiva pretensión del canciller chileno Ibáñez de demandar soberanía sobre todas las tierras patagónicas que estuvieran al sur de los ríos Diamante, Atuel y Colorado.

Haciendo una recopilación de los documentos sobre los que basaron ambos países sus pretensiones, podemos decir que al momento de la independencia de la corona española, los países americanos pasaron a ser soberanos en los territorios, los ocuparon o no, que les correspondían cuando no eran aún independientes.

A las Provincias Unidas del Río de la Plata les correspondían por dicha herencia muchos territorios sobre los que no ejercían ocupación real.

Pero antes de seguir adelante recordaremos las jerarquías que tenían las órdenes reales durante la dominación española, pues de ella emanaban los documentos sobre los cuales se fueron estableciendo o contradiciendo las pretensiones de soberanía.

El orden jerárquico era el siguiente:

- Cédulas Reales
- Reales Órdenes
- Toda resolución emanada del soberano
- Recopilación de Indias (Leyes de Indias)

Sobre el final de este capítulo demostraremos mediante una recopilación cronológica los distintos documentos de la corona española que otorgaban, suprimían o modificaban las bases jurídicas de las respectivas jurisdicciones. Pero en este lugar nombraremos algunas que tuvieron importancia en el otorgamiento de territorios durante la conquista.

Antes de llegar a ellas diremos con Escudé y Cisneros<sup>5</sup> que *“En el caso de territorios sin ocupar que se encontraban entre territorios ocupados, la Corona con frecuencia transfería jurisdicciones cuando creía que al hacerlo se servirían mejor los intereses de la conquista. También por motivos administrativos, territorios ocupados se transferían frecuentemente de una jurisdicción a otra. Esto generalmente se hacía de manera prolija, sin contradicciones, para evitar conflictos entre conquistadores, gobernadores o virreyes. Pero en el caso de territorios remotos y sin ocupación no se tomaban estos recaudos, y superposiciones jurisdiccionales contradictorias sin una anulación válida de títulos anteriores fueron la regla más que una excepción “*

Capitulaciones dadas a D. Pedro de Mendoza el 21-V-1534.

*“Su jurisdicción principiase al norte de la Isla de Santa Catalina, siguiendo la costa del mar, dando vuelta al Cabo de Hornos y doscientas leguas más en el mar Pacífico, hasta encontrar con el Gobierno de Diego de Almagro en Chile”.* Esto escribió Félix de Azara analizando tal capitulación en 1847<sup>6</sup>.

1. Esto quiere decir que las costas del Mar del Sur, hoy Océano Pacífico, hubieran pertenecido al Virreinato del Río de la Plata hasta el paralelo 41° S, si el virreinato hubiese existido en ese momento. Sin embargo, un razonamiento más real nos llevaría a considerar que “Pedro de Valdivia fue confirmado Gobernador de Chile por el Rey el 31 de mayo de 1552. Sin embargo, en 1569 el Rey aún nombraba a sus adelantados en el Río de la Plata como herederos al título de Pedro de Mendoza, que decía que éste tenía jurisdicción sobre Chile central, al otorgarle doscientas leguas por la Mar del Sur, al sur de la jurisdicción de Diego de Almagro. Valga esto como un ejemplo sumamente significativo de las múltiples contradicciones de la Corona en este sentido. Se trataba de una contradicción sin consecuencias prácticas, ya que nada estaba más lejos del poder real de aquellos adelantados que la región donde gobernaba Pedro de Valdivia.”<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Escudé C., Cisneros A. *“Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina”*. CARI; 1999.

<sup>6</sup> Azara F, *“Colección P. De Angelis”*. Tomo III. Ed. Librería nacional 1919.

<sup>7</sup> Escudé, C. y Cisneros, A. Obra citada.

## Capitulaciones con Alvar Núñez Cabeza de Vaca 18-III-1540

Reitera la concesión de las doscientas leguas sobre la costa del mar del Sur (para ese entonces Pedro de Mendoza había muerto y se dudaba de la sobrevivencia de Ayolas).

Cuando el rey, ante el pedido primero de Valdivia y, a su muerte, de Alderete, accede a otorgarles más tierras para conquistar hacia el sur, allende la cordillera, lo hace en la cantidad de 170 leguas hacia el Estrecho de Magallanes, siempre que no se superpusieran con los límites de otra gobernación; textual: “... *no siendo en perjuicio de los límites de otra gobernación.*” Esto se concedió por Real Cédula del 29-V- 1555.

Al respecto dicen Escudé y Cisneros: “*Por otra parte, la pretensión argentina de que la costa sur del Pacífico cayese en jurisdicción del Río de la Plata carece por completo de fundamento. Aunque cédulas reales tempranas otorgan jurisdicción a los conquistadores del Río de la Plata en lo que es ahora Chile central, no es posible llegar honestamente a la conclusión de que esa costa era del Virreinato si se somete el conjunto de la documentación disponible a un análisis objetivo. Sopesando todos los factores, puede decirse que los límites fijados por el Tratado de 1881 se acercan a los que la Corona española hubiera fijado eventualmente, aunque la idea misma de intentar deducir lo que el Rey teóricamente deseaba a partir de una masa contradictoria de documentos, y después de la experiencia subversiva de la guerra de la Independencia, tenga poco sentido.*”

Ley XII, Título XV, Libro II de la Recopilación de Indias, 1680, ya citada.

Dicha ley cedía a Chile y citamos a Mosquera “... *así lo que ahora esté pacificado y poblado, como lo que se redujere, poblare y pacificare, dentro y fuera del Estrecho de Magallanes, y la tierra adentro hasta la provincia de Cuyo inclusive...*”. Chile interpretó correctamente que esta Ley le otorgaba derechos hasta el Estrecho de Magallanes y, como veremos luego, los ejerció.

Real Orden del 29-XII-1776, remitida al gobernador de Buenos Aires Bucarelli

“... *Por lo que respecta a esta costa, el Estrecho de Magallanes inclusive, este, y sucesivamente el Cabo de Hornos, ha de ser de la inspección de Vuestra Excelencia*”.

Declaraciones de Ambrosio de O'Higgins

“... *declaró y afirmó el 3-V-1789, que el Estrecho de Magallanes era antes de 1810 territorio y jurisdicción marítima del Virreynato del Río de la Plata*”. Además admitió que la “Cordillera Nevada”, constituía el límite del territorio que separa la jurisdicción bonaerense de la chilena. (Ambrosio de O'Higgins 3-IV-1789)<sup>8</sup>.

Debemos señalar que en el citado trabajo Escudé y Cisneros sostienen que “*Mapas franceses, alemanes, norteamericanos y británicos de mediados del siglo diecinueve muestran los territorios del sur de ambos lados de los Andes como res nullius*” (tierra de nadie).

A partir de la publicación de Sarmiento en 1842 de la Ley de Indias, el gobierno chileno, como ya dijimos, se expandió hacia el sur. Para ello invocó los derechos que le concedía dicha ley, la Real Cédula de 1555, y un mapa geográfico realizado por el geógrafo de la corte Juan de la Cruz Cano y Olmedilla, que se publicó en España, un año antes de la creación del Virreinato del Río de la Plata. La creación de este fijó nuevos límites. Entre ellos el que quitaba Cuyo a la Gobernación de Chile, el cual desde ese momento se convertía en una Capitanía General, e integraba a Cuyo a los territorios del nuevo Virreinato.

En las Constituciones Chilenas de 1823, 1828, y 1833 y en la ratificación con España de su independencia en 1844, reconocía que el límite con la Argentina era la Cordillera de los Andes. Como

---

<sup>8</sup> Mosquera, C. Obra citada.

veremos luego fue necesario realizar, hasta nuestros días, precisiones más detalladas al respecto, pero no dejaba dudas acerca de a quién correspondía la soberanía sobre la meseta oriental a los Andes.

Estas constituciones fijaron como extremos norte y sur de Chile Atacama y el cabo de Hornos, y en cumplimiento de lo otorgado por la Recopilación de las Leyes de Indias de 1680 en 1843, Chile fundó Fuerte Bulnes a quince kilómetros al Este de donde hoy se halla Punta Arenas.<sup>9</sup>

El gobierno de Rosas reaccionó muy débilmente cuatro años más tarde, de tal forma, que sólo mereció como respuesta la indiferencia chilena. Buenos Aires nunca más pretendió defender su soberanía en la zona y eso consolidó el derecho de Chile a ejercer presencia en el Estrecho.

En la Confederación Argentina se vivía cierta confusión sobre los derechos territoriales de la misma, por lo menos en ciertos círculos académicos. En una publicación denominada “Catecismo de Geografía”, editado originalmente por la Librería Inglesa de Buenos Aires en 1856, se establecía que el límite sur tanto de Argentina como de Chile era la Patagonia, considerándola un país diferente. Esto se reitera en el “Compendio de Geografía Moderna”, en su edición de 1865 y en “Elementos de geografía” en su edición de 1871, que se usaba en las escuelas de primeras letras. Recién en 1874 en el mismo manual se señala que el límite sur del país lo constituye el “Océano Atlántico y Estrecho de Magallanes”.<sup>10</sup>

Con la sanción de la Ley 954, el 9 de octubre de 1878 se creó la Gobernación de la Patagonia, con Capital en Mercedes de Patagones. Su primer gobernador, el coronel Álvaro Barros, asumió el 26 de enero de 1879.<sup>11</sup>

Es de destacar que la falta de conocimiento acabado de la documentación preexistente confundía de un lado y del otro de la cordillera a distinguidas personalidades académicas y políticas, lo que llevó, por ejemplo, a que en 1841 una comisión de expertos chilenos, integrada por Santiago Inoran, Domingo Espinera y Diego Barros, al referirse al documento constitucional de 1833 expresaran:

*“.. Que manifestaban sus dudas en orden a la facultad que puede tener el Ejecutivo, para conceder el privilegio que se pide para navegar todo el Estrecho, pues este no puede corresponder totalmente a Chile, está señalada la Cordillera de los Andes como límite del territorio por parte del Este, y el Estrecho de Magallanes pertenece al país desde dicha cordillera hasta la boca de occidente. Toca por supuesto a la Confederación Argentina la otra parte”<sup>12</sup>. La misma causa llevó años más tarde al destacado historiador chileno Amunátegui a la conclusión exactamente contraria. Esto es que Chile tenía derechos sobre la Patagonia oriental.<sup>13</sup>*

Lo cierto es que “*Las pretensiones chilenas respecto del sur crecieron concomitantemente con el aumento de su influencia en esa región: es así que mientras las constituciones chilenas de 1822, 1823, 1828 y 1833 establecían la frontera entre Chile y la Argentina a lo largo de la cordillera de los Andes hasta el cabo de Hornos, hacia la década de 1870 Chile ya reclamaba toda la Patagonia al sur del río Negro*”<sup>14</sup>.

El cuadro político en la región era complicado. Bolivia le había declarado la guerra a Chile el 25 de junio de 1863, pero no se llegó al enfrentamiento armado. Perú y España estaban en conflicto, ya que esta última no reconocía la independencia peruana.

El 13 de abril de 1865 comenzó la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay. España intimó a Chile a someterse a la soberanía española. Chile respondió con la declaración de Guerra.

<sup>9</sup> Lacoste, P. “La Guerra de los Mapas entre Argentina y Chile”. *Historia (Chile) Vol.35. 2002.*

<sup>10</sup> Fraga, R. “El catecismo de geografía”. *www.elaleph.com*

<sup>11</sup> Fordenbrider, J “Versiones de la Patagonia” *Emecé. 2003.*

<sup>12</sup> Mosquera, C. Obra citada.

<sup>13</sup> Lacoste, P. “La guerra de...”. Obra citada.

<sup>14</sup> Escudé, C., Cisneros A. Obra citada.



Chile y Argentina habían firmado en 1855 el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, cuyo artículo 39 establecía: “... *Ambas partes contratantes reconocen como límites de sus respectivos territorios, los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española, el año 1810, y convienen en aplazar las cuestiones que han podido o pueden suscitarse sobre esa materia, para discutir las después política y amigablemente, sin recurrir jamás a medios violentos, y en caso de no arribar a un completo acuerdo, someter la decisión al arbitraje de una nación amiga*”<sup>15</sup>. Chile denunció el Tratado de 1855, lo que abrió la puerta a distintas proposiciones que mostraban pretensiones sobre la Patagonia oriental. En 1872, el ministro plenipotenciario chileno Victorino de Lastarria presentó una propuesta al presidente Mitre, donde reclamaba territorio al este de los Andes.

Seis años después es el propio canciller chileno Adolfo Ibáñez quien realiza una nueva propuesta donde reitera lo expresado por Lastarria, pero llevando las pretensiones por la costa atlántica hasta Puerto Deseado en el paralelo 45° S.

En el ir y venir de propuestas y contrapropuestas, Ibáñez define claramente las pretensiones chilenas de ejercer soberanía sobre las tierras desde el paralelo 45°S hasta el Cabo de Hornos.

En la oportunidad de la proposición de Lastarria se le respondió que de ninguna forma Argentina renunciaría a la soberanía sobre la boca oriental del Estrecho, lo que significaba que se estaba reconociendo la soberanía chilena sobre el resto.

El canciller Ibáñez aumentó la apuesta y presentó una nota al gobierno argentino donde puntualizaba que “*El territorio que se discute es el comprendido entre el Río Negro, límite sur de la Provincia de Buenos Aires y el Cabo de Hornos*”<sup>16</sup>.

Y sobre estas pretensiones solicitó recurrir a un arbitraje. Pero inmediatamente las extendió hasta el Río Diamante, lo que fue rechazado de plano por el gobierno argentino que endureció su posición, lo que obligó a la cancillería chilena a realizar una declaración en la que decía: “...*El Gobierno de Chile no tiene el propósito de tomar posesión del Río Santa Cruz, ni de ninguna otra parte de la costa oriental de la Patagonia, hasta tanto sus derechos a esos territorios no sean declarados*”.<sup>17</sup>

Con la designación de Barros Arana en abril de 1876 como embajador en Buenos Aires, Chile bajó su agresividad pero no sus pretensiones. Solicitó un arbitraje sobre la Patagonia, el Estrecho y la Tierra del Fuego, aunque las aspiraciones máximas de Chile eran conseguir soberanía sobre el sector continental al sur del Río Santa Cruz.

Barros Arana comprendió rápidamente que Argentina no cedería un palmo y así se lo hizo saber a su gobierno.

En julio de 1876 Argentina realizó una propuesta que es en su totalidad muy semejante a la situación que se llegó por el acuerdo de 1881.

En 1878, se suscitaban serios incidentes navales causados por el apresamiento por parte de la nave de guerra chilena Magallanes de la nave de bandera francesa Jeanne Amelie, que estaba cargando guano en la boca del río Santa Cruz, con autorización argentina. La nave francesa se hundió mientras era remolcada a puertos chilenos. Poco después se produjo un episodio similar cuando la misma nave chilena apresó al barco de bandera estadounidense Devonshire. La reacción en Buenos Aires fue inmediata ni bien se tuvo conocimiento del asunto. La opinión pública pidió la declaración de guerra y el presidente Avellaneda despachó en forma inmediata dos cañoneras y un monitor que entraron en el río Santa Cruz el 27 de

---

<sup>15</sup> Rizzo Romano, A. “*La cuestión de límites con Chile*”. Pleamar. 1968.

<sup>16</sup> Mosquera, R. Obra citada.

<sup>17</sup> Mosquera, R. Obra citada.

noviembre e izaron la bandera argentina en tierra, frente a la falta de presencia de la nave chilena que optó por retirarse.

El tratado de 1881, que debía dejar definitivamente aclaradas las cuestiones limítrofes en el sur, tuvo problemas en su redacción, lo que dio lugar a la necesidad de protocolos adicionales en 1893, 1902 y de un nuevo tratado de Paz y Amistad en 1985.

Antes de firmarse el Tratado de 1881, se firmó el Protocolo Elizalde-Barros Arana, que constaba de once artículos en los cuales el primero decía que “... *corriendo la línea divisoria, sobre los puntos más encumbrados de ella, (la cordillera) pasando por entre los manantiales de las vertientes que se desprenden a un lado y a otro.*” Y resolvía poner en manos de peritos la resolución amistosa de los casos controversiales.<sup>18</sup>

El artículo segundo se refería a someter a arbitraje la cuestión acerca de cuál era el *uti possidetis* en la zona en 1810 o, dicho en otras palabras, si esas tierras pertenecían al Virreinato del Río de la Plata o a la Capitanía General de Chile. Además, en el artículo décimo se establecía que mientras se arribara a una solución de fondo Chile era custodio del Estrecho de Magallanes e islas adyacentes.

Luego de firmarse el tratado de 1881, los peritos Francisco Moreno y Diego Barros Arana, advirtieron que a partir del paralelo 41° S (Cerro Tronador) y hasta el Cerro Stokes en la Cordillera de los Andes, se producen bifurcaciones varias que dan lugar a valles secundarios, lagos y ríos de curso caprichoso que cambian a veces su orientación inicial, lo que dio lugar a otra situación litigiosa que se resolvió con el laudo de su Majestad Británica solicitado en 1896 y resuelto en 1902, donde se tuvo en cuenta la voluntad de las poblaciones habitantes. Fue cuando los galeses se inclinaron unánimemente por pertenecer a la Nación Argentina, y donde dentro de la zona asignada a Argentina se encuentran Lago del Desierto y parte de la zona que corresponde de los Hielos Continentales, los que fueron causa de un nuevo arbitraje el primero y de un acuerdo el segundo, hacia finales del siglo XX.

Otro detalle de redacción del Tratado, que dio lugar a controversias resueltas recién en 1985, fue que en el artículo tercero, al dividir la Isla Grande de Tierra del Fuego lo hace por medio de una línea que “*partiendo del Cabo Espíritu Santo en la latitud de 52° 40’S se prolongará hacia el sur, coincidiendo con el meridiano occidental de Greenwich, 68° 34’, hasta tocar el Canal Beagle..... En cuanto a las islas..... pertenecerán a Chile todas las islas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos y las que hayan al occidente de la Tierra del Fuego*”.

En el artículo quinto se establece que el Estrecho de Magallanes “*queda neutralizado a perpetuidad y asegurada su libre navegación*”.

Este tratado necesitó de aclaraciones en un Protocolo Adicional y Aclaratorio que se firmó el primero de mayo de 1893 en Santiago de Chile, donde se establecía, en su artículo segundo, que “*Chile no puede pretender punto alguno hacia el Atlántico como la República Argentina no puede pretenderlo hacia el Pacífico*” y lo que es más importante, establece “*Si en la parte peninsular sur, al acercarse al paralelo 52, apareciere la cordillera internada entre los canales del Pacífico que allí existen, los Peritos dispondrán el estudio del terreno para fijar una línea divisoria que deje a Chile las costas de esos canales...*”, con lo cual Argentina renunciaba a disputar la soberanía sobre Puerto Natales y con ella una salida al Pacífico.

Tanto el Tratado como el Protocolo Aclaratorio dejaron en sus redacciones el germen de nuevos conflictos que se fueron resolviendo hasta nuestros días, quedando en pie solamente la cuestión antártica.

Pero el camino hacia la paz actual estuvo lleno de obstáculos. Las cuestiones limítrofes llevadas por la vía diplomática, tuvieron su correlato en el área militar, sobre todo naval. A partir de 1882 ambos países comenzaron a adquirir navíos de guerra, desde torpederas hasta acorazados, lo que terminó convirtiendo a

---

<sup>18</sup> Courtney Letts de Espil en “*La segunda presidencia de Roca vista por los diplomáticos norteamericanos*”. Paidós 1972. (Una de las causas de la discordia fue la distinta interpretación que dieron ambos países a la palabra vertientes).

Chile y Argentina en grandes potencias navales. El historiador chileno M. Van Buren, citado por Pablo Lacoste<sup>19</sup>, escribió:

*“Tanto la Argentina como Chile iban al desangre. Aunque parezca increíble, ambas naciones, a fuerza de comprar barcos, estaban dejando atrás a las grandes potencias. Chile era en ese instante el séptimo poder naval del mundo y Argentina, si concretaba la compra de los acorazados italianos sería el sexto. Miles de hombres se entrenaban en los cuarteles para una guerra que colgaba del aire. Se gastaban sumas cuantiosas que bien podían ir a obras públicas o de bienestar social.”*

La carrera armamentista llegó a tal punto que el presidente Roca se vio obligado a advertir: *“Es preciso que sepan que si Chile compra un barco nosotros compraremos dos”*<sup>20</sup>.

Finalmente hubo un momento en que a ambos lados de la cordillera se reflexionó y el sentido común prevaleció en los gobernantes que, finalmente, se decidieron a detener la carrera armamentista, firmándose entonces los pactos de Mayo de 1902, que suspendieron la compra por Argentina de los dos últimos acorazados italianos, los que fueron vendidos a Japón, que se alistaba para la guerra contra Rusia.

Para ese tiempo, se habían sumado desde algunos sectores del lado chileno pretensiones de soberanía sobre el Atlántico Sud con el surgimiento de la teoría del “Arco Antillano del Sud”, que consideraba a las aguas ubicadas dentro de la superficie delimitada por la línea formada por la Isla de los Estados, Rocas Cormoranes, Rocas Negras, Georgias del Sur, Sándwich del Sur, Orcadas del Sur y Península Antártica, como aguas correspondientes al Océano Pacífico y por lo tanto bajo soberanía chilena, por la aplicación del principio de “Chile en el Pacífico y Argentina en el Atlántico”, suscripto en el protocolo aclaratorio de 1893.

En este punto, es necesario hacer una revisión documental y factual en orden cronológico para tener una visión ordenada de la evolución del tema.

AÑO	DOCUMENTO	PROPÓSITO
1554/5/6	Cédulas Reales	Chile se extiende desde Atacama al estrecho de Magallanes, con ancho de cien leguas desde el Océano Pacífico.
1563	Cédula Real	Separa la Gobernación de Tucumán del reino de Chile.
1570	Cédula Real	Extiende la Gobernación de Buenos Aires hacia el Sur desde los 37° a los 40°.
1617	Cédula Real	Define como límite Oeste de la Gobernación de Bs.As. desde los 37° hacia el Norte a la Gobernación de Tucumán y hacia el Sur a la Cordillera de los Andes.
1669	Cédula Real	Define los límites de la Gobernación de Buenos Aires; hacia el Este el Océano Atlántico; hacia el Sur el paralelo 49°S y hacia el Oeste a la Cordillera de los Andes.
1684	Cédula Real	Establece a la Cordillera de los Andes como límite de Chile con Tucumán en el Norte y la Gobernación del Río de la Plata en el Sur.
1661/1680	Cédula Real. Recopilación	Asignan el estrecho de Magallanes y Cuyo al reino de Chile.

<sup>19</sup> Lacoste, Pablo, “La mirada del otro...”. Obra citada.

<sup>20</sup> Lacoste, Pablo, “La mirada del otro...”. Obra citada.

	de Leyes de Indias	
1776		Creación del Virreinato del Río de la Plata e incorporación de Cuyo al mismo.
1782	Real ordenanza de Intendencias	Reglamento para las Intendencias del Río de la Plata.
1784	Real Título 19/5	Designación de Francisco Hurtado al frente de la Intendencia de Chiloé, que se crea, de acuerdo con el reglamento de Intendencias, dependiente de Lima.
1784	Real Orden	Hurtado define los límites de la Intendencia en mapa anexo al documento de su designación. Al Norte el río Maypue, al Sur el cabo de Hornos, al oeste el Mar Pacífico al Este la Cordillera de los Andes.
1786	Auto Virreinal	Implanta el sistema de Intendencias para Chile: Santiago y Concepción. La primera de Atacama al Río Maule; La segunda del río Maule a la Araucanía. Ambas de la Cordillera al Pacífico. (Anulan las Cs. Rs. de 1554/5/6)
1787	Real Orden	Convalida la creación de las Intendencias.
1789	Real Ordenanza	Transformación de la Intendencia de Chiloé en Gobernación.
1793	Real Orden	Autoriza la tercera fundación de Osorno.
1796	Real Orden	Modifica los límites de la Gobernación de Chiloé. Desprende su sección norte, que pasa a depender de Osorno. Ambas partes mantienen su dependencia de Lima.
1784/1796	Corpus Documental Intendencial.	Recopila la documentación que establece el límite de las Intendencias y en su conjunto el de Chile: de Atacama al Cabo de Hornos y de las Cordilleras al Pacífico.
1810	Independencia	El <i>Utis Possidetis</i> colocaba bajo soberanía Chilena el Estrecho de Magallanes, el Cabo de Hornos y las islas al sur del Canal Beagle.

Por otra parte, en el lado oriental del continente, es decir en el Océano Atlántico, en sus costas y en tierra adentro ocurrían también una serie de hechos que documentan la expansión legal de la gobernación de Buenos Aires hacia el sur.

1764	Fundación	Una expedición francesa funda Saint Maló en las Islas Malvinas
1777/9	Actas Fundacionales	Se fundan Carmen de Patagones; San José; Puerto Deseado y Floridablanca (San Julián) bajo Jurisdicción de Buenos Aires
1783	Real Orden	El ministro del Rey, Gálvez ordena abandonar San José; Puerto Deseado y Floridablanca a causa de su difícil manutención.
1810	Revolución de	El <i>Utis Possidetis</i> de jure colocaba bajo la

	Mayo	soberanía de las Provincias Unidas del Río de la Plata todas las tierras al este de la cordillera de los Andes.
1833		Rosas. Primera Campaña del Desierto
1854		Luis Piedrabuena se afinca en la isla Pavón, ubicada cerca de la desembocadura del río Santa Cruz.
1859		Luis Piedrabuena, en nombre de las Provincias Unidas, toma posesión de la Isla de los Estados.
1865		Arriban los primeros integrantes de la colonización galesa en el Chubut.
1856	Tratado de Paz y Amistad.	Acepta el <i>Utis Possidetis</i> de 1810. Conviene en aplazar los diferendos para discutirlos más adelante pacífica y amigablemente. Acepta sometimiento a arbitraje cuando no haya acuerdo
1881	Tratado de Límites	Establece como límite en la Cordillera de los Andes “Las más altas cumbres que dividan aguas y pasará por entre las vertientes que se dirijan a una lado y a otro”. Establece límites en la zona del Estrecho y en Tierra del Fuego.
1888	Convención Técnica.	Establece normas para la actuación de peritos.
1893	Protocolos Aclaratorios	Acepta que Chile no debe pretender punto alguno sobre el Atlántico ni Argentina sobre el Pacífico. En su art. 2º preserva para Chile las costas del Pacífico que se hallen al este de la Cordillera de los Andes. Corrige, a su vez, el límite en Tierra del Fuego a favor de Argentina.
1878		Roca. Inicio de la 2ª. Campaña del Desierto.
1879		Primera travesía de la marina de Guerra argentina hasta el río Santa Cruz donde se funda una plaza fuerte.
1865		Fin de la 2ª. Campaña del Desierto. Rendición de Sayhueque.

Durante todo este último tiempo relatado, se puso también el germen de otro diferendo limítrofe cual fue el tema de Atacama, al que nos referiremos a continuación.

### La Puna de Atacama

En la complejidad que enfrentó la resolución de este problema limítrofe intervinieron tres importantes factores. El primero: la participación necesaria de los tres estados involucrados, Argentina, Bolivia y Chile, con intereses diferentes y hasta antagónicos en momentos que la región se encontraba aún en un clima de gran tensión. El segundo: el poco conocimiento en terreno de los territorios afectados, lo que dejó demostrado Horacio Carrillo<sup>21</sup>, citado por Escudé y por Cisneros, cuando sostuvo “¿Cómo se va a cumplir el Tratado de 1889, cuando dice que desde La Quiaca se debe ir en línea recta al oriente, hacia el Porongal, y luego bajar hacia el pueblo del Bermejo, cuando el Porongal está realmente ubicado a más de cuarenta kilómetros al sur de dicho pueblo?” Este desconocimiento no fue exclusivo en la zona aludida, sino que caracterizó a la mayoría de los conflictos de límites que hubo en Suramérica. El tercer elemento lo constituyó el juego dual de la diplomacia boliviana que buscaba obtener, con sus ambigüedades, seguridades a su integridad territorial y que no vaciló en firmar tratados con ambos vecinos, contradictorios entre sí y desconocedores de derechos otorgados.

Tratando de descifrar el galimatías jurídico que caracterizó el conflicto podemos exponer los hechos

<sup>21</sup> Carrillo, Horacio, “Los límites con Bolivia”. Ed. L. J. Rosso. 1925.

de la siguiente manera.

Entre marzo y abril de 1879, el ejército chileno ocupó San Pedro de Atacama tras el tratado de Ancón de 1883, firmado entre Chile y Perú, que puso fin a la Guerra del Pacífico. Chile quedó en posesión de la Puna de Atacama, que hasta entonces había pertenecido a Bolivia como parte de su Departamento del Litoral. La redacción de este tratado, sin embargo, dejó fuera de su jurisdicción los territorios puneños, ya que en el artículo 2 se especifican los límites de la ocupación militar chilena sin incluir a la Puna.

*“Artículo 2º: La República de Perú cede a la república de Chile, perpetua e incondicionalmente, el territorio de la provincia litoral de Tarapacá, cuyos límites son: por el norte la quebrada y el río Camarones, por el sur la quebrada y el río del Loa, por el oriente la república de Bolivia; y, por el poniente, el mar Pacífico.”*

El 4 de mayo de 1884, el gobierno argentino comunicó a Chile que parte de los territorios ocupados eran considerados como pendientes de delimitar entre Bolivia y la Argentina, pretendiendo el límite en la divisoria continental de aguas. El gobierno chileno respondió que Bolivia seguía siendo dueña de la Puna. Por lo que Argentina ocupó la zona de Pastos Grandes.

Ante la sanción de una ley por parte de Bolivia en noviembre de 1886, que declaraba pertenecientes a la misma los territorios puneños de Pastos Grandes, Antofagasta de la Sierra y Carachipampa, integrándolos a la provincia de Sud Lipez, Chile reaccionó diplomáticamente y Bolivia, un año más tarde, suspendió la ley. Para reafirmar sus derechos, Chile en julio de 1888 creó la provincia de Antofagasta con todos los territorios al sur del paralelo 23º, incluyendo la Puna de Atacama, penetrando de esa forma en la Puna argentina.

El 10 de mayo de 1889, el ministro de Relaciones Exteriores argentino Norberto Quirno Costa y el ministro boliviano Santiago Vaca Guzmán firmaron un Tratado, ratificado por el Congreso argentino recién en 1893, por el cual Argentina renunciaba a cualquier derecho sobre la provincia de Tarija a cambio de la cesión que Bolivia hacía de los propios sobre la Puna de Atacama, que estaba en posesión de Chile. El gobierno chileno se opuso a dicho tratado firmado entre las autoridades argentinas y bolivianas, alegando que la Puna de Atacama le había sido cedida por el Tratado de Tregua de 1884, desdiciéndose de esa manera de lo que había afirmado en su respuesta al gobierno argentino de la nota del 4 de mayo de 1884.

La demora en la ratificación del tratado por el Congreso argentino se debió a que Argentina, que enfrentaba una grave crisis económica a causa de la crisis de Baring, prefirió no agravar la difícil situación económico-política, temiendo la reacción de Chile en momentos en que Argentina se sentía en inferioridad militar.<sup>22</sup>

Sin embargo, dos años después, el 19 de mayo de 1891, el ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Serapio Reyes Ortiz, y Juan Gonzalo Matta en representación de Chile, firmaron un protocolo por el cual en uno de sus puntos Bolivia cedía a Chile la soberanía sobre la Puna de Atacama, que dos años antes había otorgado al gobierno argentino en virtud del Tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán.

El doble juego de la diplomacia boliviana continuó. Habiendo obtenido la provincia de Tarija de manos argentinas a cambio de la Puna de Atacama que estaba en manos de Chile, y a la que había renunciado por medio del tratado aludido, el 16 de septiembre de 1892, el Congreso boliviano ratificó el tratado firmado con Argentina, aceptando previamente la modificación del artículo 1º y cediendo a Argentina la Puna en la zona de Jujuy, Salta y Catamarca, con lo cual dejaba sin efecto lo acordado con Chile. Atacama, en los papeles, volvía a jurisdicción argentina, lo que creaba una superposición de soberanías, pues Atacama había sido incorporada por Chile a su territorio.

El 12 de diciembre de 1895, la Argentina y Bolivia firmaron el Protocolo Rocha-Cano, por el cual la Argentina, con la anuencia de Bolivia, reafirmaba sus derechos a la Puna de Atacama. Chile reaccionó ocupando militarmente la Puna. Argentina y Chile, que ya tenían bastantes problemas por la delimitación de

---

<sup>22</sup> Escude C., Cisneros A. Obra citada.

sus territorios en la Patagonia, firmaron el 17 de abril de 1896 un protocolo conocido por el nombre de los ministros firmantes, Guerrero-Quirno Costa, por el cual se sometía al arbitraje británico las disputas territoriales, excluyendo expresamente la de la Puna, que sería demarcada de acuerdo con los principios del tratado de 1881 y del protocolo de 1893, cosa que se manifestó imposible por cuanto las montañas circundantes no dividían aguas sino que las enviaban a la misma Puna, convirtiéndola en una cuenca.

Esto contribuyó a hacer aún más dificultosa y enmarañada la cuestión de la soberanía sobre Atacama.

En realidad, como en tantos otros casos, los tratados de límites que se firmaban se hacían a pesar del muy difuso conocimiento del terreno, lo que luego daba lugar a la firma de sucesivos protocolos correctivos, que buscaban alcanzar el punto de equilibrio.

Lo que aparece como altamente inexplicable en la firma de este tratado con Bolivia sobre Tarija, es que Argentina cedía a Bolivia la soberanía sobre Tarija a cambio de la soberanía sobre el Chaco tarijeño y la Puna de Atacama que, como ya dijimos, estaba ocupada por Chile como consecuencia de la Guerra del Pacífico.

Para dar un corte definitivo al tema, en 1898 Roca y Errazuriz, presidentes de Argentina y de Chile, firmaron un acuerdo por el cual se creaba una comisión binacional que debía expedirse sobre la cuestión del límite en la zona.

Si estos delegados, cinco por cada lado, no llegaban a una solución mutuamente satisfactoria, habían acordado que la cuestión se sometería al arbitraje del ministro plenipotenciario estadounidense en Buenos Aires, William Buchanan.

Ante el fracaso de la comisión binacional se constituyó la arbitral prevista, integrada por el ministro plenipotenciario estadounidense Buchanan, José Evaristo Uriburu por la Argentina y Enrique McIver por Chile.

Según la tesis doctoral de George Victor Rauch, citado por Escudé y por Cisneros,<sup>23</sup> *“Buchanan diseñó una línea de demarcación y la dividió en siete secciones. El árbitro y ministro plenipotenciario norteamericano votó cuatro veces con el delegado argentino, dos veces con el chileno y, en el sector restante, el voto fue unánime. Según Miguel Angel Scenna, Buchanan dividió en ocho sectores, y no en siete, el área en disputa, y averiguó en cuántos de ellos los delegados argentino y chileno estaban de acuerdo. Tras comprobar que sólo en un sector ambas delegaciones lograban acordar sus respectivas posiciones, Buchanan decidió que los siete sectores restantes fueran resueltos por votación entre Uriburu, MacIver y él mismo. Buchanan votó cinco veces en favor del delegado argentino y dos por el chileno. El 24 de marzo de 1899 estuvo listo el fallo, conocido como laudo Buchanan, con el cual al menos uno de los frentes fronterizos en litigio, el de la Puna de Atacama, quedó cerrado. De 75.000 kilómetros cuadrados de territorio en disputa, 64.000 kilómetros cuadrados (85% del total) quedó para la Argentina, y 11.000 (15%) para Chile”*.

Según los mismos autores, Estanislao Zeballos consideró que el fallo de Buchanan fue consecuencia de la –tradicional para él– debilidad diplomática argentina, pues ante el silencio argentino por la ocupación por el ejército chileno de San Pedro de Atacama y por la creación de las provincias chilenas de Atacama y Antofagasta, Buchanan no se sintió suficientemente presionado por nuestros “derechos soberanos”.

Difícil es de explicar que se haya propuesto un canje territorial en el cual quien cedía derechos a Argentina no estaba en posesión del territorio, por haberlos perdido por causa de una guerra.

Pero además la corriente historiográfica “redentista”<sup>24</sup> considera que, al tener la provincia boliviana costas sobre el Pacífico, (Del Litoral era su nombre), Argentina perdió la oportunidad de tener su salida al

---

<sup>23</sup> Escudé C., Cisneros A. Obra citada.

<sup>24</sup> Mosquera J., entre otros.

Pacífico por el mal manejo que hizo de la cuestión. No toman en cuenta que si bien La Puna había pertenecido al departamento Boliviano del Litoral, en sí misma no llegaba, ni llega, a las costas del Pacífico.

### Paréntesis

Entre el período que va desde los Pactos de Mayo, excluyendo el recién mencionado caso de Atacama, hasta la década de 1960, nada importante deterioró las relaciones argentino-chilenas.

El intento de Perón de recrear la idea del ABC, idea original de Río Branco, entre Argentina, Brasil y Chile fracasó por factores diversos, entre los que hay que tener en cuenta la excesiva intromisión del partido gobernante de Argentina en la vida política chilena, y el desafecto del Itamaraty a llevar adelante un pacto que podía ser no bien visto por los Estados Unidos. Nada de esto afectó la relación entre ambos países.

La tensión limítrofe registró un pico en la década del sesenta, cuando la vida interna de Argentina repercutió en el diferendo.

### Lago del Desierto

La sangre que no se derramó en 1978, como veremos más adelante, se había derramado en 1965 en la región de Lago del Desierto, donde gendarmes argentinos se enfrentaron con los integrantes de un retén de carabineros chilenos, que por dificultades de carácter técnico no habían recibido la orden de repliegue que había emitido su Comandante General, muriendo en la circunstancia el teniente de carabineros Merino Correa<sup>25</sup>.

Este episodio fue la culminación de situaciones previas donde de ambos lados había halcones y palomas. Es evidente que, para cualquiera que analice los hechos con objetividad y aprovechando la perspectiva que da el tiempo transcurrido, concluirá que Merino Correa no fue solo víctima directa de un conflicto fronterizo, sino que fue víctima indirecta de un conflicto político interno de Argentina, dada la puja que existía dentro de nuestro país entre las máximas autoridades por un lado, que deseaban resolver el tema diplomáticamente, y la comandancia del Ejército por el otro, que pensaba que la solución pasaba por la acción militar.

El presidente Illia se había reunido pocos días antes con el presidente chileno Frei Montalva en Mendoza y habían firmado protocolos sobre la resolución de ese y otros casos conflictivos. Por otra parte, era evidente el malestar entre la cúpula militar y el Poder Ejecutivo argentino, quien siete meses más tarde fue desalojado del poder por quien en ese momento comandaba la gendarmería argentina con el cargo de director: el general Julio Alsogaray.

El 6 de noviembre de 1965 se realizó la declaración conjunta, en la reunión de presidentes en Mendoza a la que nos hemos referido, de solución pacífica de los conflictos limítrofes y se decidió que tanto los gendarmes, como los carabineros que se encontraban en la zona de Lago del Desierto se replegaran a sus posiciones anteriores, para facilitar la tarea de la Comisión Mixta formada al respecto. Ese mismo día, por las razones apuntadas, se produce el incidente que le cuesta la vida al teniente chileno.

A pesar de lo ocurrido, un mes después, Chile y Argentina decidieron, en lo que se supuso un apoyo del gobierno chileno al gobierno argentino en su puja con el ejército, que la Comisión Mixta de Límites iniciara su XXIV período de sesiones en Balmaceda, con la presencia de ambos ministros de Defensa.

Esto dio lugar a numerosas reuniones en un clima de desinteligencia, ante la exigencia chilena del retiro de la gendarmería a zonas que excedían lo pactado. Cuando todo indicaba que otra crisis estallaría, en

---

<sup>25</sup> Sanz Luis, "Laguna del desierto". Olcese Editores.



la madrugada del domingo 5 de diciembre de 1965 se llegó a un acuerdo de los Ministros de Relaciones Exteriores, por el cual se procedería a la inauguración en Balmaceda de la XXIV reunión de la Comisión de Límites, para determinar la divisoria de aguas entre el hito 62 y el Monte Fitz Roy<sup>26</sup>.

La labor de Comisión se realizó con dificultad, pues en aquella época no existían los elementos tecnológicos que hoy existen.

Es de destacar la actitud del gobierno chileno, quien a pesar de haber tenido recientemente una víctima mortal en un conflicto armado, apostó a la continuidad de las negociaciones por vía pacífica.

Pegando un salto en el tiempo, diremos que como en 1991 no se había llegado aún a conclusión alguna, por decisión chilena y en el marco del tratado de 1985, se solicitó un laudo arbitral a una Comisión Internacional, esta vez integrada por jueces latinoamericanos, respecto de la disputa limítrofe por Lago del Desierto, que falló a favor de Argentina el 21 de octubre de 1994.

### **Palena-Río Encuentro**

Hasta ese entonces la tensión continuó. De tan antigua data como el caso de Lago del Desierto, fue la controversia de límites en la zona de Palena-Río Encuentro. Lo singular del caso es que fue sometido por Chile al laudo de la Corona Británica de forma unilateral, comunicado mediante nota el 24 de agosto de 1964, sorprendiendo al gobierno argentino, el que finalmente prestó su conformidad a Su Majestad británica. Esta se expidió el 9 de diciembre de 1966, es decir, muy poco tiempo después de los acontecimientos narrados más arriba respecto de Lago del Desierto.

El diferendo se suscitó porque, durante la actuación de la Comisión Arbitral Holdich en 1902, se fijaron sobre mapas los puntos donde se debían colocar los hitos XVI y XVII. Ellos eran la unión de los Ríos Palena y Encuentro y el Cerro de la Virgen.

Eran épocas donde la Geodesia y la Geofísica no habían alcanzado el desarrollo actual, por lo que todo se hacía en base a exploraciones de grupos de personas representantes de las partes.

La dificultad que hubo fue que ambas partes no se pusieron de acuerdo en cuál era el verdadero Río Encuentro y cuál el verdadero Cerro de la Virgen, lo que llevó a Chile, de la forma que hemos señalado, a solicitar el laudo arbitral que, puede decirse, falló salomónicamente dividiendo la zona en disputa de una manera más o menos igualitaria.

La fuerte controversia, víctima mortal mediante, acerca de Lago del Desierto y el derrocamiento del gobierno constitucional argentino, sustituido por el gobierno de la Revolución Argentina, con toda la turbulencia que ambas cosas significaron, opacó la resolución de este diferendo, cuyo laudo fue aceptado por ambos países.

---

<sup>26</sup> Sanz L., Obra citada.

## Lenox, Picton y Nueva

En 1978, reeditando una situación similar de fines del siglo XIX, ambos países estuvieron a punto de ir a la guerra por la cuestión del Canal Beagle. Es que el Tratado de 1881 dividía a la Tierra del Fuego por un meridiano “*hasta tocar en el Canal Beagle*”. Chile interpretó que este último estaba fuera de toda confrontación por su soberanía y que le pertenecía en su totalidad. Esto hubiera tenido consecuencias desastrosas para Ushuaia y para su base naval, por lo que Argentina no podía aceptarlo. Se hubiera constituido en un justificado “casus belli”, y respecto de las “*islas al sur del Canal Beagle*”, la controversia surgió porque al no estar especificado el curso del canal en el sector oriental, a partir de 1904 Argentina elaboró la tesis de que el canal bordeaba la Isla Navarino.

El 29 de mayo y 9 de abril de 1832, en sucesivas conferencias ante la Real Sociedad de Geografía de Londres, el capitán Philips Parker King había dejado sentado que el Canal Beagle “*se extendía desde Christmas Sound hasta el cabo San Pío, distancia 120 millas con un curso tan directo que ninguna punta de las riberas opuestas cruza o intercepta la libre visión*”<sup>27</sup>.

Por otra parte Argentina se contradecía a sí misma. Un estudioso de la talla de José Luis de Imaz escribió lo siguiente<sup>28</sup>: “*Realmente nosotros (los argentinos)*<sup>29</sup> *carecíamos de justos títulos para reclamar las islas, Nueva, Picton y Lenox. Están ubicadas al sur de la línea de navegación del Beagle, y además nunca tuvimos posesión útil. Cuando el pastor Bridges terminó su pastorado con los yaganes en Ushuaia, pasó a ser estanciero en el punto más austral de Tierra del Fuego, en la estancia Haberton. Frente a la casa de la estancia está la isla Gable, cuya posesión Bridges pidió al general Roca. El Congreso Nacional se la concedió por ley. Cuando, tras esa solicitud, Bridges quiso ampliarla a la isla Picton, el gobierno le contestó que eso debía pedirlo en Santiago. Las autoridades chilenas le concedieron la tenencia de esa tierra pública. A partir de entonces, Chile designó sucesivos alcaldes de mar en las tres islas, sin que Argentina las cuestionara nunca.*”

Felizmente, la intervención de la Santa Sede evitó la guerra y aunque el resentimiento en algunos sectores chilenos haya aumentado a causa de la diferencia entre el laudo de la Corte Arbitral y el tratado que se firmó, se evitó un inútil derramamiento de sangre y Argentina, aunque aceptó la soberanía chilena sobre los tres islotes, consiguió que se trazara una línea limítrofe en el mar, que frenaba la expansión chilena hacia el este, pretendida por el decreto del gobierno chileno de fecha 14 de julio de 1977, que establecía la soberanía en doscientas millas náuticas hacia el este a partir de la isla Nueva. Además enmendó un error cometido, o no advertido, en el tratado de 1881, que daba pie a convertir a Ushuaia, principal base naval en la zona, en costa seca, haciendo necesario requerir solicitud de servidumbre cada vez que una nave de bandera argentina, de guerra o mercante, ingresara en las aguas del Canal Beagle.

El 24 de julio de 1971, los presidentes Lanusse y Allende firmaron la declaración de Salta, donde ambos países aceptaban el arbitraje sobre el Beagle y designaban a la Reina Isabel II como árbitro, quien a su vez delegó el análisis y laudo en la Comisión Internacional de La Haya.

La zona por laudarse fue denominada “El Martillo” por la forma que tenía su delimitación. En realidad la discusión era sobre la posesión de las islas Picton, Lennox y Nueva, dado que no estaba claro cuál era el verdadero fin del canal entre estas cuatro posibilidades: a) si el Canal Beagle terminaba antes de bañar las playas de la isla Picton, b) o si se extendía hasta el cabo San Pío en la Isla de Tierra del Fuego y Punta Waller en Isla Nueva, c) si el brazo que se dirigía hacia el sur y pasaba entre las islas de Navarino y Picton era el verdadero o, d) si la boca del canal estaba delimitada por el ya mencionado Cabo San Pío y Punta Yowl en la Isla Navarino, con lo que la isla Picton quedaba en el medio de ella.

<sup>27</sup> Santibáñez Escobar, R. “*Los derechos de Chile en el Beagle*”. Ed. Andrés Bello. 1969.

<sup>28</sup> de Imaz, J. L. “*Buscando otro cardenal Samoré*”. La Nación, 12/05/06.

<sup>29</sup> Aclaración del autor.

La comisión fijó cinco puntos acuáticos, a los que denominó A, B, C, D, E y F. Estos puntos, unidos entre sí por una línea imaginaria, delimitaban una zona que envolvía a las islas en disputa y otras, al sur de las anteriores, que Argentina nunca había reclamado como propias<sup>30</sup>, pero que ahora incluía en la protesta.

El hecho es que la Corte laudó a favor de Chile, otorgándole las islas en cuestión, más zonas marítimas argentinas que no habían estado en discusión, laudo que fue declarado insanablemente nulo por el gobierno argentino.

Al gobierno argentino le preocupó sobremanera que como consecuencia del laudo, el gobierno chileno —mediante el mencionado decreto del 14 de julio de 1977— pretendiera soberanía sobre aguas que Argentina consideraba propias, por estar en el Atlántico.

El mensaje del canciller argentino Montes, al declarar la nulidad del fallo, lo expresa con claridad en el punto 2: “... *Ha sido sobre la base de este exceso de poder del tribunal que Chile ha expedido el Decreto del 14 de julio de 1977 instituyendo líneas de bases marítimas que no solo convierten en internas algunas aguas que hasta entonces no lo eran y que han sido siempre usadas por la navegación internacional, sino que también emiten una proyección de la jurisdicción marítima chilena hasta 200 millas en el Atlántico austral, jurisdicción que la Argentina considera como propias*”.

Cuando la voz de las armas estaba pronta a hacerse oír, la mediación del Papa Juan Pablo II evitó el derrame de sangre. Ya no era un arbitraje, sino una mediación, por lo que lo que el Papa dijera debía contar con la aprobación previa de ambos países.

No ocurrió de esa manera. En solemne ceremonia el Santo Padre anunció una solución, sobre la que Argentina guardó un prolongado silencio, lo que equivalía a una negativa a aceptarla.

La solución papal convertía la superficie marítima ubicada entre la proyección de las doscientas millas del decreto chileno y la línea que unía los puntos A, B, C, D, E y F, en una zona de soberanía conjunta denominada “Mar de la Paz”.

El silencio argentino se hizo permanente y así fue necesario continuar con las negociaciones, llegándose finalmente a la solución definitiva que respetaba los derechos argentinos sobre el mar austral, en lo que Bonifacio Del Carril había denominado, como método de transacción, “... *las islas para Chile, el mar para Argentina*”. Dado que las islas en sí no tenían ningún valor, salvo estratégico, Chile comprendió rápidamente que le abría la posibilidad de reclamar aguas hasta doscientas millas a partir de la isla Nueva.

Tal intento quedó abortado al obtener solamente en la zona en disputa mar territorial hasta tres millas de las costas de las islas en discusión.

Sin embargo, otras voces no muestran tanta conformidad. Para el Grl. Ricardo Etcheverry Boneo<sup>31</sup> el tratado tuvo consecuencias que perjudicaron a Argentina.

*“Chile amplió su penetración en el Atlántico en una magnitud entre 17 y 50 millas ...les posibilita obtener el control marítimo en el Pasaje Drake entre el Cabo de Hornos y 24 millas al sur del mismo”.*

*“Convirtió en aguas interiores y por consiguiente sujetas a su soberanía las situadas al oeste de las islas orientales y la de los canales interiores”.*

*“Se renunció a la jurisdicción que posibilita a nuestro país ejercer las responsabilidades de los Servicios públicos marítimos...”.*

*“Se aceptó sustituir el nombre de Atlántico Sur por el de Mar Austral”.*

*“La República Argentina cedió el control de los tres pasajes interoceánicos, el Estrecho de Magallanes, el Canal Beagle, el Pasaje de Drake ...de las que Chile se convertiría en su custodio natural”.*

<sup>30</sup> Del Carril B. “La cuestión con Chile”. Emecé. 1964.

<sup>31</sup> Etcheverry Boneo R. “Canal de Beagle. Crónica de una mediación”. Ed. Círculo Militar. Año 2000.

*“Chile pasó a detentar el control de tráfico marítimo en la línea base Naval Ushuaia-Buenos Aires, controlando desde las islas Picton y Nueva el acceso oriental desde el Atlántico”.*

## Campos de Hielo

En los períodos presidenciales de Menem y Alwyn, se decidió encarar la solución de los veinticuatro conflictos limítrofes pendientes. El tema más espinoso y al que nos volveremos a referir, el del Canal Beagle, ya se había resuelto con anterioridad. De los veinticuatro temas, veintidós se resolvieron en forma directa, exactamente con las declaraciones y acuerdos emitidos el 2 de agosto de 1991, quedando Lago del Desierto para decisión arbitral y Campos de Hielo o Hielos Continentales para resolución por acuerdo directo.

Sobre este último tema reproduciremos casi en su totalidad lo publicado en el número 8 de la Revista Exactamente, de la Facultad de Ciencias Exactas perteneciente a la Universidad de Buenos Aires, pues nos parece que sintetiza claramente la explicación del caso y además el artículo mismo se basa en opiniones de prestigiosos conocedores del tema.

Los campos de hielo en cuestión constituyen un macizo glaciario de alrededor de 14 mil kilómetros cuadrados, el 80% de los cuales se encuentra en territorio chileno. El espesor de los hielos no se conoce con precisión, pero en algunas zonas se midieron 700 metros de profundidad.

*“En 1991, los presidentes Patricio Aylwin, de Chile, y Carlos Menem de la Argentina, firmaron un acuerdo por el cual se estableció una línea limítrofe, denominada “Poligonal”, que se extendía desde el cerro Fitz Roy hasta el monte Stokes. Esta línea atravesaba la zona a unos 25 kilómetros al este del límite que figuraba en los mapas oficiales argentinos y colocaba del lado chileno un territorio de 1.057 kilómetros cuadrados, que incluía las nacientes de los principales glaciares argentinos: el Viedma, el Úpsala y el Perito Moreno. Sin embargo, para el gobierno, la Poligonal no cedía territorio, sino repartía equitativamente una zona en disputa”<sup>32</sup>.*

Lo extraordinario del caso es que la zona no estaba en disputa, tenía sus límites establecidos, aunque no mojonados y Chile no había hecho reclamación alguna. Argentina cedía graciosamente, mediante la poligonal, los kilómetros cuadrados mencionados. Tal propuesta levantó una oleada de protestas a ambos lados de la cordillera. En Argentina porque se consideraba insólita tal concesión. En Chile porque los sectores nacionalistas desconfiaban de tamaña concesión y temían alguna otra revisión que los perjudicara.

*“Aunque allí no se pueda plantar soja ni criar ganado, es bien sabido que los campos de hielo constituyen una de las mayores reservas de agua potable del planeta, un tesoro cada vez más codiciado. Por otro lado, los hielos representan un atractivo turístico internacional, y son accesibles por tierra solo desde el lado argentino, lo cual significa una fuente invaluable de divisas”.*

Para algunos expertos, el acuerdo Menem-Aylwin se apartaba de los principios tradicionales que se establecieron en los tratados firmados y ratificados por ambos países a fines del siglo pasado, y que señalan que el límite debe pasar por las altas cumbres que dividen aguas. *“No se trata de un problema de límites, ya que éstos fueron establecidos por el tratado de 1881, sino de demarcación. Lo único que falta es trazar el límite por las altas cumbres que dividen aguas, dado que en esta región la línea orográfica y la hidrográfica coinciden”*, afirmaba el doctor Raúl Rey Balmaceda, investigador principal del CONICET y presidente de SAEG, Sociedad Argentina de Estudios Geográficos.

La zona era inaccesible en el siglo pasado, pero *“desde 1914 han penetrado en la región diversas expediciones científicas de japoneses, alemanes, neocelandeses. Ya no hay ningún misterio”*, asegura Rey Balmaceda.

---

<sup>32</sup> Gallardo Susana, “Hielos Continentales”, Revista Exactamente No. 8. [www.fcen.uba.ar](http://www.fcen.uba.ar)

El investigador señaló que, *“además de los mapas realizados por los expedicionarios, en la actualidad se dispone de imágenes satelitales que permiten, desde el laboratorio, diseñar una cartografía donde se establezca con claridad el trazado del límite. Además, si hubiera dudas, un helicóptero que acercara al perito al lugar, resolvería el problema rápidamente.*

*Hoy en día no solo se hacen expediciones científicas a los glaciares, sino también excursiones deportivas y turísticas. Los montañistas aseguran que al recorrer la zona se ven con claridad las montañas que dividen aguas. Las cumbres se elevan, en algunas zonas, hasta 2000 metros sobre el nivel de los hielos. Y, aún en las partes planas, se observa cómo los glaciares descienden en pendiente hacia uno y otro lado de la cordillera, definiendo así las cuencas hidrográficas.”<sup>33</sup>*

Recordemos que el Tratado de Límites ente la Argentina y Chile se firmó el 23 de julio de 1881, fue ratificado el mismo año por los respectivos poderes legislativos, y sigue siendo ley para ambos países. En 1893 se firmó un Protocolo Adicional y Aclaratorio.

No hubo problemas en las regiones donde la línea de las altas cumbres y la que divide aguas coinciden (porque de los más altos picos emergen vertientes que se dirigen a uno y otro lado), pero, en ciertas zonas de los Andes patagónicos, algunos ríos que nacen en la parte oriental desembocan en el Pacífico, como ocurre por ejemplo con la cuenca del Lago Lácar, en cuyas orillas se encuentra la localidad de San Martín de los Andes.

*“Normalmente las altas cumbres son divisorias de aguas. Por esa razón, cuando se descubrió en la Patagonia que había zonas donde aquéllas no coincidían, se produjo una conmoción en el ámbito científico y varios expertos europeos se ocuparon de estudiar esa anomalía”,* explica Rey Balmaceda.

*“De este modo, surgió una zona de litigio de alrededor de 90 mil kilómetros cuadrados, que se sometió al arbitraje del Reino Unido...La zona de los Campos de Hielo, al sur del cerro Fitz Roy, no se encontraba entre los puntos en litigio”.*

Los expertos han demostrado que siempre es conveniente tomar como apoyo del límite la montaña y no la divisoria de aguas. Rey Balmaceda relata una anécdota del Perito Moreno, quien desvió el curso del río Fénix, con la ayuda de una cuadrilla de peones, para que éste dejara de dirigirse al Pacífico y pasara a engrosar las aguas del río Deseado. Con esto, Moreno quería demostrar que la verdadera base para trazar una línea sólida y eficiente son las montañas y no el curso de las aguas.

La “captura del río Fénix”, que Moreno efectuó con ayuda de picos y palas, es algo que puede hacer la naturaleza. Cuando un río próximo tiene más caudal y más fuerza que otro, puede capturar su nacimiento y todas las aguas de este último van a engrosar el caudal del primero.

Según el experto, otro de los problemas que planteaba la línea Poligonal es que dejaba del lado chileno las nacientes del caudaloso río Santa Cruz, que es efluente de una cuenca integrada, principalmente, por los glaciares Viedma y Perito Moreno. *“Si la nacimiento de los glaciares y los ríos queda en territorio chileno, la explotación que haga la Argentina de esas aguas quedará condicionada por el país vecino”,* advirtió Rey Balmaceda.

Además, agregaba, los únicos apoyos válidos para los hitos son las montañas porque, desde el punto de vista histórico, son inamovibles. *“Apoyar un hito en el hielo es muy peligroso –subraya– pues el hielo se mueve”.*

---

<sup>33</sup> Gallardo, Susana. Obra citada.

Para Carlos Escudé, doctor en ciencias políticas por la Universidad de Yale y experto en relaciones internacionales, *“en los hielos continentales, región cubierta por hielo donde las aguas no corren, no fluyen, la aplicabilidad del principio de divisoria de aguas es un poco cuestionable.”*<sup>34</sup>

Escudé remite a la segunda parte del artículo primero del tratado de 1881 que dice: *“Las dificultades que pudieran suscitarse por la existencia de ciertos valles formados por la bifurcación de la cordillera y en que no sea clara la línea divisoria de las aguas, serán resueltas amistosamente por dos peritos, nombrados uno de cada parte”*.

Relata Escudé: *“En virtud de este artículo, en 1898 los gobiernos de Argentina y Chile enviaron a sus peritos, Moreno y Barros Arana, respectivamente, a trazar una línea demarcatoria. Estos, desde lejos y sin acceder al lugar, suscribieron un acta que describe una línea que beneficiaría a Chile, según el experto.*

*Las actas de los peritos constituyen un precedente poco favorable para la Argentina -subraya Escudé-, a pesar de que establecieron una salvedad: dijeron que si el principio geográfico no corría por donde ellos habían supuesto que corría, podía haber modificaciones.”*

*“En 1903 se pusieron hitos sobre el terreno, y en 1908 la oficina de límites de la Argentina publicó un mapa basado en esos hitos y en las actas de los peritos. Recién en 1914 se descubrió el cordón Mariano Moreno, que son las verdaderas altas cumbres.”*

*“Uno podría decir que los peritos se equivocaron”, admite Escudé, y agrega: “pero hay una gran cantidad de jurisprudencia que indica que, en casos de conflicto, si hubo un acuerdo de peritos después de un tratado, siempre ganó el acuerdo de peritos.”* El experto ejemplifica con el laudo arbitral de 1922 en el diferendo de límites entre Venezuela y Colombia, así como con el litigio sobre el Templo de Preah Vihéar, entre Tailandia y Cambodia. En ambos casos se privilegió el acuerdo entre peritos.

Una preocupación de muchos argentinos es qué hubiera pasado con el río Santa Cruz si se ratificaba la Poligonal, ya que su nacimiento quedaría del lado chileno. *“Desde la Poligonal hasta la nacimiento del río hay 108 kilómetros en línea recta. A pesar de que las aguas que llegan al río Santa Cruz, en última instancia, se escurren desde los glaciares, hay una enorme distancia”,* argumentaba Escudé.

*“En 1992 el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina consultó a Eduardo Jiménez de Aréchaga, un experto en cuestiones limítrofes ya fallecido, sobre si era conveniente para la Argentina ratificar la Poligonal, o era preferible rehusarla y someter a arbitraje la fijación del límite. En un documento de fecha 23 de julio de 1992 el experto afirma que, si se recurriera a un arbitraje, el árbitro privilegiaría las razones jurídicas sobre las geográficas, y se pronunciaría por la línea acordada por los peritos Moreno y Barros Arana.”*

*“La geografía indica que, si el trazado del límite tiene en cuenta las altas cumbres que dividen aguas, el territorio actualmente en disputa es argentino. Los argumentos jurídicos, en cambio, inclinarían la balanza a favor de Chile en virtud de un error cometido por el perito Moreno a fines del siglo pasado”*<sup>35</sup>.

Frente a la falta de ratificación del acuerdo por el Congreso Argentino, de la línea poligonal por parte de ambos parlamentos, los presidentes aludidos llegaron a un nuevo acuerdo, basado en los límites tradicionales, con mínimas variaciones, que fue firmado el 18 de diciembre de 1998, que dividía el área tomando como referencias los principales picos, puntos y segmentos de recta, que se establecieron en el artículo 1º del acuerdo.<sup>36</sup> En este caso fue ratificado por ambos Parlamentos. El Congreso Nacional de Argentina lo hizo mediante la ley 25.111, promulgada el 11 de junio de 1999.

<sup>34</sup> Rey Balmaceda cuestiona este argumento porque sostiene que los hielos, en definitiva agua en otro estado físico, se desplazan, por lo tanto fluyen. (Comentario en la revista Exactamente).

<sup>35</sup> Gallardo, S. “Hielos Continentales”. Revista exactamente N° 8. 1997. www.fcen.uba.ar

<sup>36</sup> Lavopa, J. “Las relaciones argentino chilenas”. CARI. 1995.

De esta forma, Argentina mantenía en su territorio las nacientes del Río Santa Cruz y de los glaciares que eran sus fuentes, y por otra parte alejaba sus fronteras del fondo de los fiordos, porque la proximidad que le daba la poligonal, en algún caso de solo siete km, preocupaba sobremanera a Chile<sup>37</sup>.

No deseo terminar este trabajo sin transcribir lo publicado conjuntamente por el BID, CELARE y CARI, en agosto del 2002, respecto de lo expresado por Pablo Lacoste, Director de la Revista de la Asociación Chileno-Argentina de Estudios Históricos e Integración Cultural, con sede en Mendoza, durante el Seminario Conmemorativo de los 10 años de la Firma del ACE 16. Estos comentarios aportan un punto de vista, para este autor, novedoso y diferente de los mantenidos por los sectores extremos de ambos países.

*“Los mapas señalados muestran la coexistencia de dos tradiciones historiográficas, una en Argentina y otra en Chile, que tiene un punto de coincidencia claro: ambas imputan al país vecino de ser expansionista y sustractor de territorio. Estas tesis son sustentadas por los principales historiadores de ambos países, avaladas por las Universidades principales de Buenos Aires y Santiago, por los Institutos Geográficos Militares y los Ministerios de Educación de Argentina y Chile. Ambas tradiciones están ampliamente estandarizadas en la prensa, las escuelas y los cuarteles de ambos países.*

*Después de contrastar las tradiciones historiográficas argentina y chilena, se llega a una conclusión muy clara: alguien miente, pues dos juicios contradictorios no pueden ser verdaderos a la vez.*

*Tras detectar este problema, en el marco de la Asociación Argentino-Chilena de Estudios Históricos e Integración Cultural, hemos hecho un estudio específico para saber quién mentía. Y después de 10 años hemos encontrado documentos que no tuvieron en cuenta ni la tradición historiográfica chilena ni la tradición historiográfica argentina cuando elaboraron todos esos mapas de buena fe. Los documentos que hemos encontrado acreditan que en 1810 el Imperio español había establecido taxativamente que la frontera entre el Río de la Plata y el Reino de Chile coincidían con (lo que sería, N d. A.) el tratado de 1881.*

*En efecto, cuando la corona dispuso implantar el sistema de intendencias en el Reino de Chile entre 1786 y 1800, se estableció que Chile quedaría dividido en tres intendencias, la Intendencia de Santiago iba del desierto de Atacama al río Maule y de la Cordillera al Pacífico; la intendencia de Concepción que iba del Maule a la Araucanía y de la Cordillera al Pacífico; y la intendencia de Chiloé que iba de la Araucanía al Cabo de Hornos y de la Cordillera al Pacífico. O sea, la corona española estableció los límites que luego las diplomacias argentina y chilena consensuaron en el tratado de 1881. Por lo tanto a diferencia de lo que dice el mito sostenido en todos los libros, mapas e imágenes que actualmente imperan en la prensa, las escuelas y los cuarteles del Cono Sur, ni Argentina le ha robado un centímetro cuadrado de territorio a Chile ni Chile le ha robado un centímetro cuadrado de territorio a la Argentina.”*

---

<sup>37</sup> Gallardo, S. Obra citada.

El Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) ha cumplido en 2014 sus primeros veinte años de trabajo. Creado por el Embajador Carlos Manuel Muñiz, su primer Director hasta 2005 fue el Embajador Roberto Guyer. Este anuario es una compilación de artículos de los miembros del ISIAE sobre temas de actualidad relacionados con la seguridad internacional, nacional y asuntos de interés estratégico muy variados, que representan las opiniones personales de los autores. Los conflictos actuales, los problemas de las fuerzas navales y aéreas nacionales, las políticas de defensa, las amenazas del crimen organizado y la necesidad de planeamiento nacional para enfrentarlo, nuestra participación histórica en operaciones de Paz y la propuesta de un centro de prevención de conflictos, una visión de los regímenes de no proliferación como herramienta de seguridad económica, hasta una reseña de cuestiones limítrofes, constituyen el contenido de este anuario 2014.

ISBN 978-987-1558-10-0



9 789871 558100

**CARI** / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES