

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Lo que el neoliberalismo se llevo: reconstruyendo la política de defensa argentina

Lic. Sergio Eissa¹

Introducción

En una Editorial del diario La Nación del 9 de abril de 2010 se sostiene que la situación de desinversión en el sistema de defensa nacional “no es nueva”, que la “desinversión ha continuado” y que “falta una política de largo alcance que contemple el necesario reequipamiento y capacitación”. En este mismo sentido, se han pronunciado en otras oportunidades periodistas y analistas políticos; como por ejemplo Rosendo Fraga, Alejandro Corbacho y Mariano Grondona, a través de diversos artículos en el diario La Nación. En líneas generales, han señalado sistemáticamente que la gestión de “izquierda” de los Presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández, junto a la Ministra Nilda Garré, han implementado una política de continua agresión hacia las Fuerzas Armadas (“que odian los uniformes”), que las conduciría a su destrucción y a la indefensión del país, frente a la modernización tecnológica (carrera armamentista, en sus palabras) que han emprendido los países vecinos.

Aceptando como premisa que se pueda hablar en Argentina de un clivaje político de derecha e izquierda, y que por lo tanto, se podría calificar al gobierno de Menem como de “derecha” y al de los Kirchner como de “izquierda” y a diferencia de lo que sucede en otras partes del mundo, dónde los gobiernos de derecha suelen ser favorables a las Fuerzas Armadas o más proclives a aumentar el gasto en defensa, frente a los gobiernos de izquierda; en Argentina, lo paradójico es que un gobierno, que esos críticos suelen calificar de “izquierda populista”, ha introducido los mayores cambios en la política de defensa de nuestro país con el objetivo de producir modificaciones sustanciales que conduzcan a la modernización del Instrumento Militar

¹ Licenciado en Ciencia Política (UBA), Maestro en Ciencias Sociales mención Relaciones Internacionales (FLACSO – Argentina), Doctorando en Ciencia Política (Escuela de Política y Gobierno – UNSAM), investigador del CAEI y la Fundación Síntesis.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

argentino. Estas acciones que por sí solas ya son relevantes, se destacan aún más cuando se comparan con la destrucción que “la derecha” que gobernó Argentina entre 1989 y 1999, ha provocado en la capacidad del Instrumento Militar argentino para dar cuenta de su misión principal, y con la propuesta de Escuela de Posgrado Ciudad Argentina de la Universidad de Salvador (EPOCA) de conformar “un sistema integral de seguridad pública y defensa común”, dónde “el narcotráfico, el tráfico ilegal” sean hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas argentinas.²

Este paper pretende, entonces, realizar un análisis comparativo entre la política de defensa de los años ´90 con la implementada entre los años 2003 y 2009. Para ello se analizan las siguientes dimensiones: a) lineamientos políticos, y b) el gasto en el sector, en tanto entendemos que el presupuesto, o más precisamente, la cuenta de inversión, reflejan las prioridades del gobierno en el sector.

Más allá de las conclusiones que surjan del análisis, el paper busca, por un lado, desmitificar esa opinión instalada por la “derecha” vernácula y en definitiva generar un debate que permita, lentamente, revertir el desinterés de la sociedad toda en los temas de defensa nacional. Por el otro, establecer una agenda, que lejos de los arcaicos argumentos esgrimidos en el documento de EPOCA, esboce las prioridades para la política de defensa para el Bicentenario de la Independencia (2011 – 2016).

Los lineamientos políticos: de la delegación al gobierno civil de la política de defensa

Si bien en este paper efectuamos un análisis comparado entre la década del ´90 y la primera década del Siglo XXI, no podemos pasar por alto a la ley madre del sistema de defensa.

En efecto, la **Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional, promulgada el 26 de abril de 1988**, definió en su artículo 2º que “la defensa nacional es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, **para enfrentar las agresiones de origen externo**”; y que en su artículo 4º, y tal vez a nuestro criterio uno de los más relevantes, se establece que “**para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior**. En este mismo sentido en su artículo 15 se afirma que “**las cuestiones relativas a la política interna no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares**”.

² Verbitsky, Horacio (2010), “El banco de suplentes”, Página 12, 20 de junio de 2010.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Esta norma derogó la Ley Nº 16.970 de Seguridad Nacional, dando el primer paso para desmontar la Doctrina de la Seguridad Nacional. Si bien ordenaba el dictado de una Ley de Seguridad Interior y de Inteligencia Nacional, hubo que esperar hasta 1992 y 2001 para que dichas normas fueran sancionadas. Por otro lado, la falta de reglamentación de la Ley de Defensa dejó abierta algunas cuestiones, según algunas interpretaciones, para que las Fuerzas Armadas continuaran interviniendo en materia de Seguridad Interior. Tres interpretaciones podían hacerse al respecto: 1) el Presidente de la Nación era el Comandante de las Fuerzas Armadas y, tal como establecía la Constitución, podría utilizar las mismas de acuerdo al artículo 86 inciso 17; 2) el artículo 47, en el Título de Disposiciones Transitorias, establecía que los “organismos de inteligencia mantendrán la misión, integración y funciones determinadas por el Poder Ejecutivo Nacional” y; 3) el surgimiento del concepto de **Nuevas Amenazas permitió argumentar que desaparecía la distinción entre agresiones y externas, rol, éste último, asignado a las Fuerzas Armadas de acuerdo al artículo 2º**. Estas cuestiones surgieron a la luz, luego del copamiento del cuartel del Ejército Argentino en La Tablada en enero de 1989, como veremos en seguida, y se mantuvieron a lo largo de la década del '90.

Luego que el Movimiento Todos por la Patria (MTP) copara el cartel del Ejército en La Tablada en enero de 1989, se aprobaron tres (3) decretos, el 83/1989, el 327/1989 y el 392/90, que eran violatorios de la división que efectuaba la Ley de Defensa entre seguridad interior y defensa nacional.

En efecto, el **Decreto Nº 83 del 25 de enero de 1989** creaba en el ámbito de la Presidencia de la Nación el Consejo de Seguridad, el cual estaba integrado por los Ministros de Interior, **de Defensa** y de Relaciones Exteriores y Culto, el Secretario de Inteligencia de Estado de la Presidencia de la Nación y los **Jefes del Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas**. Este Consejo tenía la misión de asesorar al Presidente en relación a las medidas a adoptar para “conjurar todo hecho de violencia organizada que atente contra la seguridad, la vida, la propiedad o la libertad de los habitantes de la Nación o ponga en riesgo a algunas de sus instituciones o su patrimonio, así como suministrar a la Justicia Federal toda la información que pueda ser útil para la investigación y juzgamiento de los hechos. En particular asesorará al Presidente de la Nación sobre:

- a) La estrategia para la acción antisubversiva.
- b) La articulación de los mecanismos de seguridad para lograr la mayor eficacia en su accionar (...).”

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Por su parte, el **Decreto N° 327 del 10 de marzo de 1989** establecía en su artículo 1° “las bases orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar, **la formación o actividad de grupos armados** que tengan la aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación”. A través de su artículo segundo, le encargaba al Consejo de Seguridad, creado por el Decreto N° 83/89, y que integraban el Ministro de Defensa y las Fuerzas Armadas, “asesorar al Presidente de la nación en la formulación de las medidas” señaladas en el artículo primero. **El artículo 3° ordenaba a los Ministerios del Interior y al de Defensa a coordinar las acciones a las que se refiere el primer artículo, y la eficiente y adecuada utilización de los medios respectivos. También se creaba un Consejo de Seguridad Interior, en el cual participarán el Ministro de Defensa y el Jefe del Estado Mayor Conjunto, para asesorar al Presidente frente a una crisis; llevándose el cuadro de situación en la órbita del Ministerio de Defensa. Este Decreto también preveía que la responsabilidad inicial frente a los hechos descritos en el primer artículo, correspondía a las fuerzas policiales y de seguridad, pudiendo instruir el Presidente a las Fuerzas Armadas a intervenir “en los casos en que la magnitud o características de los hechos, o del equipamiento con que cuenten los agresores, lo hicieran necesario”. El jefe operativo sería un integrante de las Fuerzas Armadas. Finalmente, si la agresión se realizará contra las instalaciones de las Fuerzas Armadas, éstas deberán actuar de inmediato, correspondiendo a las fuerzas policiales y a las fuerzas de seguridad actuar en apoyo de ellas.**

El Presidente Carlos Menem (1989 – 1999) modificó la norma anterior, a través del Decreto N° 392/90, reemplazando los artículos 1°, 2° y 4°. En el primero agrega, al párrafo citado ut supra, la siguiente expresión: “(...) como asimismo en el supuesto de hechos que constituyan un **estado de conmoción interior** de gravedad tal que pongan en peligro los bienes mencionados precedentemente”. **En el artículo 2° suplanta al Consejo de Seguridad por el Consejo de Defensa Nacional creado por la Ley de Defensa Nacional, para la formulación de medidas en los supuestos que establece el artículo primero; es decir, el Ministerio asesorará en los temas de prevención y lucha de las actividades de grupos armados, y para casos de conmoción interna. El nuevo artículo 4° establece expresamente que el Comité de Seguridad Interior estará integrado por el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y el Secretario de Inteligencia, y que éste Consejo podrá confeccionar planes para la acción conjunta de las fuerzas policiales, fuerzas de seguridad y Fuerzas Armadas.**

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Luego de arduas negociaciones, el 6 de enero de 1992 fue promulgada la Ley 24.059 de Seguridad Interior. En ella, en línea con lo ya establecido en la Ley de Defensa Nacional, se mantuvo una clara diferenciación entre seguridad interior y defensa nacional, fijando además una regulación para el uso de las Fuerzas Armadas – facultad constitucional - en el ámbito doméstico, si una situación excepcional así lo requiriera. Esto último descalifica los argumentos de aquellos que sostienen que la legislación actual no le permite hacer al Estado frente a las mal llamadas Nuevas Amenazas, en caso que las fuerzas policiales y las fuerzas de seguridad se vieran superadas por una hipotética situación.

En efecto, el artículo 2º define como la “seguridad interior a 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”.

Es relevante reseñar in extenso los Títulos V y VI de la ley. En el artículo 27 se establece que el Ministerio de Defensa dispondrá, a requerimiento del Comité de Crisis, que “las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación (...) de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior.” Observemos como el legislador ha querido dejar escrito expresamente que “servicios de las Fuerzas Armadas” podrán ser usados en operaciones de seguridad interior, excluyendo a las unidades de combate de las tres fuerzas.

Los artículos 28, 29 y 30 se refieren a los potenciales atentados, en tiempos de paz, a las unidades militares. En ellos se establece que un atentado a una jurisdicción militar es una cuestión de seguridad interior, pero aclarando que es obligación primaria de las Fuerzas Armadas preservar dicha jurisdicción y “el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción”, de conformidad a la legislación vigente.

El Título VI se refiere específicamente “al empleo subsidiario de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior”. El artículo 31 establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27, las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º”. Para que el Presidente haga uso de las atribuciones que le otorga la Constitución Nacional en el artículo 86 inciso 17, deberá declarar previamente el estado de sitio.

El legislador también quiso dejar establecido, en el artículo 32, que el empleo de las Fuerzas Armadas se ajustará:

a) La conducción de las Fuerzas Armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23.554;

b) Se designará un comandante operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando;

c) Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554.

Como en toda negociación, el inciso b) fue una concesión que hubo que hacer para que saliera la ley.³

Otra norma relevante aprobada, luego de los debates organizados en la Honorable Cámara de Senadores, en este período fue el **Decreto Nº 1116/96 “Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto”**. Esta Directiva ratificaba la estrategia defensiva que adoptaba la República Argentina para defender sus intereses vitales y **establecía como misión principal de las Fuerzas Armadas la de “preservar la soberanía e independencia, la integridad territorial, la autodeterminación, la vida y la libertad de los habitantes y los recursos de la Nación”**. También se desarrollaban expresamente cuáles eran las “otras misiones de las Fuerzas Armadas:

- a) Participación en operaciones bajo mandato de las Naciones Unidas;
- b) **participación de “las Fuerzas Armadas en misiones de seguridad interior”, “planificando y ejecutando” las operaciones previstas en la Ley Nº 24.059;**
- c) participación en el desarrollo de un Sistema de Defensa Regional; y
- d) participación en apoyo a la comunidad.

³ Entrevista Fuente D, 16 de octubre de 2009.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Pero el problema que se presenta es la contradicción en la que se incurre con la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior. Tal como sostiene Marcelo Saín (2001: 20), *la planificación y ejecución* “supone la elaboración de una doctrina general y operativa al respecto, la adaptación organizativa y logística (...), la capacitación del personal militar para las mismas y la producción de inteligencia atinente a las temáticas a intervenir”, quebrando de esta manera la excepcionalidad prevista en la mencionada Ley.

La Ley 24.948 “Bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas” del año 1998, tuvo su origen en el Estado Mayor Conjunto y fue parcialmente modificada por los asesores que ya habían trabajado hasta entonces con la Ley de Defensa Nacional y con la Ley de Seguridad Interior.⁴ La norma reafirma la concepción estratégica defensiva y toma lo dispuesto en la Directiva, al afirmar que también coadyuva al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, ésta expresa nuevamente que la República Argentina ejerce “su derecho a organizar Fuerzas Armadas aptas para el ejercicio de legítima defensa”, de acuerdo a lo establecido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Esta ley, en lo que respecta a los temas que estamos estudiando, establece en su artículo 3º que “las misiones de las Fuerzas Armadas, en el marco planteado por las leyes 23.554 de defensa nacional y 24.059 de seguridad interior, **deben ser fijadas por los organismos competentes que establezcan estas leyes**”.

Un primer problema que presenta esta ley es que mientras en su artículo 5º sostiene que “tanto las previsiones estratégicas como en la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento, se dará prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas, así como con las fuerzas de seguridad en sus funciones de apoyo”; la Ley de Seguridad interior había establecido en su artículo 32 inciso c) que esas operaciones de apoyo no podían incidir en la doctrina y equipamiento, entre otros aspectos, de las Fuerzas Armadas.

A su vez el artículo 6º sostiene que la reestructuración “considerará el empleo del instrumento militar” en las siguientes operaciones:

- Convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación;
- En el marco de Naciones Unidas;
- **En apoyo a la seguridad, encuadradas en la Ley Nº 24.059;**

⁴ Entrevista Fuente D, 12 de febrero de 2010.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

- En apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

Como vemos el artículo 5º se contradice con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Interior. Esta situación y la definición de que el Instrumento Militar debía prepararse para la “defensa en caso de un ataque externo”, contenida tanto en la Ley de Defensa, fue usada como argumento para insistir en que las Fuerzas Armadas debían prepararse para hacer frente a las mal llamadas Nuevas Amenazas. Esta posibilidad tomará impulso y cristalizará en el Libro Blanco de 1999 y en su Revisión del año 2001.

Antes de avanzar con esos documentos, hagamos una breve mención a la **Ley Nº 25.520 de Inteligencia Nacional del año 2001**. El artículo 2º inciso 4) restringe claramente el accionar de los organismos de inteligencia del Sistema de Defensa al definir la inteligencia estratégica militar como “la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar.” Más aún, a través de su artículo 10º, se creó la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DNIEM), dependiente del Ministerio de Defensa, cuya función será la de producir inteligencia estratégica militar. Asimismo, el Decreto Reglamentario Nº 950/2002 establece que la DNIEM “coordinará las acciones que corresponden a los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas”. **Estos “tendrán a su cargo la producción de la inteligencia estratégica operacional y la inteligencia táctica necesarias para el planeamiento y conducción de operaciones militares y de la inteligencia técnica específica”.** La sanción de esta ley cierra, a nuestro criterio, la aparente contradicción entre el artículo 15 y el artículo 47 de la Ley de Defensa en cuanto a las funciones de los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas. Pese a ello, algunas de las fuerzas continuaron realizando tareas de inteligencia interna, lo que requirió la intervención ministerial y la sanción de normas complementarias a las ya referidas.⁵

Como hemos dicho ut supra, algunas de las “aparentes lagunas” que aparecían frente al surgimiento del concepto de nuevas amenazas y la definición de defensa, permitieron que cristalizara en algunos documentos, en concordancia con las intenciones de los Estados Unidos, la intención de que las Fuerzas Armadas se involucraran en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, fundamentalmente. Esos documentos son, como señalamos, el **Libro Blanco de la Defensa Nacional del año 1999 y la Revisión de la Defensa del año 2001**.

⁵ Ver Pertot, Werner (2009), “El Almirante Godoy en aguas turbulentas”, Página 12, 16 de abril de 2009.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

El primer documento, correspondiente al último año de la gestión del Presidente Carlos Menem y suscripto por su Ministro de Defensa, Jorge Domínguez, forma parte de un conjunto de acciones, tomadas por el Estado Nacional, conocidas como Medidas de Confianza Mutua. Este documento expresa en el primer apartado “El Escenario Estratégico: una Visión desde la Argentina”, que “se ha producido un cambio en la naturaleza y en la diversidad de las amenazas”. Por un lado, persisten los conflictos interestatales clásicos, pero por el otro han surgido:

- a) Amenazas emergentes: tienen carácter hostil, “afectan las instituciones y a las personas por la mayor permeabilidad que presentan las fronteras”,
- b) Factores de riesgo: no existe una voluntad hostil, afectan la seguridad de los Estados, como por ejemplo, la acumulación de armas químicas, bacteriológicas y nucleares; y
- c) Fuentes de inestabilidad: “engloban todos los bolsones de esta característica que afloran en el mundo, en función de las disputas extra o intra – fronteras de raíz histórica, cultural o territorial y que aparecen ante la percepción internacional como situaciones críticas, que en función de su evolución, pueden incidir sobre su seguridad”.

Agregando, finalmente, que “los cambios en desarrollo requieren amoldar a los componentes que integran la defensa del Estado, incluyendo a sus Fuerzas Armadas, para adaptarlos a las nuevas demandas”.

Por otro lado, en la segunda parte “Los Incentivos Nacionales”, se listan aquellos “que guardan relación con la defensa” y entre los cuáles se menciona a “la preservación de la nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo internacionales”.

Por último, señalemos que se mantiene la misión principal, enunciada por normas y documentos previos, y se listan las misiones secundarias – las ya mencionadas -, más otras que, a nuestro criterio, son más bien tareas que surgen de normativas específicas; como por ejemplo, el apoyo logístico a la campaña antártica.

El segundo documento, la Revisión de la Defensa, fue firmado por el Presidente Fernando de la Rúa, su Ministro de Defensa, Ricardo López Murphy y el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Tte. Gral. Juan Carlos Mugnolo. Este documento define a la degradación ambiental, al crimen organizado, las amenazas a las instituciones democráticas en la región, el tráfico de armas, el contrabando, las migraciones ilegales y el narcoterrorismo, como Amenazas No Tradicionales; otra forma eufemística de llamar a las

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Nuevas Amenazas. De este conjunto de “amenazas”, disímiles entre sí, se destaca al **narcoterrorismo**, un concepto muy en boga durante los años `90 y se sostiene que éste “**desde el punto de vista militar, actúa como catalizador de conflictos entre Estados y puede incluso provocar la intervención de poderes extra regionales**”. Agregando más adelante en el mismo apartado, que “**las Fuerzas Armadas de la República Argentina (...) desempeñan un importante papel de apoyo a otras agencias del Estado que tienen a su cargo los aspectos operativos de la lucha contra estas actividades ilegales**”. Esta mención de las Nuevas Amenazas en un documento de la defensa, constituye por sí, un retroceso en cuanto a la legislación ya vigente en el año 2001, y al consenso alcanzado en cuanto a esa normativa. Sin embargo, más grave aún es que en el apartado de “**Prioridades Estratégicas en el Siglo que se Inicia**” se sostiene que uno de los **intereses estratégicos** es la “**preservación de la Nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo**”. Esta cuestión, junto con el resto de los **intereses estratégicos** que se reseñan,

“**Constituyen cuestiones de elevada importancia nacional, respecto de los cuales el Sistema de Defensa debe encontrarse en capacidad potencial de contribuir de diversos modos a su mejor logro, dentro del marco legal vigente y según lo requieran las autoridades constituidas, en función de la evolución de la situación estratégica**”.

Ni más ni menos, se está sosteniendo que el planeamiento, la doctrina, el adiestramiento y la formación deben tener en cuenta al narcotráfico y al terrorismo. En efecto, en un discurso dado en la inauguración de un curso superior de las Fuerzas Armadas en el año 2000, el Ministro de Defensa Ricardo López Murphy hizo mención al peligro que representaban las Nuevas Amenazas, entre las que incluyó al terrorismo, al narcotráfico, el crimen organizado, las luchas étnicas, los desastres naturales y las migraciones masivas (Braslavsky, 2009: 54).

Ese mismo año, el nuevo Ministro de Defensa Horacio Jaunarena propuso fusionar la Prefectura Naval Argentina con la Armada Argentina, un viejo anhelo de esta última; proyecto que fue resistido por el radicalismo (Braslavsky, 2009: 53 - 54), en tanto que implicaba una violación a la separación entre defensa y seguridad interior.

Durante los gobiernos de los presidentes Néstor Kirchner (2003 – 2007) y Cristina Fernández (2007 a la fecha⁶) se hicieron operativas no sólo las normas aprobados

⁶ Se analizan las acciones tomadas sólo hasta fines de 2009.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

durante los años previos, sino que se completa el entramado institucional del sistema de defensa, ya no para fortalecer el control civil de las Fuerzas Armadas, sino más bien para efectivizar el ejercicio del gobierno civil de la defensa (Montenegro, 2007).

Previamente a la operativización de la Ley de Defensa y a la tarea de completar el entramado institucional, que permita el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional, el Presidente Néstor Kirchner aprobó, a través del Decreto N° 545/2003, el proyecto “**La Defensa Nacional en la Agenda Democrática**” con “el objetivo de crear un ámbito de debate capaz de propiciar la actualización de diagnósticos, de aportar, de un modo plural y abierto, a la elaboración de un Plan Estratégico de la Defensa Nacional (...)”. Para lo cual, se convocaron a especialistas, civiles y militares, nacionales y extranjeros, pertenecientes al Ministerio de Defensa, a las Fuerzas Armadas, instituciones académicas, ONG’s, entre otros. Dichos debates quedaron registrados en el conocido “**Libro Azul de la Defensa**”, publicado en diciembre de 2003. En el apartado correspondiente a “Política Exterior y Defensa Nacional”, **ya no figura entre los intereses estratégicos el narcotráfico y el terrorismo**. Asimismo, en la sección “El papel de las Fuerzas Armadas en el Nuevo Contexto Estratégico Internacional y Regional” se sostiene “que el rol fundamental de las FFAA en el ámbito nacional es el de preservar la soberanía, la integridad territorial y la capacidad de autodeterminación, proteger el patrimonio nacional y la vida y libertad de los habitantes”. Más adelante se agrega que deben considerarse dentro de los roles secundarios, las operaciones de apoyo a la seguridad interior, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Seguridad Interior. Por último señalemos que, en el apartado denominado “El Instrumento Militar” se reitera lo expresado en la legislación vigente – Ley de Defensa Nacional, Ley de Seguridad Interior y Ley de Reestructuración -, en cuanto la misión principal y a las cuatro misiones secundarias.

Como resultado de estos debates, la Ministra de Defensa, Nilda Garré, propuso al Presidente de la Nación un proyecto de decreto por el cual se reglamentaba, luego de 18 años, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional. Efectivamente, el 13 de junio del año 2006 se sancionó el Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa N° 727, señalándose en sus considerandos que se busca contribuir a la posible confusión entre los conceptos de **seguridad interior** y **defensa nacional**. **Para ello, debe dejarse en claro que**

“el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y/o refiera a la seguridad interior.

Que por ello deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación "nuevas amenazas", responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales."

A tal efecto, en el artículo 1º del decreto se expresa que "las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley Nº 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 seguridad interior." Asimismo se sostiene que 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.*"⁷ Por otro lado, en su artículo 3º se afirma que "el Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior".

De acuerdo a lo previsto en el artículo 27 del decreto reglamentario, el Presidente de la Nación convocó, a través del Decreto Nº 1168/2006, al Consejo de Defensa Nacional (CODENA), por primera vez desde que fuera sancionada la Ley de Defensa. El Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional, elaborada por el CODENA, sirvió de base para la elaboración del Decreto Nº 1691/2006 y de la Directiva de Política de Defensa Nacional, aprobada el 10 de noviembre de 2009, a través del Decreto Nº 1714.

⁷ Este precepto se reitera en el artículo 23.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

El Decreto Nº 1691/2006 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, establece que

“en función de la permanente e indelegable misión principal del Instrumento Militar, cual es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado, es que deben estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente las Fuerzas Armadas de la Nación. La misión principal de las Fuerzas Armadas debe ser, consecuentemente, el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerzas en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”.

Aún cuando se habilita la utilización del Instrumento Militar para el cumplimiento de misiones subsidiarias, el diseño de sus capacidades tomará como principal criterio ordenador a la misión principal asignada a éste. De las cuatro y únicas misiones subsidiarias que le es posible llevar adelante⁸ - esto es, participación de las Fuerzas Armadas en **operaciones de seguridad interior**⁹, en **operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos**, en el marco de las **operaciones multilaterales de Naciones Unidas** y en la construcción de un **Sistema de Defensa Subregional** - está previsto que sean únicamente estas dos últimas las que puedan incidir sobre el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, con particular énfasis en lo relativo a su interoperabilidad.

En consecuencia, las restantes misiones subsidiarias no deberán ser contempladas en la elaboración del diseño del Instrumento Militar, en lo que respecta a su doctrina, estructura orgánica y medios, como así tampoco deberán afectar las capacidades del Instrumento Militar.

El Decreto Nº 1729/2007 estableció el **Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional**. En lo que respecta a nuestro trabajo, digamos únicamente que este Ciclo se inicia “con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), suscrita por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministerio de Defensa, a partir de la cual el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas formulará el **Planeamiento Estratégico Militar correspondiente**, el que se materializará en los documentos: a) **Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM)**, b) **Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL)**, c)

⁸ Las mismas se encuentran explicitadas en la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

⁹ Previsto por ley Nº 24.059 y acorde a los límites y criterios dispuestos en esta norma y en el Decreto Nº 1691/06.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Directiva Estratégica Militar (DEMIL) y, d) Plan Militar de Corto, Mediano y Largo Plazo". Por su parte, cada una de las fuerzas elaborará los planes contribuyentes. **Por último, destaquemos que todo este proceso el Ministerio de Defensa ejercerá una supervisión en la que "evaluará la correspondencia" del nivel de Planeamiento Estratégico Militar "con los lineamientos previamente determinados por la Directiva de Política de Defensa Nacional"**. Este párrafo busca resaltar el fortalecimiento del rol del Ministerio en la definición de la política de defensa, en el control del planeamiento militar, que debe ajustarse a esos lineamientos políticos, y que son en definitiva los que definen el modelo de Instrumento Militar hacia el mediano y largo plazo.

La primera Directiva de Política de Defensa Nacional, Decreto N° 1471/2009, publicada en democracia, reitera los conceptos hasta aquí vertidos y agrega, entre otros postulados relevantes, que

"no puede dejar de puntualizarse la existencia de circunstancias y procesos vinculados al desarrollo de situaciones de naturaleza no militar, que eventualmente han demostrado capacidad para incidir de manera significativa en la seguridad en el ámbito internacional y que se han manifestado con particular énfasis en la región, tales como diversas modalidades de criminalidad organizada.

Al respecto, cabe señalar que en el caso de la República Argentina este tipo de situación es atendida por organismos policiales, de seguridad y de inteligencia específica, conforme a la legislación vigente en la materia. La eventual intervención de las Fuerzas Armadas en circunstancias asociadas a estos casos, se encuentra estrictamente regulada por la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y de ninguna manera podrá incidir ello en aspectos relacionados con la doctrina organización, equipamiento, capacitación e inteligencia de dichas instituciones castrenses".

Hacia fines del 2009, con las nuevas normas sancionadas¹⁰ se completó casi en su totalidad la arquitectura institucional del Sistema de Defensa Nacional de la República Argentina. Estas normas dictadas entre el 2003 y el 2009 refuerzan el consenso logrado por los actores políticos a fines de la década del '80 y principios de los '90. Dejando en claro taxativamente que, el sistema de defensa nacional y el sistema de seguridad interior "atienden a supuestos de hechos distintos, y se excluyen mutuamente en su aplicación" (Dapena, 2007: 46). En este sentido, la prevención y persecución del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado excede "el ámbito de actuación de las Fuerzas Armadas", porque dado que se tratan de conductas

¹⁰ Cabe destacar también la derogación del Código de Justicia Militar.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

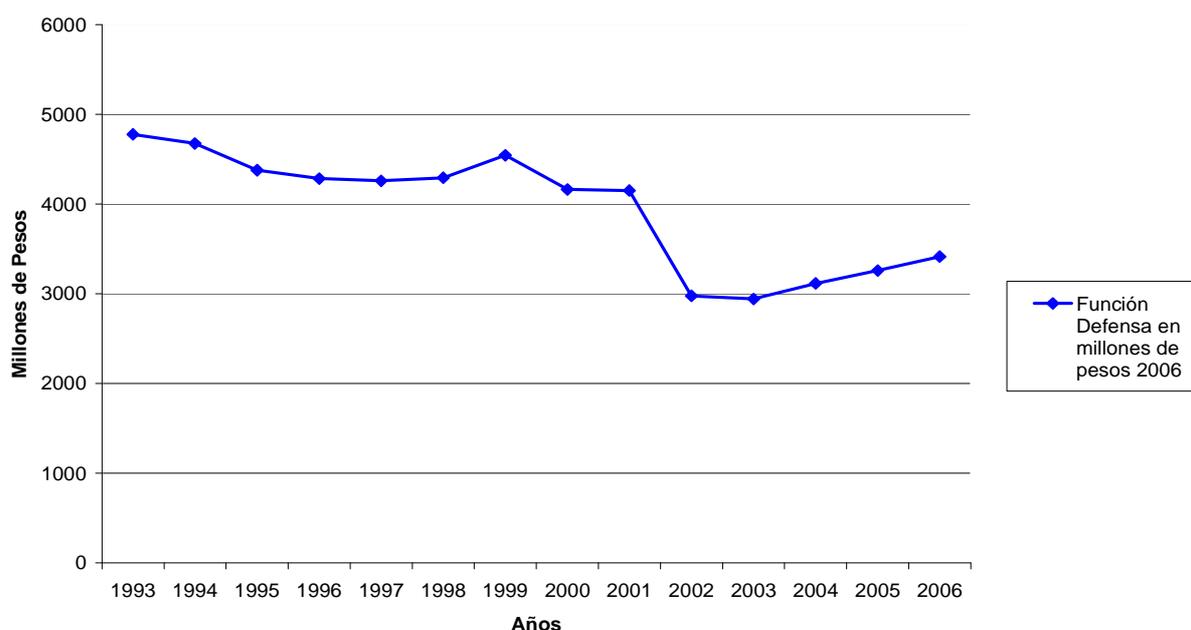
Octava Jornada de Medio Oriente

delictivas, “su persecución está expresamente atribuida a las fuerzas de seguridad y policiales, que actúan en el marco del sistema judicial argentino”. Esto NO impide – de ahí lo ya reiterado, que las normas deben ser leídas de manera sistémica -, que ambos sistemas interactúen. Dicha interacción está taxativamente dispuesta. En primer lugar, a nivel político “por la integración recíproca de los Ministros de Defensa y de (Seguridad, Justicia y Derechos Humanos”. En segundo lugar, interactúan en las hipótesis previstas en la Ley de Seguridad Interior, no existiendo “otras hipótesis que permitan la utilización del Instrumento Militar” (Dapena, 2007: 46).

El gasto en defensa: de la desfinanciamiento a la resucitación

Durante los años ´90, mientras el gasto en la administración pública se incrementó considerablemente, el gasto en defensa permaneció prácticamente inalterable, con una leve reducción hacia el final de la década. En efecto, la función defensa refleja una caída del 7,61% entre 1993 y 2001, de acuerdo a las Cuentas de Inversión; mientras que el gasto de la administración pública nacional aumentó en un 50.74% para el mismo período. Por otro lado, si comparamos a la función defensa con la función seguridad, observamos que esta última aumentó en un 10,52% durante esos años. Pero el mayor incremento en esos años se produce en los servicios de la deuda pública: 350,52%.

Evolución del gasto en la Función Defensa en pesos 2006



Fuente: Ministerio de Economía

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

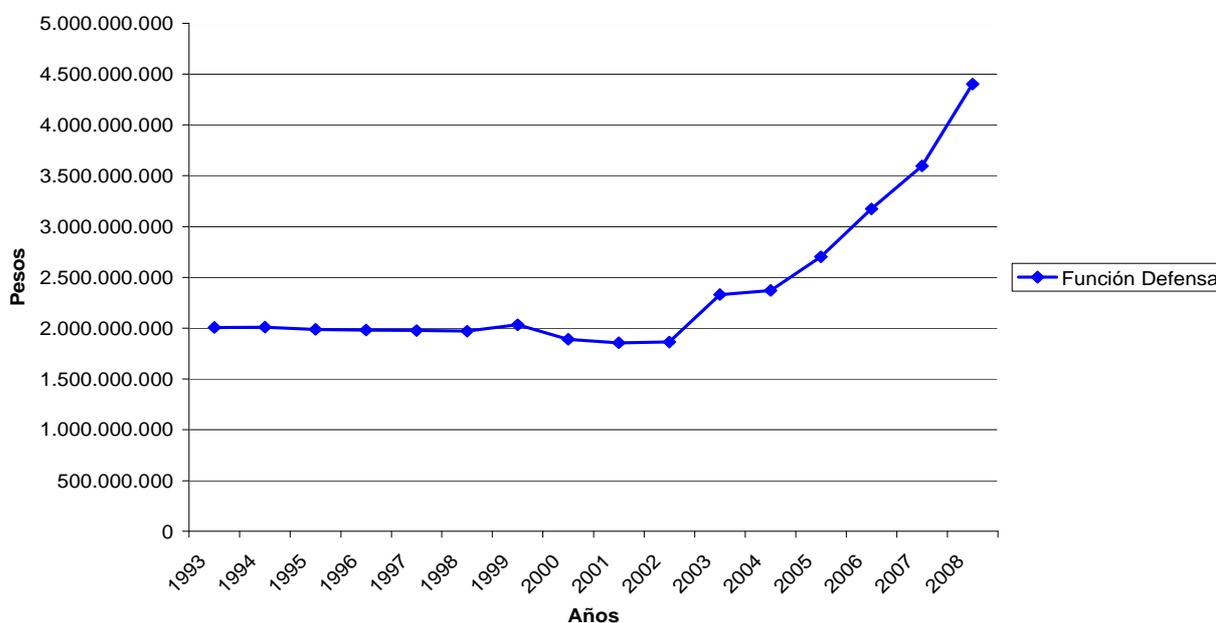
en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Luego de la devaluación del año 2002, el gasto se recupera tanto en pesos del año 2006 como en pesos constantes. El aumento en el gasto de la función de defensa acompañó el aumento del gasto en la administración pública nacional, como podemos observar en el gráfico precedente y en los gráficos siguientes. Mientras el gasto en la administración pública nacional aumentó en un 216,04% entre 2002 y 2007, la función defensa se incrementó en un 105,63% y la función seguridad en un 165,21%. La primera recibió un 2,19% del total del gasto y la segunda un 2,25%, correspondiendo los mayores aumentos a: seguridad social 38,70%; deuda 10,89%; transporte 10,10%; energía, combustibles y minería 9,83%; y educación y cultura 8,95%. Las diferencias con el período anterior, no sólo en materia de defensa, son relevantes.

Pese a ello, la recuperación en valor dólar es menor, lo cual es importante si se tiene en cuenta que la inversión en equipamiento debe ser hecha en esa moneda, más aún después de la década del '90 cuando se desactivó prácticamente la totalidad de la industria para la defensa nacional.

Evolución del gasto en la Función Defensa



Fuente: elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Economía

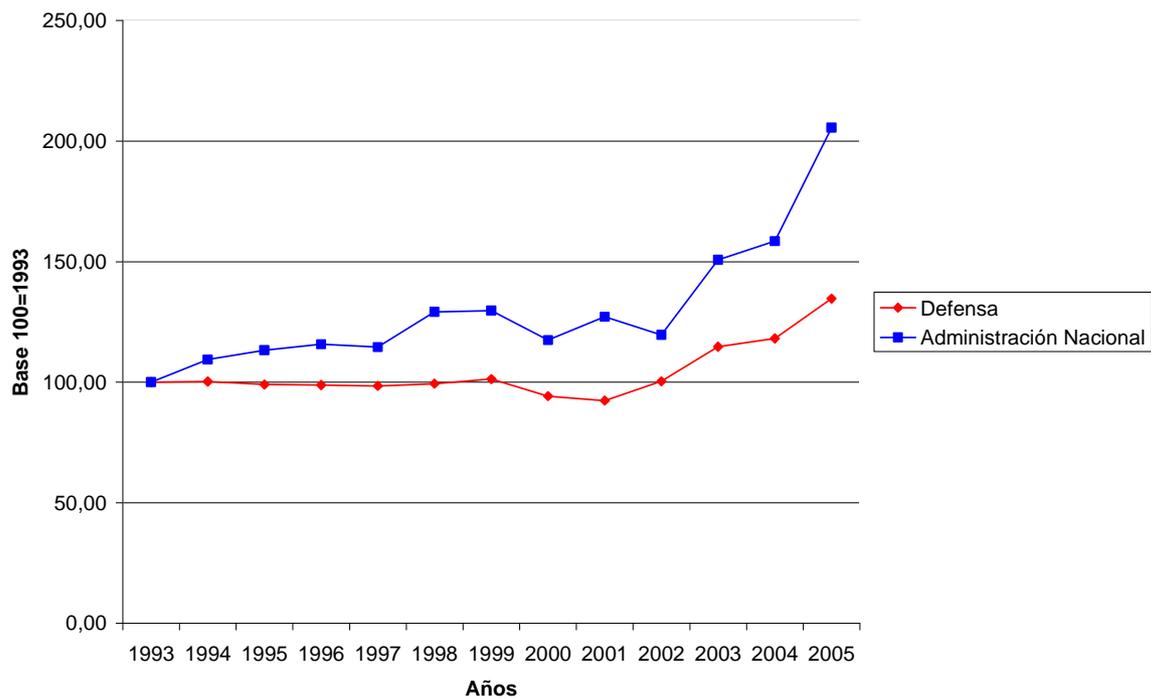
V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Evolución del gasto en Defensa y en la Administración Nacional



Fuente: elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Economía

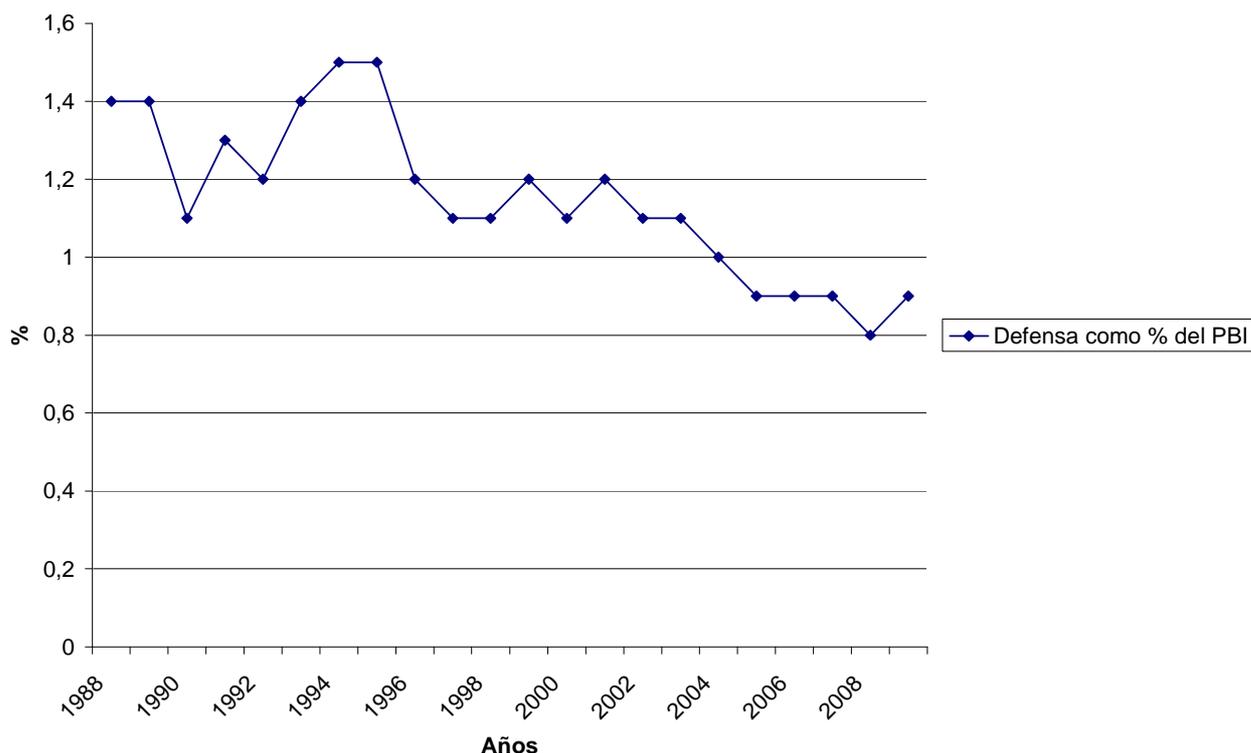
V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Defensa como % del PBI



Fuente: SIPRI y Ministerio de Defensa para el año 2009

Todos estos datos no sólo muestran que el gasto acompañó la evolución del gasto presupuestario en la Argentina, sino también el desinterés del tema defensa en la agenda pública y gubernamental de nuestro país. Sin embargo se observa una marcada diferencia entre 1989 – 2001 y 2003 – 2009: en este último período se ha buscado recomponer el gasto en defensa, obteniendo especialmente durante la gestión de la Ministra de Defensa Nilda Garré (2005 a la fecha) una incipiente mejora que han permitido la implementación de planes tendientes a la recuperación de los sistemas de armas que entre 1983 y 2003 fueron prácticamente abandonados.

Esta situación se ve reflejada también cuando se analiza la situación del subsistema de producción para la defensa. En efecto la evolución del gasto tuvo un impacto significativo en este subsistema. Durante la década del `90, en concordancia con las políticas de reforma del Estado neoliberales implementadas durante esos años, ese subsistema fue prácticamente destruido; situación que empezó a ser revertida a partir del año 2005 aproximadamente. El análisis de las acciones tomadas respecto a este

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

subsistema refuerzan las conclusiones previas que hemos señalado en materia presupuestaria.

En efecto, con la sanción de las leyes Nº 23.696 de Reforma del Estado, Nº 23.697 de Emergencia Económica y Nº 24.045 de Entidades Sujetas a Privatización en el ámbito Ministerio de Defensa, el gobierno pudo “transformar, transferir o concesionar empresas públicas” y delegando en el Poder Ejecutivo “la facultad de transformar la naturaleza de la empresa, escindirla, fusionarla o liquidarla” (Daponte, 2010: 47). En este marco fueron liquidadas, transferidas y privatizadas, entre otras, Fabricaciones Militares, la Fábrica Militar de Aviones, el Astillero Domecq García y el Astillero Tandanor.

La Dirección General de Fabricaciones Militares había llegado a contar con catorce (14) establecimientos industriales propios, contando además con participación en el capital accionario de varias sociedades como ATANOR, Aceros Ohler, Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA), Carboquímica Argentina, Petroquímica Bahía Blanca, Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE), Hierro Patagónico de Sierra Grande, Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Río Tercero S.A. y Salta Forestal S.A. (SAFSA). Luego de la liquidación y desguace sufrida por la empresa a los largo de los años '90, a partir del año 2006, el Poder Ejecutivo Nacional inició la transformación jurídica, estructural y operativa de la Dirección General de Fabricaciones Militares, para recomponer las capacidades operativas y productivas de sus establecimientos fabriles.

En cuanto al astillero Tandanor, creado en 1879, que fue privatizado en el año 1991 a través de actos administrativos irregulares, había presentado la quiebra en el año 2000. En este contexto, en marzo del 2007, se declaró nula la venta de la empresa, retornando la misma a la esfera del Ministerio de Defensa. Por su parte, el Astillero Almirante Domecq García, rebautizado Almirante Storni, cuyas instalaciones habían sido erigidas en los años setenta como parte de un plan de desarrollo nacional de producción de submarinos de última generación, había cerrado sus instalaciones. Ambas empresas fueron integradas funcionalmente en el 2008 para dar origen al Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR), dónde en la actualidad se está realizando el mantenimiento mayor del Submarino ARA San Juan y la recuperación y modernización del rompehielos ARA Almirante Irizar.

Finalmente, la Fabrica Militar de Aviones, creada en 1927, y privatizada a manos de la empresa Lockheed Martin en 1995 para efectuar solo mantenimiento, fue recuperada en el año 2009, rebautizándola como “Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín”. En la actualidad se está realizando la modernización del IA 63

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

PAMPA y los estudios para la fabricación de un avión de entrenamiento básico, que reemplace al sistema Mentor.

Conclusiones

El mayor peligro para la política de defensa y para las Fuerzas Armadas argentinas es que los “halcones” argentinos den marcha atrás con todo el andamiaje institucional e intentan retrotraer la situación del Instrumento Militar al contexto de la década del `90; dónde primó la desinversión y un pujante intento por convertir a las Fuerzas en meras guardias nacionales al servicio de la política criminal de la Argentina y de los Estados Unidos.

Hacer mención a este peligro no es una irrealdad, porque en la actualidad, terminando la primera década del Siglo XXI, se suele criticar el andamiaje institucional de la política de defensa. Tanto el ex Presidente Eduardo Duhalde¹¹ como otros ex funcionarios y como EPOCA han sostenido que las Fuerzas Armadas debían ser utilizadas para combatir el delito común y el narcotráfico, argumentando que la misma no responde a los desafíos actuales, emergentes – según esos críticos - del fin de la Guerra Fría, de la globalización y de la securitización de los delitos transnacionales, transformados así en Nuevas Amenazas. Esta crítica refleja una lectura parcial y errónea de la legislación vigente: se analiza la Ley de Defensa, sin tener en cuenta a la Ley de Seguridad Interior y a la Ley de Inteligencia Nacional. Por ello sostenemos que el conjunto de normas constituyen un sistema y que por lo tanto, todas ellas deben leerse en conjunto; y que de esa lectura integral surge claramente que el legislador le ha otorgado al Estado argentino todas las herramientas necesarias para que pueda preservar la vida y los bienes de los habitantes de nuestro país.

En segundo lugar, la política de defensa en la República Argentina puede ser analizada como un proceso de construcción por etapas, que se inició a partir de un fuerte consenso alcanzado por los legisladores y asesores de la Unión Cívica Radical y del Partido Justicialista entre 1983 y 1988. Dicho consenso cristalizó en dos principios liminares: la separación de la defensa nacional y la seguridad interior; y el gobierno civil de la política de defensa nacional. Dichos principios fueron plasmados en el conjunto de normas que hemos reseñado. Si bien estas normas plasmaron estos principios, su implementación a lo largo de estos 27 años de democracia, fue gradual. Si el Presidente Raúl Alfonsín promulgó la ley de defensa nacional y

¹¹ La Nación, “Duhalde exigió “no humillar” a las Fuerzas Armadas y sugirió que podrían colaborar para combatir la inseguridad”, diario La Nación, 25 de enero de 2010.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

promovió el Juicio a las Juntas Militares responsables del Terrorismo de Estado y a los responsables de la derrota en la Guerra de Malvinas; al Presidente Carlos Menem le cupo consolidar el control civil de las Fuerzas Armadas, luego de la represión del último alzamiento carapintada en 1990; y al Presidente Néstor Kirchner, en especial a través de la gestión de la Ministra de Defensa, Dra. Nilda Garré, le correspondió la tarea de hacer efectivo el gobierno civil de la política de defensa. Para ello puso en marcha el entramado institucional – reglamentando luego de 18 años la Ley de Defensa Nacional, a través del Decreto N° 727/2006 y estableciendo la Directiva de Organización de las Fuerzas Armadas, Decreto N° 1691/2006 -; completando el mismo a través, básicamente, del Decreto N° 1724/2007 Ciclo de Planeamiento de la Defensa, derogando el Código de Justicia Militar y proponiéndole a la Sra. Presidenta de la Nación de la primera Directiva de Política de Defensa Nacional, Decreto N° 1417/2009; e iniciando una lenta recuperación de capacidades y presupuesto, que una vez concluido el diseño del Instrumento Militar, que surgirá del primer ciclo de planeamiento estratégico militar que está en marcha, debería tener su expresión final en el presupuesto 2012. Esto dependerá de la voluntad de la dirigencia política, pero también de la consideración que la sociedad argentina tenga hacia la defensa nacional.

En tercer lugar, es necesario efectuar una redefinición de la política de defensa nacional que implique un avance y no un retroceso como el que plantea EPOCA. Tal como sostiene Michael Klare (1992) los conflictos del futuro estarán vinculados a la competencia por los recursos estratégicos como el petróleo, el gas y el agua dulce. Sudamérica es una de las regiones del planeta con una de las riquezas más importantes en estos recursos: por ejemplo con el 6% de la población se posee el 26% de agua dulce (Eissa, 2006). Por tal motivo, en un próximo ciclo de planeamiento se debe adoptar un **posicionamiento estratégico defensivo regional, esto es, cualquier agresión estatal externa regional con intención de apropiarse de esos recursos y/o para afectar las instituciones democráticas debe ser considerada como una afectación de los intereses estratégicos de la República Argentina.**

En cuarto lugar, queda claro que de acuerdo a los lineamientos políticos y a su reflejo presupuestario, los gobiernos de Carlos Menem (1989 – 1999) y de Fernando de la Rúa (1999 – 2001) significaron un importante retroceso para la política de defensa argentina, por dos motivos. En primer lugar, se intentó sin éxito securitizar problemas que corresponden a la esfera criminal, como es el narcotráfico y otros delitos de índole transnacional, y en paralelo, producir un policiamiento de las Fuerzas Armadas Argentinas, desnaturalizando su rol esencial en un Estado democrático en un sistema internacional aún anárquico, en donde ningún Estado ha renunciado al uso de la fuerza. En segundo lugar, el análisis de las cuentas de inversión muestra claramente que hasta el 2001 el presupuesto de la función de defensa disminuyó claramente y

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

más aún si se lo compara con el total del gasto de la administración pública nacional o con la función de seguridad interior.

Ambos planos reflejan como gobiernos que adscribieron a los principios del neoliberalismo intentaron destruir la esencia misma de las Fuerzas Armadas, buscando convertirlas en meras fuerzas policiales con un alto poder de fuego; y materialmente al disminuir la asignación presupuestaria sin producir cambios significativos orgánicos, de despliegue y de funcionamiento del Instrumento Militar.

Es ambos planos en dónde un “supuesto gobierno de izquierda” comienza la recuperación: ejerciendo plenamente el gobierno civil de la política de defensa; defendiendo la misión principal y estructurando el planeamiento estratégico militar a partir de la misma e iniciando una lenta pero sostenida recuperación presupuestaria. En síntesis, lo que los “halcones” destruyeron, está siendo recuperado por las “palomas”.

Bibliografía

- **Braslavsky, Guido (2009), Enemigos íntimos. Los militares y Kirchner. De la purga a los juicios. Crónica de una confrontación (2003 – 2008), Buenos Aires, Sudamericana.**
- **Clarín (2010), “La idea de Duhalde de usar a las Fuerzas Armadas sigue sumando rechazos”, Buenos Aires, Argentina.**
- **Corbacho, Alejandro (2009), “Defensa Nacional: los riesgos del desarme psicológico en las Fuerzas Armadas”, Revista UCEMA, Buenos Aires.**
- **Daponte, Aureliano (2010), “Industrias estratégicas y ciclos de desarrollo: las experiencias de la Fábrica Militar de Aviones y la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER)”, Tesis de Maestría de Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra.**
- **Decreto Nº 1417/2009 Directiva de Política de Defensa Nacional.**
- **Decreto Nº 1691/2006 Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.**
- **Decreto Nº 1729/2007 Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.**
- **Decreto Nº 727/2006 Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional.**
- **Eissa, Sergio (2006), “Guerra del agua: ¿un escenario para el MERCOSUR?”, ponencia presentada en el III Congreso de Relaciones Internacionales, organizado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.**
- **Entrevista Fuente D, 16 de octubre de 2009 y el 12 de febrero de 2010.**

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

- **Grondona, Mariano (2008)**, “No es para bien de todos, sino para mal de algunos”, Buenos Aires, Argentina.
- **La Nación (2010)**, “Duhalde exigió "no humillar" a las Fuerzas Armadas y sugirió que podrían colaborar para combatir la inseguridad”, Buenos Aires, Argentina.
- **La Nación (2010)**, “La defensa en crisis”, Buenos Aires, Argentina.
- **Ley de Defensa Nacional N° 23.554.**
- **Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520.**
- **Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948.**
- **Ley de Seguridad Interior N° 24.059.**
- **Ministerio de Economía, Cuentas de Inversión 1993 – 2009, Buenos Aires.**
- **Pertot, Werner (2009)**, “El Almirante Godoy en aguas turbulentas”, diario Página 12, Buenos Aires, Argentina.
- **Pesce, Miguel; Estevez, Eduardo; Eissa, Sergio y Minteguiaga, Analia (1999)**, El gasto en defensa del gobierno nacional, Fundación Karakachoff, Buenos Aires.
- **Rosendo Fraga (2010)**, “Malvinas: crisis sin militares”, diario La Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Saín, Marcelo (2001)**, “Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las nuevas amenazas: el caso argentino (1983 – 2000)”, en <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Las%20Fuerzas%20Armadas%20y%20seguridad%20interior%20en%20Argentina.pdf>, consultado el 8 de octubre de 2010.
- **Verbitsky, Horacio (2010)**, “El banco de suplentes”, diario Página 12, Buenos Aires, Argentina.
- **Verbitsky, Horacio (2010)**, “Un ignorante peligroso”, diario Página 12, Buenos Aires, Argentina.