



## CENTRO NAVAL

# COMITÉ DE ESTUDIOS DE ESTRATEGIA MILITAR Y ORGANIZACIÓN SUPERIOR

### **CUADERNO ACADÉMICO N° 1**

AGOSTO 2006

## ÍNDICE

PRÓLOGO .....	3
1. EL INSTRUMENTO MILITAR ARGENTINO EN EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL .....	5
2. EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS .....	11
3. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE DEFENSA NACIONAL .....	13
4. EL MAR FRONTERAS ADENTRO .....	17
5. EL ACCIONAR CONJUNTO DE LAS ESPECIFICIDADES .....	19
6. REFLEXIONES SOBRE LA EDUCACIÓN MILITAR .....	21
7. UN ESCENARIO PREOCUPANTE .....	23



## PRÓLOGO

El Centro Naval, desde su creación, ha sido una tribuna de pensamiento. Como tal permitió a sus socios, a lo largo de más de cien años de existencia, expresar libremente sus ideas a través del Boletín y los suplementos especiales, sobre todo en temas vinculados con la defensa, los intereses marítimos y la profesión naval. Fue así que estudios, ensayos, contribuciones y opiniones, volcados en muchísimos artículos y separatas, interesaron y enriquecieron a infinidad de lectores. Han sido regulares consultores de estos trabajos tanto miembros de la Armada, de otras fuerzas y ciudadanos de las más variadas disciplinas, como civiles y militares extranjeros.

Manteniendo idéntico objetivo, quiere hoy llegar a sus socios y al mayor universo de lectores a través de este Cuaderno Académico. Lo hace en un momento en el que las fuerzas armadas transitan una etapa muy importante de cambio, anunciada recientemente por el gobierno nacional, tendiente a continuar con el necesario proceso de actualización de la política de defensa y de reestructuración del instrumento militar.

Es por ello que la presidencia del Centro Naval convocó a un conjunto de socios para que, basándose en la excelente formación profesional que la Armada les ha proporcionado y en la experiencia acumulada a lo largo de sus carreras, analicen y desarrollen temas relacionados con la estrategia militar y con las iniciativas que se procura llevar adelante.

Pretende ser un aporte de nuestra Institución al proceso de actualización de la política de defensa, concientes de que, como toda política de estado, no puede ser delineada aisladamente por un grupo reducido de personas, sin que se exponga abiertamente y sus fundamentos sean debidamente debatidos. Sostenemos que resulta imprescindible una convocatoria amplia en la que se asegure la participación de profesionales de reconocida solvencia en la materia.

### **Oscar F. Abriata**

Contraalmirante I.M. (R)

Presidente del Comité de Estudios de Estrategia Militar  
y Organización Superior



# 1 EL INSTRUMENTO MILITAR ARGENTINO EN EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL

Como parte inseparable de un todo, las Fuerzas Armadas Argentinas se encuentran inmersas en un escenario mundial dominante y condicionante; diferente por cierto del que existió durante casi toda la segunda mitad del siglo XX. Consecuentemente, resultan pautadas por determinantes geopolíticos que, de diversas maneras, impactan en sus expectativas.

## Intercambio y Globalización

Muchos son los factores que han alterado la condición humana: nuevas ideas, cambios ecológicos, exaltaciones de carácter religioso, enfermedades epidémicas, migraciones masivas, flagelos de diversa índole, etc. Actualmente la tecnología, especialmente la de la información, se ha convertido en la locomotora del cambio, desplazando viejas ideas, métodos y organizaciones hacia la obsolescencia.

Uno de los cambios más importantes, asociado con la revolución de la información, es el dramático incremento de la interconexión entre las personas de todo el mundo. Hoy, la tecnología de la información permite la transmisión de cantidades masivas de datos a grandes audiencias y a grandes distancias de manera muy rápida. Estas relaciones son mucho más dinámicas, interactivas y poderosas que las estáticas que se desarrollan a través de la palabra escrita.

Aún más importante, es que la tecnología de la información permite, a cualquier persona con acceso a ella, estar al tanto de temas que se desarrollan en otros lugares del mundo y tener una comprensión razonable de los mismos, desde su propio domicilio.

El mundo está cruzado por redes, algunas basadas en lazos tales como los éticos o los nacionales, otras respondiendo a asuntos o ideologías compartidas. Las mismas proveen no sólo un medio de información, sino también medios para movilizar el apoyo económico y político para una organización o una idea.

Algunos aspectos de esta revolución de la información y del avance tecnológico son desestabilizantes y entrañan peligro; por ejemplo, han diluido la distinción entre la fantasía y la realidad. Su correlato negativo se resume en falta de comprensión, confusión y ansiedad; especialmente en un amplio espectro de personas inmaduras e irresponsables.

La revolución de la información ha dado lugar, paradójicamente, a la saturación de información. Todos corremos el riesgo de ser bombardeados con ideas e

imágenes. Si bien esto amplía las perspectivas individuales, proporcionando acceso a diferentes puntos de vista y medios de información, también se puede prestar a confusión y engaños al propagar ideas extravagantes y mendaces.

El efecto más importante de la revolución de la información es la globalización de la economía, que a través de sus múltiples conexiones abarca todo el planeta. La globalización es un proceso cuyo desarrollo ha tenido el más poderoso impacto en la política, la economía, la cultura y los valores.

Cada Estado debe optar entre la participación en una economía globalizada o una pobreza persistente. La participación significa que el Estado, no solamente los empresarios, deberán seguir ciertas reglas de conducta que incluyen la limitación de la corrupción y la transparencia en presupuestos y finanzas. Esto tiene inmensas implicancias. Las decisiones tomadas por las instituciones financieras multinacionales, bancos offshore o inversores en el otro extremo del mundo, restringen la economía de una nación, así como las decisiones que toman sus propios líderes políticos. En cierto sentido, todos los Estados han asumido sus debilidades, vulnerabilidades y falta de control que tradicionalmente caracterizaban a los Estados pequeños.

La globalización económica tiene un efecto directo sobre la seguridad. Podrá haber Estados que la rechacen, pero a medida que éstos quedan rezagados, pueden reaccionar con agresiones militares o terrorismo. De esta forma, los Estados que amplían su brecha de retraso, pueden caer en la denominada "teoría del complot" y sentirse excluidos. Por otra parte, para estos, la globalización es una estrategia deliberada de los poderosos para extender su influencia y cultura. Esta idea, de por sí insidiosa, tiende a extenderse a todos los Estados que se sienten perjudicados por ella.

Así como la globalización erosiona la capacidad de los líderes políticos de controlar por completo el destino de sus propios países, de igual modo licua la aceptación de la responsabilidad que tienen por lo que está ocurriendo. Esto lleva, casi invariablemente y como acción refleja, a la búsqueda de "chivos emisarios".

La revolución de la información ha provocado que los regímenes autoritarios y populistas no puedan ejercer un control estricto sobre sus ciudadanos y se vean obligados a apelar a la violencia mediante campañas rápidas y espasmódicas, aprovechando que la intervención de los organismos internacionales requiere un lento proceso de construcción de consenso. Es por ello

que continuaremos viendo una larga serie de desastres humanitarios, genocidios y “limpiezas étnicas”.

De muchas formas, la revolución informática brinda también buenas noticias, puesto que la aceleración en la acumulación de información y el incremento de los datos a ser estimados mejora la consideración de las opciones posibles, a la vez que desacelera el tiempo requerido para la toma de decisiones.

### **Incidencia de los últimos grandes acontecimientos geopolíticos mundiales**

La caída del Muro de Berlín, símbolo del colapso del comunismo, constituye, sin lugar a dudas, un hito a nivel geopolítico mundial, dando lugar a todo un reordenamiento que afecta a los diferentes actores que animan el escenario de la política internacional.

El inestable pero predecible mundo bipolar muta por otro, tan inestable como aquél pero mucho menos previsible, en el que un abanico de amenazas de distinta naturaleza acecha al ser humano más allá del lugar del planeta en el que habite.

Al desaparecer el riesgo de enfrentamiento armado entre ambos bloques, se alteran infinitas cosas. Es así como determinadas amenazas, que se encontraban congeladas o en estado larval, surgen con renovada vitalidad: nacionalismos, terrorismo, intolerancias étnicas y religiosas, tráfico de armas, crimen organizado, tráfico ilegal de personas, piratería, exclusiones, pobreza, marginalidad, etc. Por otra parte se incrementa el número de guerras intestinas. Esto nos genera ciertos interrogantes: ¿cuál es ahora el rol de las fuerzas armadas? Y en particular, en lo que nos atañe: ¿cuál es el rol que le cabe a nuestra Armada en las primeras décadas del siglo XXI?

Las amenazas arriba señaladas han modificado a las tradicionales, que sin duda habían pautado la formación profesional de nuestros hombres de armas a lo largo de tantos años. Luego, podemos decir que el eje de las amenazas ha mutado sensiblemente. Quedó atrás el fantasma del holocausto nuclear. En cuanto a las guerras vecinales no parece conveniente archivarlas en el desván de las cosas viejas, pero sí considerarlas con una muy baja probabilidad de ocurrencia.

Los Estados importan y son respetados en función del poder que exhiben. Esto ha sido siempre así porque es propio de la naturaleza humana; nada mueve a pensar que en el futuro será distinto. De modo que en el orden internacional, y con mayor incidencia en el regional, el poder que posee cada Estado le otorga lo que podemos denominar un peso específico, el cual se hace sentir en la región de diversas formas: liderazgo, prestigio, influencia, presencia.

Pero existen dos aspectos que otorgan particular solidez a un país: la seguridad jurídica y la fortaleza institucional, confiriéndole seriedad y respeto en las rela-

ciones y foros internacionales. Son, en gran medida, la piedra basal del poder del Estado. Tal poder puede sin duda ser objeto de innumerables definiciones, pero conceptualmente podemos definirlo como: **Poder del Estado es la capacidad que tiene de influir sobre los acontecimientos**. Se corporiza en tres ámbitos: el político, el económico y el militar.

Pues bien, el Poder Político, en modo alguno podrá desentenderse de la seguridad que brinda un moderno y adecuadamente equipado y adiestrado instrumento militar. Además, le posibilitará intervenir decorosamente en misiones de paz que otorgarán prestigio y respeto al país; tales misiones, sin lugar a dudas, hoy son privilegiadas por la agenda internacional.

El siglo XXI presenta un complejo marco geopolítico; se puede decir con razón que tampoco fue simple el de los siglos precedentes. Quizás, lo que distingue al actual panorama geopolítico mundial es su dinamismo, velocidad de cambio, volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad. A partir del 11 de septiembre de 2001 se produjo una suerte de encuentro entre dos conceptos difusos, “el nuevo orden internacional”, regido por los Estados, y el “nuevo orden mundial” que tiene por actores a los hombres. Ambos transitaban por carriles separados. El nuevo orden mundial, a través de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), hizo más porosas las fronteras de los Estados, pero estos y aquellas se manejaban, en términos generales, en diferentes ambientes.

No parece alejado de la realidad decir que las organizaciones terroristas internacionales constituyen el lado oscuro de las ONGs, ya que, en definitiva, son organizaciones delictivas supranacionales desvinculadas formalmente de los Estados, más allá de que algunos las cobijen.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, tuvieron el correlato de provocar el encuentro de ambos órdenes: mundial e internacional. A punto tal que un Estado, el más poderoso del planeta, le declaró formalmente la guerra a una sombría ONG. A las palabras siguieron los hechos, materializados en acciones militares ofensivas, en procura de desarticular primero y aniquilar después, al terrorismo internacional en todas sus manifestaciones.

Esto sin duda constituyó en sí mismo un acontecimiento geopolítico relevante, a punto tal que ha pasado a dominar la agenda internacional. No parece desacertado afirmar que un manto de miedo se ha instalado en el planeta, convirtiéndolo, sin distinciones geográficas, en un lugar peligroso de habitar.

La conocida frase de Raymond Aron: “Guerra improbable, paz imposible”, hoy podría ser reemplazada por: “guerras sin pausa, de baja y media intensidad”.

Si algo caracteriza al terrorismo es su ausencia de límites éticos, además de que cada acción terrorista es en sí misma un anticipo de mayor terror.

Pues bien, es en este nuevo contexto, en esta

nuevo espectro de acechanzas y riesgos diversos y a la vez difusos que nos presenta el siglo XXI, que hay que pensar el rol destinado a las fuerzas armadas.

Hoy el mundo se encuentra convulsionado por hechos cruentos que se apartan de lo que fue durante siglos la guerra clásica. A punto tal, que en ciertos casos una o ambas partes en pugna no aceptan la existencia de su oponente y buscan, consecuentemente, su total destrucción. Es así que, con asombro, nos vemos enfrentados a un amplio abanico de incidencias que podríamos denominar, genéricamente, “acechanzas y riesgos del siglo XXI”.

A todo Estado soberano le asiste el derecho de emplear sus medios en defensa de los intereses vitales de la Nación. Establecer a priori, casi proverbialmente, cuales serán los medios a emplear en cada circunstancia, por cierto desconocida, significa el envío a propios y extraños de un mensaje poco prudente de auto restricción. Un exagerado condicionante, en procura de manifestar una vocación pacifista a ultranza, es probable, casi con certeza, que será interpretado como un signo de debilidad, así también como una invitación a la agresión cualquiera sea su naturaleza.

Ante acechanzas y riesgos inciertos, fijar a futuro decisiones condicionantes, sería establecer una suerte de dogma que no queda sujeto a cuestionamiento alguno. En tal sentido, decisiones anticipadas y rígidas pasan a ser un sustituto del pensamiento, y toda sustitución del libre y sano juicio es probable que conduzca al fracaso. Los Estados, con su legítima potestad de recurrir a la fuerza, no deben limitar su libertad mediante la mortificante presencia de leyes restrictivas, acudiendo, llegado el momento, con los medios que considere más idóneos a enfrentar la situación que se le presente.

### **Nueva situación regional**

Sudamérica no estuvo exenta de guerras interestatales. Por cierto, no de la magnitud de las que en el transcurso del siglo XX asolaron a Europa, pero, de cualquier manera, todas ellas se cobraron miles de víctimas, aunque se desconocen en general las cifras más o menos precisas de muertos, heridos y desaparecidos.

La Guerra de la Triple Alianza, así como años más tarde la Guerra del Pacífico, conocida también como Guerra del Guano y del Salitre, enfrentaron a varios países sudamericanos en cruentos hechos de armas.

No parece equivocado afirmar que en su mayoría, estas guerras se caracterizaron por no evidenciar en sus actores una fuerte presencia de la Trinidad de Clausewitz (interacción entre pueblo, gobierno y fuerzas armadas). Pero, lamentablemente, aquellos pueblos que son llevados al combate sin odiarse, a fuerza de combatir terminan por aborrecerse.

La ciencia, puesta al servicio del instrumento militar, potencia la capacidad de destrucción. Pero destruir y matar se ha hecho mucho más costoso, ya que las armas, cuanto más elaboradas, complejas y precisas, se han encarecido exponencialmente. Esto lleva a que “hacer la guerra” sea cada vez más caro, y nada hace pensar que los costos dejen de incrementarse en el futuro.

Por cierto que la guerra es algo demasiado serio como para limitarla al sólo análisis económico, pero de cualquier modo, el costo de un conflicto armado regional profundizaría la brecha que separa a nuestros países del mundo desarrollado. Lo dicho, no debe interpretarse como la falsa utopía del desarme. Vale la pena recordar lo que registra Lawrence Leshan en su libro *La psicología de la guerra, un estudio de su mística y su locura*, cuando afirma que: “Lo mejor que podemos hacer, dijo Freud, es esperar que la humanidad evolucione. En un famoso intercambio de correspondencia, Einstein le pregunta: ¿Por qué la guerra? Y Freud responde: Porque el hombre es lo que es”.

Tenemos argumentos más que suficientes para afirmar que el hombre no ha evolucionado. Las guerras de agresión y conquista, aunque prohibidas en el papel, conforme a lo estipulado en la Carta de las Naciones Unidas, se siguen produciendo. La diferencia está en que dejaron de declararse, ahora simplemente estallan.

Pero al mismo tiempo creemos que sí se puede decir, que los intereses de los estados sudamericanos no pasan, en el siglo XXI, por guerrear entre ellos. El eje de las amenazas, insistimos, ha cambiado; hoy se presenta, como ya hemos mencionado, un amplio abanico de acechanzas diferentes, que a veces se muestran combinadas o perversamente aliadas, sinergizándose.

La Guerra del Cóndor, que enfrentó hace unos años a Ecuador y Perú, parecería haber cerrado los conflictos regionales de origen limítrofe. De cualquier manera, nada tan serio como el eventual riesgo de una guerra que, por remota que resulte su posibilidad de ocurrencia, deba archiversarse; pero, afortunadamente, no parecería estar en el ánimo de los países de la región un enfrentamiento armado entre ellos.

Desplazar el péndulo de un extremo al otro arrastra inevitablemente a juicios equivocados. Luego, resultaría imperdonable descuidar lo que pasa con nuestros vecinos. Nuestro país, como el médico que debe atender simultáneamente a varios pacientes y recurre en primera instancia al termómetro, deberá controlar cuidadosamente la temperatura en los distintos frentes de sus relaciones internacionales, en particular los próximos, de modo de estar en capacidad de apelar a los mecanismos apropiados cuando la temperatura en alguno de ellos suba, amenazando con escalar a una crisis. La demostración armada y, en última instancia, el empleo de las armas, son el extremo no deseado cuando los intereses vitales de la Nación, pese a todos los esfuerzos, continúan corriendo serio riesgo.

Así como la guerra hay que “hacerla”, también la paz hay que construirla, no nos viene regalada como ciertos idealistas pueden suponer. Pues bien, la paz se edifica a través de la fortaleza; aquellos pueblos que en busca de conservar la paz hipotecan su dignidad, perderán ésta, pero difícilmente lograrán aquella.

De cualquier manera, la fortaleza no descansa exclusivamente en el instrumento militar. El Poder del Estado lo constituye una suerte de “trinidad profana” encarnada por el poder político, el poder económico y el poder militar, que no debe confundirse con la trinidad de Clausewitz. Pues bien, será el integral desarrollo de los tres componentes, así como también su inteligente y armónico accionar, lo que hará posible que “hacer la paz” se convierta en realidad.

Las relaciones entre Estados que mantienen entre sí cierto equilibrio, tanto en lo político, en lo económico, como en lo militar, facilitan el diálogo respetuoso entre pares. Cuando alguno de ellos evidencia un claro desequilibrio en todos o en alguno de los ámbitos que conforman el poder, el respeto pasa a ser meramente formal. De una forma u otra se le hace sentir la posición desventajosa en que se encuentra. En el marco regional, quien acredite una fortaleza integral, tendrá naturalmente un peso específico virtual que se hará palpable cualquiera sea el escenario.

Hasta fines del siglo XX, en la relación regional interestatal primó la competencia; hoy, si bien ésta no ha desaparecido y difícilmente lo haga algún día, se privilegia la cooperación, no porque los hombres que habitan la región hayan experimentado un cambio sustantivo en sus valores, sino porque lo que ha variado son las amenazas a los valores que a esos hombres le importan.

No es posible ignorar que en algunos de los Estados de la región se ha instalado, a través de sus gobiernos, una continua confrontación discursiva con los países más poderosos y desarrollados del planeta; nada mueve a pensar que eso arroje resultados positivos a mediano y largo plazo en el desarrollo de las economías locales.

En procura de acortar la brecha que a todos los separa del mundo desarrollado, la cooperación se ha instalado en lo que podríamos denominar “la agenda latinoamericana”.

De cualquier manera, esta nueva situación no nos debe conducir a engaño. La relación con los demás países de la región no por ello deja de ser compleja. En el difícil mundo de las relaciones internacionales, los Estados se vinculan en un ambiente en el que se alternan y mezclan, dinámicamente, coincidencias y discrepancias que van a dar lugar a la cooperación y la competencia. Este par de conceptos opuestos tiene un comportamiento dialéctico, y como tal, se inscribe en el más alto nivel de la Estrategia Nacional. Su orientación corresponde al poder político, con el debido asesoramiento de las más altas autoridades militares en los

temas que le competen, como es el del equipamiento, alistamiento, adiestramiento militar y doctrina.

Simultáneamente, toda la región, en una suerte de unidad geopolítica amplia pero homogénea, debe hacer frente a un conjunto de amenazas endógenas y exógenas. En tal sentido, en la medida que tales amenazas encuentren una oposición fuerte y sin fisuras, les será más difícil operar libremente.

No se trata de la creación de fuerzas armadas combinadas con una estructura permanente, sino de fuerzas armadas que, conservando su identidad nacional, estén preparadas y capacitadas para constituir, llegado el caso y con el menor preaviso, una fuerza combinada regional. En primer lugar para poder actuar en defensa del bien común regional; subsidiariamente, para, bajo mandato de los organismos internacionales, acudir en apoyo y defensa de quien lo requiera.

Mucho se ha progresado gracias a acciones y gestos claros de confianza mutua. Por el momento, los diversos ejercicios combinados han sido de carácter específico, es decir entre Armadas, entre Ejércitos o entre Fuerzas Aéreas. El planeamiento y ejecución de un ejercicio conjunto y combinado es, por cierto, más complejo y costoso, pero beneficiaría en gran medida la integración regional, otorgando mejores capacidades para enfrentar las eventuales amenazas que acechan a la región.

Esta nueva situación conlleva un virtual “encogimiento” de la región. Ninguno de los países sudamericanos, por su propio interés, puede ignorar lo que le ocurre a sus vecinos, así como tampoco a los vecinos de aquellos. Precisamente en los mares, donde las fronteras no son tangibles, el medio es opaco y además se encuentra en continuo movimiento, es sin duda donde más se hace sentir la influencia regional. Otros espacios sensibles son los correspondientes a las grandes vías fluviales compartidas, ya sea porque lo que se comparte es una ribera o el curso de un río, tanto aguas arriba como aguas abajo.

## El instrumento militar

Las fuerzas armadas del país están destinadas a actuar en el plano internacional, así lo establece la ley y esa ha sido tradicionalmente su función.

En tal sentido, podemos distinguir dos vertientes que globalizan sus campos de acción:

- La defensa de la soberanía nacional en los espacios terrestres, marítimos, fluviales y aéreos, sin descuidar las acechanzas y riesgos de diversa naturaleza y origen que hoy presenta el siglo XXI.
- La participación, juntamente con otros países y bajo el mandato de organismos internacionales, en misiones de establecimiento y de manteni-

miento de la paz en regiones castigadas por conflictos armados.

De lo señalado se desprende que el instrumento militar deberá diseñarse conforme a las necesidades que surjan de tales vertientes. Cualquier otra tarea subsidiaria podrá satisfacerse con los medios disponibles, para lo cual, en su diseño, deberán preverse las pertinentes capacidades y flexibilidad.

El término disuasión, por cierto, no es nuevo. Adquiere relevancia durante la Guerra Fría, cuando el fantasma del holocausto nuclear revaloriza el concepto preventivo, contraponiendo dramáticamente los conceptos de acción y disuasión. Si se quiere impedir, hay disuasión; si se quiere realizar, hay acción.

Expresa el general Beaufre en su libro *Estrategia de la acción*: “La disuasión es el escudo que no puede más que parar, la acción es la espada que puede, a la vez, golpear y parar. Disuasión y acción son los dos términos complementarios de la estrategia.” Este lúcido pensador militar, está expresando con toda claridad, que en el campo militar la seguridad del Estado no se agota en la disuasión. Quien disuade logra su propósito en la medida que el oponente sepa que puede ser objeto de acciones militares concretas y contundentes como respuesta a su iniciativa de agresión. La disuasión, en sí misma, no es más que el manipuleo y especulación que hace, quien de ella se vale, de la posibilidad del empleo de la fuerza ante una agresión.

En el prólogo de su libro *El pensamiento y la guerra*, dice Jean Guitton: “El arte de la guerra consiste en evitar la guerra, actuando sobre la psiquis por la psiquis, por el miedo, la parálisis y la disuasión.” Cabe entonces que nos preguntemos: ¿quién es capaz de evitar la guerra, el débil o el fuerte? Disuadir, que es en definitiva impedir que el enemigo emprenda una acción militar sobre nosotros, implica que éste experimente temor por el costo que tal acción puede significarle; costo que, de resultarle ínfimo por el balance de fuerzas a su favor, lo encararía sin mayor reparo.

El enemigo o adversario, real o potencial, debe saber que su alteración del statu quo, a través de un acto intolerable, lo conducirá al posible enfrentamiento de situaciones riesgosas en su “propia casa”. Tal posibilidad es la que conduce a meditar cuidadosamente las acciones a emprender, proceso que, en definitiva, es la esencia de la “disuasión”.

## Conclusión

Es evidente que en el nuevo orden internacional y mundial los Estados deben buscar la seguridad, no por el camino de la provocación sino por el de la cooperación, sin olvidar que aquel que manifieste un temor reverencial a la guerra y carezca de un instrumento militar razonable, pronto perderá la dignidad de seguir siendo una nación libre.



## 2 EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Desde el retorno de los gobiernos constitucionales en 1983, la necesidad de redefinir la Defensa Nacional y reestructurar las Fuerzas Armadas, ha sido una postura recurrente de los distintos referentes políticos del país.

Indudablemente dicho requerimiento era real al “salir” de un largo período en el cual se alternaron gobiernos civiles y militares en la conducción del país, a lo que se sumó también la necesidad de adaptarse a los cambios ocurridos en el mundo al final del siglo veinte y las experiencias de la guerra del Atlántico Sur.

Este imperativo de modernización fue compartido por las distintas conducciones superiores que se sucedieron en las Fuerzas. Dentro del ámbito político, la mayoría de las ideas de reestructuración esbozadas eran frecuentemente surgidas de preconceptos y no siempre del análisis y conocimiento profundo de los temas considerados.

Se utilizaron entonces argumentos válidos en cuanto a que había que subordinar las Fuerzas Armadas al poder político, se debía reducir la participación militar en la política nacional, era necesario potenciar y profesionalizar el Ministerio de Defensa, había que imponer una mayor operación conjunta entre las fuerzas, no eran necesarias fuerzas armadas tan numerosas y con “pirámides de personal” invertidas, se debía optimizar el aprovechamiento del presupuesto, la administración de los recursos afectados a la defensa debía estar en manos de civiles, era necesario modificar la educación militar e integrar la misma al campo civil, era conveniente unificar servicios para un mejor aprovechamiento de los mismos, etc.

Hoy, cuando estos argumentos se repiten, después de más de veinte años de gobiernos y ministerios civiles, obviamente se desconoce o ignora, por una razón o por otra, todo lo actuado en el campo de la reestructuración militar durante el lapso transcurrido y los procesos seguidos para ello.

Tal como se dijo al comienzo, a la llegada del gobierno civil, en 1983, aparecía como imprescindible redefinir la Defensa Nacional. Ello dio lugar a profundos trabajos de análisis entre distintos referentes nacionales y con la participación activa de los ministerios involucrados, como fueron en ese caso: Defensa, Relaciones Exteriores, Interior, Economía, Justicia, etc.

De esta forma, el Congreso Nacional aprobó en 1988 en forma unánime, bajo un gobierno constitucional, la Ley de Defensa N° 23.554.

A partir de allí y a pesar de que dicha ley permaneció sin reglamentar hasta la actualidad, el Estado Mayor

Conjunto y los Estados Mayores Generales de cada fuerza se reorganizaron de acuerdo con la misma y pasaron a funcionar en consecuencia.

Concretado este primer paso en el proceso de reestructuración de las fuerzas, comenzó un largo y detallado estudio para continuar avanzando en la modernización de las instituciones militares y en la consideración de su forma de operar.

Los estudios se iniciaron en el Ministerio de Defensa y en el Estado Mayor Conjunto. Luego fueron asumidos y conducidos desde la Comisión de Defensa del Senado de la Nación, presidida por el entonces Senador Vaca (PJ), hoy fallecido.

Los análisis efectuados y las doctrinas comparadas, ampliando lo que se había hecho para redactar la Ley de Defensa, incluyeron, aparte de los representantes de los distintos Ministerios y de todos los partidos políticos, a representantes de universidades nacionales y extranjeras, a organizaciones no gubernamentales y a expertos o referentes, del país y del exterior.

En un proceso casi único a nivel nacional, el contenido del proyecto de ley para reestructurar las Fuerzas Armadas surgió de debates abiertos y transparentes, producidos en audiencias públicas en el Congreso de la Nación y conducidas por el poder político, que se desarrollaron al comienzo de la década del noventa.

El período de análisis se extendió por más de cinco años sin interrupciones, a pesar de los cambios que se sucedieron en el Ministerio de Defensa, para finalizar en 1995, año en que el Estado Mayor Conjunto redactó, bajo la dirección del Ministerio de Defensa, un anteproyecto de ley de la ley de reestructuración de las fuerzas armadas. En su redacción se tomaron en cuenta: primeramente la Ley de Defensa y sus considerandos, luego todas las conclusiones emanadas de los estudios realizados y, muy especialmente, los contenidos políticos referidos a la defensa y a las Fuerzas Armadas, presentes en las plataformas de los distintos partidos y manifestadas a lo largo de las audiencias públicas que se llevaron a cabo.

Una vez que se completó el anteproyecto mencionado, se hizo llegar un ejemplar del mismo al Dr. Jaurarena (UCR), en ese entonces integrante de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, para su consideración y análisis. Dicho legislador, tras tres años de elaboración y luego de haber logrado el consenso político sobre el contenido del texto final de la ley a proponer, obtuvo, en 1998, la aprobación por unanimidad de la Ley 24.948 “Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas”.

O sea que el texto de la ley promulgada fue finalmente resultante de una amplia participación de ambas cámaras legislativas y de los dos partidos políticos mayoritarios.

Con posterioridad a la promulgación de la ley mencionada, el Ministerio de Defensa produjo el llamado “Libro Blanco de la Defensa”, por primera vez en la historia del país, sin que posteriormente se lo haya tratado de mejorar o actualizar.

La promulgación de ambas leyes, la de Defensa y la de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, junto con la edición del Libro Blanco de la Defensa, conformaron, por primera vez en muchos años, una verdadera política de Estado para el área de la Defensa.

De lo narrado puede apreciarse que el proceso seguido para llegar a la ley y a las propuestas de reestructuración de las fuerzas, difiere mucho de las argumentaciones expuestas para tratar de justificar el contenido del Decreto reglamentario de la Ley de Defensa, recientemente promulgado.

Cabe destacar también que las teorías ahora enunciadas, como ser las referidas a la “defensa defensiva” o la “defensa no provocativa”, entre otras, ya fueron expuestas cuando se estudiaba el proceso de reestructuración por aplicar y no tuvieron, en su momento, la aprobación de la mayoría que participaba en los debates.

De la misma forma vale remarcar que en el proceso de estudio realizado, luego de determinar los “bienes a defender, la orientación estratégica militar y la organización general de la defensa nacional”, de acuerdo a lo que estaba establecido en la Ley de Defensa, se avanzó sobre el paso siguiente: el proceso de reestructuración de las fuerzas armadas y su nueva constitución. Para ello, se analizó cuál podía ser la participación del presupuesto asignado a la defensa en la economía del país, para asegurar así los recursos necesarios, a fin de lograr una “defensa sustentable”.

Todo ello se efectuó a partir de considerar a la Argentina como un país sin conflictos en desarrollo ni inminentes, según la apreciación del poder político y mediante estudios comparados de todos los presupuestos de defensa del mundo, aplicando los métodos de presupuestación de la OTAN. De estos estudios surgió también que en defensa, como en otras actividades, para casos en los cuales no se alcanzan determinadas escalas, puede resultar más económica la especialización a la “unicidad”.

La constitución que debían tener las pirámides de personal y su edad promedio, hoy también cuestionadas, surgió del análisis comparado de las estructuras militares de distintos países y del realizado sobre la evolución poblacional argentina, su envejecimiento y los cálculos actuariales, ligados al costo actual y futuro de dichas plantas.

Luego que la ley en cuestión fue aprobada, hubo un incipiente comienzo de aplicación, pero sin avances

en la reglamentación de la misma. Dicho proceso se interrumpió por primera vez durante el Ministerio del Dr. López Murphy. En esa oportunidad se intentó instrumentar cambios no contenidos en la ley mediante un decreto, pero el análisis de esta posibilidad hizo que dichos cambios no pudieron concretarse.

Hoy nuevamente observamos que a propuesta, entre otros, de los mismos actores que asesoraron al Dr. López Murphy en su oportunidad, se intenta reestructurar las Fuerzas Armadas al margen de las leyes vigentes, pero con los mismos argumentos e ignorando, o poniendo en duda, lo actuado con anterioridad.

Como se dijo antes, es indiscutible que debe existir un control civil sobre las Fuerzas Armadas, que se tiene que incrementar el accionar conjunto, que se debe optimizar la utilización de los recursos, desde ya siempre escasos, y que es necesario continuar mejorando la formación de los integrantes de las fuerzas, entre muchas otras cosas.

Pero, de la misma forma, no se puede ignorar que:

- La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político ha sido total en las dos últimas décadas.
- Se está operando en forma conjunta y/o combinada, tanto en la ejecución ininterrumpida de operaciones militares de paz desde 1992 como en la realización de la campaña antártica.
- Que los Jefes de los Estados Mayores Generales de cada fuerza, para poder hacer una erogación, deben contar con la previsión presupuestaria (Congreso Nacional), tener la asignación de partida correspondiente (Ministerio de Economía), recibir la autorización de gasto para la ejecución presupuestaria y efectuar los pagos por medio de la CUTE (Ministerios de Defensa y Economía). Todo ello, ceñido a los topes de contrataciones fijados por ley, para cada nivel de decisión.
- El establecimiento de los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas obedece a la integración del sistema educativo militar al sistema nacional y por ello dichos institutos reciben el control de la CONEAU.

Indudablemente hay mucho por mejorar y modernizar en el instrumento militar de la Nación sobre los temas mencionados y en otros, pero, una vez más, el mejor camino para encarar las tareas que resulten necesarias, es respetar la Constitución Nacional y las leyes vigentes. Cuando el contenido de las mismas haya perdido vigencia o no resulte coherente con la plataforma política del partido gobernante, el procedimiento correcto es generar la discusión parlamentaria correspondiente para la promulgación de un nuevo texto.

# 3 ANÁLISIS CRÍTICO DE LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE DEFENSA NACIONAL

En el análisis crítico de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (Ley N° 23554/88), que fuera dispuesta el pasado 12 de junio por Decreto del PEN N° 727/06, resulta indispensable tener en cuenta, al menos, la Ley de Seguridad Interior (N° 24059/92), la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (N° 24948/98) y el Libro Blanco de la Defensa Nacional. Las leyes mencionadas, sancionadas por el Congreso de la Nación, establecen disposiciones íntimamente relacionadas, y el Libro Blanco ofrece una guía del pensamiento del Estado Nacional en materia de defensa.

Al mismo tiempo, es pertinente recordar que todo este andamiaje jurídico fue construyéndose durante el ejercicio del poder de diferentes gobiernos democráticos, inclusive de distinto signo político, lográndose el consenso necesario entre los diversos actores involucrados. Este compendio normativo, por su importancia vital para la vigencia del Estado-Nación, alcanzó el estatus de “Política de Estado”.

La historia militar contemporánea y particularmente la experiencia recogida de las operaciones realizadas durante el conflicto Malvinas, no dejan dudas sobre la imprescindible necesidad de la Acción Militar Conjunta (AMC). La eficiencia conjunta es un valor central en este contexto y así lo establece repetidamente la legislación vigente, que hemos mencionado precedentemente.

El planeamiento, la preparación y el empleo de los medios para la protección de los intereses vitales de la Nación requieren, necesariamente, un proceso coordinado en su elaboración y ejecución, en el cual la composición, dimensión y despliegue del instrumento militar derivará del Planeamiento Militar Conjunto (PMC), interactuando para su concreción, en el nivel de la estrategia militar, el EMCFFAA con los EEMMGG. En tal sentido, toda acción tendiente a mejorar la eficiencia y eficacia del sistema de defensa y en particular del accionar del instrumento militar, no puede ser menos que bienvenida.

Queremos circunscribir este trabajo a un análisis estrictamente profesional, ya que el político ha sido realizado con toda solvencia, entre otros, por el Dr. Horacio Jaunarena, quien fuera Ministro de Defensa de tres Presidentes de la democracia y legislador nacional, en un artículo de opinión que fuera publicado por el diario La Nación en su edición del 18 de junio pasado. Pero sí creemos pertinente coincidir en cuanto a que esta reglamentación, que se pretende presentar como fundacional e inédita, no sólo no es una decisión exclusiva de la actual administración, sino que, por el contrario, es la resultante de los postulados democráticos y moderni-

zadores ya existentes, como se menciona en el primero y segundo párrafo de este trabajo, y que en forma dispositiva ya estaban, en alguna medida, contemplados desde 1992 en el decreto 1739/92, modificado sólo en su forma por el decreto 2148/02 y ahora derogado por esta norma.

Asimismo, nos parece necesario recalcar que esta nueva reglamentación sólo abarca parcialmente los títulos I, II, III, y IV de la ley, y que, por el contrario, nada dice de los títulos V, VI, y VII y particularmente de los Artículos 45 y 46, que se refieren, entre otros temas, a las leyes de Producción para la Defensa y de Organización Territorial y Movilización, que constituyen asignaturas pendientes, sin las cuales el sistema de defensa está absolutamente incompleto.

Efectuado este preámbulo, se analizarán a continuación, con rigor profesional, los considerandos del Decreto, para luego abordar la parte dispositiva y por último extraer algunas conclusiones que aspiramos contribuyan al mejoramiento de ese bien tan trascendente, que es la defensa nacional.

## Considerandos del Decreto

Hemos seleccionado los párrafos en los que, a nuestro criterio, se vulneraría la letra y/o el espíritu de la ley, o que, por su contenido, denotan una falta de reconocimiento al arduo trabajo que tanto las Fuerzas Armadas, como el resto de los actores del Poder Ejecutivo, los otros poderes del estado y la sociedad en su conjunto, han realizado a lo largo de estos 23 años de democracia y que, como se expresa más arriba, han logrado la conformación de una verdadera “Política de Estado”.

En el decreto se expresa:

- *“Que debe entenderse que toda forma competente de ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las Fuerzas Armadas, no puede reducirse a meros actos y prácticas formales y simbólicas, sino que supone básicamente la manifestación de una firme voluntad política de dirección y gobierno institucional del área”.*

Creemos que nadie puede dudar de esta verdad. Menos aún las Fuerzas Armadas, que desde hace 23 años están demostrando un total acatamiento y respeto a la Ley y una completa subordinación a los poderes de la Constitución.

- *“Que sólo a partir de allí resulta posible poner en marcha definitivamente un proceso de reconversión y modernización de los esquemas tradicionales de defensa, fundados sobre realidades geopolíticas desactualizadas y sobre hipótesis de conflicto ya superadas”.*

Quien escribió esto parece desconocer el Libro Blanco para la Defensa Nacional (1999), donde se hace un claro y prolongado estudio de la situación geopolítica de la Argentina y de sus intereses vitales. Libro Blanco que, por otro lado, no sólo no ha sido formalmente modificado, sino que, además, figura en el plexo normativo que define a la política de defensa en la página web oficial de Ministerio de Defensa.

- *“Que dicho proceso de reconversión y modernización institucional se asienta en la necesidad de proyectar, junto a los países vecinos, un Sistema de Defensa Subregional que fomente y consolide la interdependencia, la interoperabilidad entre sus integrantes, la confianza mutua y, por ende, las condiciones políticas que aseguren el mantenimiento futuro de la paz”.*

Sobre este aspecto, no podemos menos que coincidir con lo expresado por el Dr. Jaunarena en el artículo antes citado, quien dice:

*“En el desarrollo de un sistema de defensa subregional, al que plausiblemente se aspira, los equilibrios entre las naciones serán columnas más sólidas que la confianza entre ellas. En este sentido cabe consignar que, referido a los casos de Chile y Brasil, marchamos hacia un desequilibrio por defecto de Argentina”. Y más adelante: “También debemos considerar que, a estar de los términos del decreto 727, se hará muy difícil la congruencia con las fuerzas armadas de Brasil y Chile, que tienen principios y estructuras diferentes”.*

- *“Que en esa inteligencia 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 el mundo actual esta restricción implica una auto-limitación muy seria. No es doctrina de las grandes potencias y ni siquiera lo es en el marco regional. En la época de las guerras de la tercera ola (“Las guerras del futuro” A. y H. Toffler) y de las guerras asimétricas (“Asymmetric warfare. The USS Cole and The Intifada”. Vol. XII 2000), restringir el empleo de las Fuerzas Armadas cuando la magnitud de la agresión o sus efectos destructivos aconsejan lo contrario, puede llegar a conceptuarse como de alta negligencia o impericia en la defensa de los intereses vitales de la Nación. Limitación que por otra parte no se expresa en el texto de la ley, ni se infiere que haya sido esta la intención del legislador.

- *“Que, por otra parte, la readecuación institucional del sistema de defensa reserva un protagonismo vital al EMCO, máxima instancia de asistencia y asesoramiento en materia militar del PRESIDENTE DE LA NACIÓN, y responsable del planeamiento estratégico militar”.*

Esto constituye un serio error, dado que la máxima instancia de asesoramiento al Presidente de la Nación en la conducción integral de la guerra es el Consejo de Defensa y, en cuanto a la conducción militar, este asesoramiento es compartido por el Ministro de Defensa y los Jefes de EMCO y EEMMG de las FF. AA. (Art. 10 de la Ley de Defensa).

- *“Que las responsabilidades asignadas en este sentido ameritan la implementación de mecanismos y/o procedimientos de selección del JEFE DEL ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FF. AA., y del personal de dicha jefatura...”.*

Esto se ve después implementado en la parte dispositiva para este cargo y también para los Jefes de los Estados Mayores Generales, en los Artículos 13 inc. b) y d), 14, 15, 16, y 26.

Lo antedicho avanza sobre los Artículos 16 y 23 de la Ley de Defensa, donde dice textualmente: “... serán designados por el Sr. Presidente de la Nación...”, siendo el único requisito que contempló el legislador para la selección en estos cargos, para el caso del JEMCO, “estar entre los oficiales de más alto rango en actividad”, y para los JJEEMMG, estar “... entre los Generales, Almirantes y Brigadieres de cuerpo de comando en actividad.”, sin precisar ningún otro requisito, como sí se pretende establecer en esta reglamentación.

## Parte dispositiva

En lo que respecta al contenido dispositivo, caben los siguientes comentarios:

### Artículo 1º:

*Las limitaciones impuestas al empleo del instrumento militar son una exigencia que no está establecida en la Ley de Defensa y por lo tanto exceden a la misma. El Art. 2º de la citada Ley fija; “La defensa nacional es la integración y la 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 agresiones de origen externo”. Queda claro y sin ninguna duda que la Ley no limita las agresiones a aquellas que provengan de “fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”. En el mundo moderno, lo que se mide para determinar con qué instrumento se responde es la magnitud de los medios y la eficacia destructiva de las armas que se emplean, sin analizar que provengan de un ejército regular o no.*

Artículo 13°, incisos f),g) y j):

Se asignan atribuciones al Ministerio de Defensa que son exclusivas del Presidente de la Nación en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. El Ministerio de Defensa podrá proponer estas cuestiones, pero de ninguna manera podrá sustituir la autoridad de aquél (Artículos 9, 10 y 11 de la Ley N° 23554).

Por otra parte, los incisos b) y d) avanzan sobre los Artículos 16 y 23 de la Ley de Defensa, donde el único requisito que contempló el legislador en la selección para estos cargos es, para el caso del JEMCO, que “será designado por el Poder Ejecutivo entre los oficiales de mas alto rango en actividad”, sin precisar ninguna otra condición como se pretende definir.

Lo propio pasa con los JJEEMMG (Art. 26 del Decreto), ya que la Ley de Defensa en el Art. 23 sólo establece que “...serán designados por el Sr. Presidente de la Nación entre los Generales, Almirantes y Brigadieres del cuerpo de comando en actividad”. Más aún cuando el Art. 11 de la Ley de Defensa le prohíbe al Ministro de Defensa asumir otras funciones, que esa ley le asigne a otro funcionario u organismo.

Artículo 14°:

Las atribuciones dadas al Jefe del Estado Mayor Conjunto en cuanto a que “pasará a revistar con la máxima jerarquía, ejerciendo la superioridad por cargo sobre el resto del personal militar de las Fuerzas Armadas”, constituyen una clara vulneración a la Ley de Defensa, que establece, en los Artículos 23 y 24, “Dependencia del Ministro de Defensa, por delegación del comandante en jefe”. Por otra parte, la “relación funcional” a que hacen referencia estos artículos es una relación esencialmente de coordinación y de ninguna manera de subordinación por cargo. La combinación de este artículo con las atribuciones que se le asignan al Jefe del Estado Mayor Conjunto en los Artículos 16 y 19, transforma a los JJEEMMG de las Fuerzas Armadas en meros responsables del alistamiento y adiestramiento específico de sus respectivas fuerzas, acotándoles explícitamente el ejercicio de su gobierno y administración que les asigna el Artículo 24 de la ley. Si alguna duda queda, el Artículo 25 de la Reglamentación corrobora ampliamente lo expresado. Los JJEEMMG de las Fuerzas Armadas no pueden conducir ni siquiera las operaciones “ejecutadas por una Fuerza de manera exclusiva”.

Es indudable que la reglamentación busca la centralización de las Fuerzas Armadas y ello va mucho más allá de la “conjuntez”, que pareciera el efecto a lograr. Estamos frente a la “unicidad” y no a la “conjuntez”. En el mundo contemporáneo sólo Canadá intentó y llevó a cabo este concepto. La experiencia recogida en los últimos años lo condujo a un cambio en sus objetivos y hoy prioriza la “conjuntez” sobre la “unicidad”.

*Independientemente de lo anterior, se corre el riesgo adicional de aumentar desmesuradamente las estructuras burocráticas y el presupuesto del Ministerio de Defensa y del EMCO, en desmedro de las unidades operativas de las Fuerzas Armadas.*

Artículos 15° y 26°:

Al referirse al JEMCOFFAA y a los JJEEMMG, dispone que “El MINISTERIO DE DEFENSA, determinará las condiciones profesionales requeridas para desempeñar dicha función”

Valen las mismas consideraciones expresadas al analizar el Art. 13 inc. b.

## Conclusiones

En resumen, del análisis crítico de la Reglamentación de la Ley de Defensa recientemente publicada, surgen las siguientes conclusiones:

- El decreto en análisis, más allá de la reconocida necesidad de su dictado, tal vez por razones ajenas a lo puramente estratégico militar y profesional:
  - Restringe el empleo de las Fuerzas Armadas para la defensa de la Nación ante agresiones perpetradas por otros actores que no sean considerados como fuerzas armadas de otros Estados, lo que podría llegar a conceptuarse como de alta negligencia o impericia en la defensa de los intereses vitales de la Nación.
  - Avanza inconstitucionalmente sobre las leyes de Defensa y de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, al modificarlas parcialmente a través de un decreto, en lugar de promover su revisión legislativa.
  - Da atribuciones al Ministro de Defensa que exceden las propias de un Secretario de Estado y que son exclusivas del Presidente de la República. Convierte al Jefe del Estado Mayor Conjunto en el “Director Ejecutivo del Instrumento Militar” y, en consecuencia, conduce a la unificación de las Fuerzas Armadas, lo que va mucho más allá del concepto de la “conjuntez”. Poner bajo una sola autoridad la conducción directa del máximo poder de violencia del Estado, no parece conveniente en repúblicas jóvenes como la nuestra.
  - Minimiza las funciones de los JJEEMMG de las Fuerzas Armadas, lo que tendrá serias consecuencias en la conducción de las mismas y en la moral de sus integrantes, sin contar los inconvenientes que, en la comunicación e integración con sus pares de las fuerzas armadas de la región y del mundo, traerá aparejado.
  - Aumenta considerablemente las estructuras burocráticas del Ministerio de Defensa y del

EMCO, en desmedro de los recursos presupuestarios y de las ya insuficientes unidades operativas de las Fuerzas Armadas.

- La “unicidad” que propone esta norma, en reemplazo del concepto de “conjuntez” inscripto en la letra y espíritu de la legislación vigente, sumado a la falta de equilibrio regional, por defecto de Argentina, que esta reglamentación acentúa, dificultará sin duda el desarrollo de un sistema de defensa subregional, al que plausiblemente, aunque también incongruentemente, esta misma norma aspira.
- El camino de una mayor coordinación de los esfuerzos tanto a nivel nacional como militar es siempre bienvenido, aunque lamentablemente en esta norma nuevamente se encuentran ausentes las referencias a los títulos V, VI, y VII de la Ley de Defensa, especialmente en lo referido a las leyes de Producción para la Defensa y de Organización Territorial y Movilización, que constituyen asignaturas pendientes sin las cuales el sistema de defensa está absolutamente incompleto.
- La conjunción de esta Reglamentación con lo establecido en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas puede alterar toda la problemática militar, sin la debida intervención de los órganos que la Constitución establece, provocando cambios trascendentes a través de simples Resoluciones Ministeriales, en reemplazo de formular o perfeccionar la legislación vigente. Tales cambios podrían llegar a afectar:

- El Sistema Educativo
- El Sistema Salarial
- El Sistema de Retiros
- La división del territorio nacional en Áreas Estratégicas conjuntas
- El Sistema Logístico
- El Sistema de Inteligencia Militar.

Para finalizar, una vez más insistimos en que la complejidad de los problemas que plantea la defensa nacional requiere de la estabilidad de una “Política de Estado” y que para que esta se constituya como tal, no basta con la voluntad del Ejecutivo, sino que demanda, además, un amplio debate con el resto de los poderes del estado y de la sociedad, que permita alcanzar el necesario consenso.

Todavía estamos a tiempo para corregir el rumbo, ya que estos cambios, por su magnitud, requerirán lapsos prolongados para su implementación.

Bastaría para lograr este objetivo con revertir la política de aislamiento actual y convocar a los más prominentes profesionales, sin egoísmos, sin preconcepciones y sin deformaciones ideológicas.

En el plano de la Estrategia Nacional o Gran Estrategia es válido el concurso convergente de todas las profesiones: políticos, geopolíticos, científicos, especialistas en defensa nacional, etc. Por el contrario, en los planos de la Estrategia Militar y de la Estrategia Operacional, los especialistas son los hombres de armas. Querer sustituirlos por aquellos, es un serio error.

## 4 EL MAR FRONTERAS ADENTRO

La Ley de Defensa, vigente desde el año 1988, establece que la República Argentina adopta una “actitud estratégica militar disuasiva”, es decir de protección de sus espacios soberanos, al mismo tiempo que debe desarrollar un potencial de guerra capaz de constituir una “barrera”, no fácilmente franqueable, para un agresor externo.

Complementariamente con lo anterior, se ha fijado como política el desarrollo de capacidades defensivas para el diseño del instrumento militar.

Voceros oficiales u oficiosos, sobre la base de los conceptos anteriores, han extrapolado los mismos y proponen que la Argentina limite aún más sus capacidades, negándose, ella misma, la posibilidad de ejecutar acciones ofensivas de carácter limitado, más allá de sus fronteras físicas. Utilizan expresiones como “defensa defensiva”, “defensa estratégica no provocativa”, etc., para difundir sus ideas. No compartimos este pensamiento.

Todo Estado que declare formalmente el establecimiento de una política militar defensiva, debe contemplar, ineludiblemente, la protección tanto de sus espacios terrestres como la de los marítimos y aéreos. Unos y otros son parte integral de su soberanía geográfica.

En lo atinente a los espacios terrestres y aéreos el concepto no ha experimentado alteraciones con el transcurso de los años. Las fronteras terrestres, conforme a reconocimientos entre partes y acuerdos históricos, se mantienen prácticamente inalterables y, en el actual escenario internacional, vulnerarlas no resulta sencillo; de igual modo las aéreas, ya que están constituidas por la imaginaria proyección vertical de las primeras.

No ocurre lo mismo con las fronteras marítimas, que hasta veinte años antes de que el siglo XX terminara, comprendían una estrecha franja de sólo tres millas marinas a lo largo del litoral marítimo de cada estado ribereño.

En diciembre de 1982 es promulgada en el seno de las Naciones Unidas la CONVEMAR o “Ley del Mar”, que recién entrara en vigencia a fines de 1995, un año después de haber alcanzado la ratificación parlamentaria por parte de 60 de los Estado firmantes. Tuvo lugar entonces un cambio trascendente en los derechos soberanos de los estados ribereños; a punto tal, que los enormes espacios oceánicos y marinos, hasta entonces no sujetos a jurisdicción alguna, virtualmente ceden un tercio de sus superficies –en diferentes grados de potestad– a la autoridad de aquellos Estados.

La República Argentina dejó pues de limitar al Este con el Océano Atlántico y pasó a proyectarse o adentrarse soberanamente en sus aguas. Lo expresado, en

modo alguno es declamatorio, muy por el contrario, constituye el derecho que una ley de carácter ecuménico, como es la CONVEMAR, le otorga en vastos espacios marítimos del Atlántico Sur.

La Nación Argentina ha adoptado como base de su política militar una actitud defensiva, lo que significa no pretender la incorporación a su patrimonio de espacios que hoy no le pertenecen. En un aspecto más amplio, la actitud defensiva conlleva, intrínsecamente, el mantenimiento del statu quo, que deberá interpretarse como no consumir hechos que, por su gravedad, resulten intolerables a otro Estado.

Conceptualmente, la actitud estratégica militar defensiva es pasiva en la conquista, a la que de hecho renuncia, pero pasa a ser activa en la conservación de lo que se posee: su patrimonio material fronteras adentro, su dignidad como Estado soberano y el grado de bienestar alcanzado por su pueblo.

El perfil de nuestro país tiene una longitud de aproximadamente 13.500 kilómetros, dos terceras partes lo forman las fronteras terrestres, el tercio restante pertenece al litoral atlántico. Pues bien, ese tercio, a través de las doce millas de mar territorial, las doscientas millas de zona económica exclusiva y de una vasta e irregular plataforma submarina también constituye el patrimonio nacional, es la Argentina en el mar. Allí están los recursos en peces y en algas, los minerales depositados en el lecho en forma de nódulos polimetálicos y los ricos yacimientos de hidrocarburos del subsuelo marino, a lo que se le suman otras posibilidades como el aprovechamiento de la energía mareomotriz. Ese mar, a menudo ignorado, está también “fronteras adentro”.

El país cuenta ciertamente con su feraz pampa húmeda, una de las grandes praderas del mundo, pero en el mar que la circunda y le pertenece hay otra pradera sumergida, desconocida para el común de sus habitantes. Pradera que por añadidura ofrece sus riquezas en espacios volumétricos.

En el marco de la actitud defensiva adoptada no puede estar el abandono de nuestro mar, que es además por donde nos llegan nuestras importaciones y por donde salen nuestros productos, en una proporción del intercambio comercial que supera con holgura el 90%.

La defensa en profundidad tiene sus primeras líneas en el mar, lo más apartado posible de la costa; es allí donde debe ser detenida la amenaza, cualquiera sea su naturaleza. Intentar neutralizarla una vez que ha desembarcado en nuestras playas será siempre más costoso y difícil, incluso se corre el serio

riesgo de un fracaso, o cuanto menos de un largo y penoso enfrentamiento.

Es por eso que una actitud estratégica militar defensiva requiere de una Armada capaz de contener la amenaza en el mar. El Atlántico Sur es, en cierta medida, poco transitado; ejercer en él presencia permanente con vigilancia efectiva otorga seguridad a todos los habitantes del país. Por último permítasenos señalar que en el mar como en la tierra no hay espacios vacíos, los podrá haber abandonados y estos,

invariablemente, no tardarán en ser ocupados por otros actores internacionales.

La defensa de los altos intereses de la Nación es una responsabilidad de todos y de cada uno de los ciudadanos de la República. La complejidad del problema exige convocar a los más prominentes profesionales de aquel quehacer, sin egoísmos, sin preconcepciones y sin deformaciones ideológicas.

*Nota: Este artículo fue publicado en La Nación el 5 de julio pasado.*

## 5 EL ACCIONAR CONJUNTO DE LAS ESPECIFICIDADES

A nadie escapa que la dinámica de los tiempos impone cambios sustantivos en todas las actividades y organizaciones del país. Las fuerzas armadas no pueden suscribirse a tales cambios. Entre las vertientes que las pautan se destacan el nuevo ordenamiento internacional y regional, así como también amenazas diferentes a las que orientaron en el pasado el diseño del instrumento militar.

El eje de las amenazas parece hoy haber mutado de uno o más actores definidos, como eran los estados vecinos, al resguardo de las propias vulnerabilidades. Todos los países son, de un modo u otro, vulnerables a diferentes acechanzas, pero aquellos que ocupan una posición geográfica periférica, sumando enormes espacios vacíos, tanto terrestres como marítimos, son naturalmente más sensibles a las agresiones exógenas.

Lo expresado podría invitar a pensar en alguna transformación sustantiva de las fuerzas armadas argentinas, que superando la antigua cultura de la guerra regional, dé respuesta a una nueva situación geopolítica, por cierto compleja y de rasgos imprecisos.

Desplazar el péndulo bruscamente de un extremo a otro, llevaría probablemente a resultados erróneos. No porque se piense que lo viejo no ha terminado de morir y lo nuevo no ha terminado de nacer, sino porque creemos que hay mucho de rescatable en la experiencia militar acumulada.

La sociedad argentina no tiene vocación expansionista que pudiera impulsar una actitud ofensiva dirigida hacia cualquier otro estado; tampoco pretende alterar un statu quo que pudiera generar en otros actores situaciones intolerables, aún soportando el despojo de las Islas Malvinas. Aspira, sí, legítimamente, a forjarse un mayor bienestar en un marco de paz y respeto.

A nadie, que sea un argentino responsable y medianamente informado, escapa que las fuerzas armadas de la Nación constituyen un seguro cierto de la ciudadanía. De todas maneras, parece ocioso explicar que eso se da sólo cuando el instrumento militar cuenta con las capacidades suficientes para satisfacer la defensa de los intereses vitales del país.

Fuerzas armadas modernas y capacitadas, que puedan defender intereses vitales tales como el bienestar de sus conciudadanos, el nivel de desarrollo alcanzado y el territorio nacional, incluida su extensión marítima, requieren recursos, que siempre son insuficientes, por lo que es necesario producir ahorros, sin afectar la eficacia militar.

El objetivo a lograr debe ser la armónica utilización

de las capacidades particulares y diferentes de cada fuerza, a fin de obtener la mayor eficiencia en su empleo. Esto se logra mediante el accionar conjunto.

Ninguna de las tres fuerzas armadas es autosuficiente en el complejo y delicado problema de salvaguardar los intereses vitales de la Nación. Tampoco es así en las potencias de mayor envergadura.

Hoy, un comandante de una unidad o fuerza conjunta se asemeja a un operario que, en el momento de tener que realizar una reparación, echa mano a las más apropiadas de las herramientas que contiene su malecón, más allá de sus características específicas.

No obstante, un legítimo entusiasmo por lo conjunto, que si bien conlleva economías, no debe dañar las especificidades propias de cada una de las fuerzas, porque entonces será la eficiencia la que resulte dañada. Por otra parte, nunca se alcanzará la eficacia en lo conjunto, si previamente no se ha logrado optimizar la práctica de lo específico. Una inapropiada ponderación podría, además, terminar por sumar debilidades en lugar de fortalecer las partes. Resulta imprescindible encontrar el justo equilibrio entre lo que puede ser conjunto y lo que por su naturaleza no puede apartarse de lo específico.

Cada una de las fuerzas armadas tiene sus características propias, directamente relacionadas con el medio en que actúan. En este caso particular nos referiremos a las fuerzas navales. Estas **ejercen presencia sin ocupación**. Su libertad de movimientos en los espacios marítimos, aún en los sujetos a jurisdicción de otros países, les permite mostrarse, participar y tener presencia sin que ello implique provocación alguna. La "Ley del Mar", en su carácter ecuménico, respalda tales actividades. En este sentido, la acción de tipo diplomático que puedan ejercer las fuerzas navales para el acercamiento, integración o el accionar combinado, es un claro ejemplo.

Las operaciones navales se desarrollan en un espacio tridimensional y además opaco, porque opacos son los mares, impermeables a la penetración de las ondas electromagnéticas.

No se concibe hoy una armada que no sea capaz de satisfacer sus necesidades aeronavales específicas en el mar, ni buques de mediano porte que no tengan incorporado a sus sistemas de armas fijas por lo menos un helicóptero. Tampoco una Armada que carezca de submarinos, que le permitirán ejercer la vigilancia discreta de lo que pasa en su propia costa o la oposición a fuerzas enemigas, a pesar de que estas puedan ser muy superiores, como ocurrió en el conflicto Malvinas.

Todas las armadas del mundo, hasta las más modestas, cuentan con su componente anfíbio. No se trata de una expresión terrestre de la armada, sino de una fuerza altamente específica que constituye el vínculo entre el mar y la tierra; es la proyección de la armada en playas no necesariamente enemigas, ya que puede ser en las propias, en actitud defensiva de recuperar lo perdido o con riesgo de perderse. La infantería de marina en modo alguno puede ser asimilada a una unidad del ejército en tierra, ya que son tropas anfíbias altamente especializadas, destinadas a ser transportadas en unidades navales a sus zonas de operaciones, incluso a través de submarinos en pequeñas fracciones y también las que permiten el posterior acceso de las fuerzas terrestres hacia el interior. Constituyen además las fuerzas que dan defensa a las bases navales.

En suma, las fuerzas navales operan en un escenario tridimensional y en permanente movimiento; no hay defensas estables ni refugios; no hay límites fijos ni caminos trazados; las unidades en operaciones se desplazan con su espacio a cuestas, en un medio manifiestamente hostil y antinatural para el hombre, que tiene una evidente influencia en su personalidad e idiosincrasia.

El accionar conjunto debe implicar, dentro de lo específico de cada una de las fuerzas, la colaboración y cooperación que otorga sinergia a la operación tanto militar como comunitaria programada, pero no siempre lo más importante para el logro del objetivo es que las fuerzas actúen en forma conjunta, sino que el accionar de las mismas esté dirigido a un esfuerzo conjunto.

La formación específica de los hombres de cada una de las fuerzas, conforme a lo explicitado, queda

fuera de cualquier discusión de carácter profesional seria. Las escuelas de formación del personal de oficiales y suboficiales de cada una de las fuerzas armadas son irremplazables. Pretender fusionarlas conduciría a un inevitable fracaso. Sería como si la Universidad de Buenos Aires fusionara sus facultades. Las escuelas de capacitación, en cambio, admiten, en ciertos casos, la fusión. A estas acceden los hombres ya formados en sus distintas disciplinas, buscando capacitarse en destrezas que suelen ser comunes a más de una fuerza.

De lo desarrollado hasta aquí, podemos concluir:

- El diseño del instrumento militar, sin duda, está determinado por la capacidad económica del país, pero no debemos olvidar que aquel es quien da respaldo a la política y la economía.
- Dijimos que hoy el eje de las amenazas se materializa en un amplio espectro no del todo bien definido y encuentran campo fértil en las vulnerabilidades. Estas se potencian en los grandes espacios vacíos marítimos y terrestres, las fronteras blandas y porosas, la pobreza y el subdesarrollo. La nueva situación demanda un replanteo paulatino de la defensa nacional.
- Las fuerzas armadas, con sus hombres, sus medios y sus destrezas desarrolladas en la especificidad, serán mucho más eficaces en sus operaciones militares bajo comandos específicos o conjuntos y podrán, además, brindar valiosos aportes en el apoyo a las medidas para combatir las nuevas vulnerabilidades.

## 6 REFLEXIONES SOBRE LA EDUCACIÓN MILITAR

Fue anunciado recientemente que será llevada adelante una profunda reforma de los procesos educativos que forman y capacitan a los oficiales y suboficiales de nuestras Fuerzas Armadas.

Las pautas sobre las que estará basada apuntan – según se dijo – a que los militares retomen el sentido de servicio público, se fortalezca su formación como ciudadanos y se profesionalicen adecuadamente. También se afirmó que el ciclo formativo de los hombres y mujeres de nuestras fuerzas armadas se desarrolla en un ámbito de incomunicación y bajo un perfil estrictamente militarista, en el que prevalece una visión unilateral y simplificadora de la realidad nacional e internacional.

Al considerar esta iniciativa sorprende el tono “fundacional” empleado, como si todo lo hecho hasta hoy, que ha sido mucho y muy bueno, debiera ser ignorado por desacertado, impropio o inconveniente; como si a partir de este momento se iniciara una etapa absolutamente distinta en la relación de los ciudadanos militares con el poder político y con la sociedad, de la cual forman parte.

Parece subyacer en este enfoque el concepto de que los militares de nuestro país son moldeados de una forma y con una estructura de valores y de pensamiento que deben ser diametralmente modificadas.

A nuestro juicio, es esta una visión desacertada e injusta.

El proceso formativo vigente para quienes integran las fuerzas armadas tiene objetivos y contenidos que, en cuanto a la conducta personal y para con la Nación a que se sirve, no pueden ser cuestionados. Tiende a lograr hombres de bien, consustanciados con la patria y sus valores, con vocación de servicio y virtudes militares consolidadas, dedicados al estudio y al trabajo, con espíritu de sacrificio, perseverantes y previsores.

En cuanto a lo referido a un inadecuado nivel profesional, la sola mención de la destacada participación de nuestros oficiales y suboficiales en los distintos escenarios a los que reiteradamente han sido convocados en los últimos años, reconocida por múltiples autoridades y personalidades, nacionales e internacionales, releva de cualquier comentario y llevan a pensar que, tal vez, esta observación se inscriba en otro tipo de motivaciones.

Esta iniciativa, tras casi un cuarto de siglo de gobiernos democráticos, quizás por desinformación, quizás por una visión condicionada de la profesión militar, denota una falta de valoración de lo realizado en ese lapso por las instituciones militares, que han procurado

permanentemente perfeccionar su integración con la sociedad y optimizar el proceso formativo de sus hombres, adecuándolo a los cambios producidos en nuestro país y en el mundo.

Se sostiene también, que las fuerzas armadas están separadas del sistema educativo nacional, como si la formulación de los planes de estudio fuera resultante de análisis efectuados exclusivamente en los estados mayores, fruto de un proceso introspectivo de las instituciones.

Es fácil demostrar que esto no es así, que han sido los organismos pertinentes del Poder Ejecutivo Nacional los responsables de establecer las directivas generales para la formulación de dichos planes, así como de aprobarlos antes de ser llevados a la práctica.

Efectivamente, después de Malvinas, en 1986, se inició un intenso proceso de cambio en este ámbito, asumiéndose cabalmente la necesidad de que la carrera militar resulte guiada por una educación permanente de base interdisciplinaria, en la que prevalezcan la capacitación, el reentrenamiento, la integración entre las distintas Fuerzas y la plena inserción en la sociedad.

A tal fin, valga como ejemplo lo sucedido con los oficiales de la Armada, para quienes se armonizó una estructura académica superior de nivel universitario, de la que participan las tres escuelas que contribuyen a su formación: la Escuela Naval, la Escuela de Oficiales y la Escuela de Guerra. El conjunto de estas escuelas, a las que se suman otras dos cuyo alumnado está conformado por civiles - como son la Escuela Nacional de Náutica y Escuela de Ciencias del Mar - conforma el llamado Instituto Universitario Naval (INUN), que se encuentra encuadrado y avalado en el mismo nivel que las demás universidades nacionales, según los términos de la Ley de Educación Superior N° 24.521.

En el caso particular de la Escuela Naval, el diseño curricular vigente y el título de grado que se otorga al egreso se encuentran reconocidos por Resolución 1814/98 del Ministerio de Cultura y Educación, obviamente con el aval previo del Ministerio de Defensa, inscribiéndose esto, además, en los preceptos de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Es bueno enfatizar que en dicho diseño actualmente convergen, con adecuado balance, contenidos de diversos campos, tales como las ciencias básicas, el derecho, la filosofía, la ética, la sociología de grupos, la administración, las relaciones internacionales, las ciencias de la educación, la comunicación, las disciplinas técnico-profesionales, lo náutico y lo militar, - todos aspectos centrales

en la formación de un oficial de la Armada – articulándose, como en pocas profesiones se puede lograr, lo teórico con lo práctico.

Recientemente (2004) se encaró un nuevo programa de actualización de dicho diseño, en estrecho contacto con la Dirección Nacional de Gestión Universitaria, dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Podría agregarse que desde hace muchos años los cadetes navales cursan durante su carrera de grado seminarios de relaciones internacionales, junto con alumnos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), constituyendo equipos conjuntos de trabajo, a los que se integran docentes de ambas casas de estudio. Sucede lo mismo con estudiantes y profesores de la Universidad Católica Argentina (UCA), en actividades dedicadas al análisis de temas históricos.

En un nivel superior, los oficiales de la Armada, junto a profesionales provenientes de distintos ámbitos civiles, cursan carreras de post grado en diferentes universidades del país y también maestrías en el INUN, que se encuentran, estas últimas, debidamente acreditadas ante la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), con certificación ISO 9001. La implementación de estas alternativas, que no es reciente, ha contribuido para asegurar un fructífero intercambio e integración.

La supervisión de la CONEAU se ampliará este año, en particular, a la completa evaluación del INUN, cuyo rector integra el Consejo Interuniversitario Nacional (que agrupa a todas las universidades públicas).

También resulta conveniente destacar en este resumen, que los profesores de las variadas disciplinas que se imparten en los niveles citados son incorporados a los institutos navales después de haberse llevado a cabo concursos abiertos, en los que pueden participar todos los docentes que reúnan los requisitos exigidos. Muchos de ellos, en la práctica, son docentes en universidades públicas.

Si se extendiera este sobrevuelo de la estructura educativa naval a las otras fuerzas armadas, mostraría, seguramente, resultados equivalentes.

Las autoridades nacionales y la sociedad en su conjunto, entonces, deben estar absolutamente tranquilas en cuanto a la formación que reciben los ciudadanos que optan por incorporarse a la vida militar: cabalmente integrada al sistema educativo imperante en el país, altamente profesionalizada y con profundo sentido de servicio público.

A modo de conclusión, sostenemos que las instituciones militares han sabido interpretar los desafíos del mundo moderno y las demandas de la sociedad que las nutre, adaptando el ciclo formativo de su personal a los tiempos que les toca protagonizar y procurando siempre mantener su característico nivel de exigencia y excelencia.

# 7 UN ESCENARIO PREOCUPANTE

En las épocas de la Argentina líder en Sudamérica, la estrategia militar se sustentaba en la fórmula  $A = B + C$ , es decir el peso específico de la defensa nacional debía equiparar al de una posible alianza del Brasil con Chile en un enfrentamiento armado. La postura estaba sustentada en la raíz latina del verbo *proveer* (a la defensa común), tomado de la Constitución de los EEUU, que implicaba prepararse estratégicamente para la acción en un escenario futuro probable.

Ese peso de la herramienta militar de la Nación, además de disuasivo, se mostró útil en el área de las relaciones internacionales, por ejemplo, el 13 de enero de 1920, el Crucero San Martín, por orden del Presidente Yrigoyen, pasó a través del bloqueo naval de los Estados Unidos a la República Dominicana y, al saludar al cañón, izó la bandera dominicana para mostrar la disconformidad de nuestro gobierno con la actitud del gigante del norte.

Durante la Guerra Civil Española, la más cruenta en víctimas fraternas del siglo pasado, el Crucero 25 de Mayo y el Torpedero Tucumán, amarrados en Alicante, brindaron apoyo y evacuaron a más de 1500 refugiados (*Heroísmo Criollo*, Campoamor y F. Castillejo). En 1991, el Destructor Brown y la Corbeta Spiro integraron la coalición que en nombre de las Naciones Unidas liberó a Kuwait, viéndose facilitada su incorporación a la fuerza naval multinacional por su tecnología y nivel operativo.

Según la información internacional para este análisis, la relación en gastos para la defensa, en millones de dólares de los EEUU y como porcentaje del PBI, era para el cono sur en 2004: Argentina: 1500 / 1,1; Brasil: 7500 / 1,5 y Chile: 3200 / 4,0.

Como referencia, un desequilibrio similar a este llevó a las Grandes Guerras en Europa y ahora los países de la UE mantienen una paridad armada que sus propuestas y discurso político no siempre parecen propiciar. Con la referencia anterior, para los países rectores la relación sería: Alemania: 34000 / 1,4; Francia: 46000 / 2,7 y el Reino Unido: 47500 / 2,7. Francia y el Reino Unido, con un PBI similar, hacen un esfuerzo importante para equilibrar el sistema frente a la posibilidad que da a Alemania un PBI mayor.

Desde ya, el concepto semántico del conflicto global difiere de aquel de la Paz Armada de comienzos del siglo XX, entonces esencialmente militar y hoy esencialmente económico-jurídico, sin embargo, el dictado constitucional de provisión requiere no sustentar el análisis tácticamente en la situación vigente, sino estratégicamente sobre la base de un coherente análisis prospectivo.

Volviendo a la situación geopolítica regional, un hecho a tener en cuenta para ese análisis a futuro es la aparente fractura Este – Oeste que se vislumbró en la última Cumbre de las Naciones Americanas de Mar del Plata. Las presiones de los gobiernos de Bush y Chávez en la elección presidencial peruana son demostrativas de su existencia.

Si bien el tema no es definitivo, muchos indicios dentro de las áreas económicas, políticas e ideológicas, permiten vislumbrar un futuro de confrontación no deseable pero posible. El conflicto interno de larga data en Colombia llevó a la intervención de los EEUU con un importante aporte a la defensa, refuerzo que puede ser significativo en un eventual conflicto armado con su vecino de la OPEP. Las mismas relaciones, para ambos países, muestran los siguientes valores: Colombia: 3700 / 4,5; Venezuela: 1200 / 1,3. Ante esta situación, Venezuela incrementó sus previsiones para 2006 con armamento de origen ruso.

En épocas de bonanza económica, como las presentes, que pueden estar llegando a su fin, los Estados y sus dirigentes suelen obviar el tema defensa en sus análisis estratégicos. En 1474 el embajador del Duque de Ferrara informaba desde Florencia: “la estabilidad ha progresado tanto, que si nada inesperado ocurre, escucharemos en el futuro más cosas relativas a luchas entre pájaros y perros que a batallas entre ejércitos” (1).

Siguieron Lepanto y la Guerra de los 30 años y más tarde las dos Guerras Mundiales del siglo XX con un saldo de millones y millones de muertos ilustrados. Samuel Huntington (*El Soldado y el Estado*, 1957) sostiene la necesidad de fortificar el balance entre los imperativos sociales (fuerzas sociales e ideologías) y los imperativos funcionales (amenazas a la seguridad) (2). El ejército rojo, con las purgas de Stalin, tuvo una derrota imposible frente a Finlandia y los EEUU una increíble en Vietnam. Latinoamérica, no recuperada aún de las diferencias ideológicas de los años 70, puede estar lejos de este balance, con riesgo de generar inestabilidad regional.

El escenario global, multifacético, inestable y volátil, puede llevar a un próximo colapso sistémico en Oriente Medio. Para determinar posibles áreas críticas se puede analizar qué estados gastan cerca del 4% de su PBI en Defensa: Israel: 9,0; Irán: 4,0; Rusia: 4,3; Pakistán: 4,4; Turquía: 4,8; USA: 4,5; Colombia: 4,5; Chile: 4,0. Sólo dos regionales, Colombia, que al igual que Israel recibe parte de ese aporte de los EEUU por medio del Plan Colombia, y Chile, que destina parte de los benefi-

cios de la producción de cobre a la Defensa, sin tener objetivos militares justificables y a la vista.

En la guerra contra el Brasil, en 1827, con los triunfos de las fuerzas propias en Ituzaingó, Los Pozos y Juncal, por nombrar las más importantes en tierra y navales, y el conflicto casi definido, la situación interna en la Argentina hizo imposible recoger los frutos de esas victorias y se debió acceder a la propuesta británica de independizar la Banda Oriental. Para definir la guerra es determinante la solidez de las estructuras políticas de un Estado.

En nuestro país, el desequilibrio señalado por Huntington mantiene fracturas activas entre los representantes políticos y el aparato de defensa que controlan, para limitar su ingerencia en el escenario interno. La falta de provisión, también de larga data en el área de la Defensa, lleva a la Nación a una situación de riesgo no calculado. La relación estratégica regional del comienzo es hoy siete veces menor para la Argentina.

No se trata de transformar a Latinoamérica en un escenario de conflicto armado, todo lo contrario, la defensa es como un seguro contra accidentes y la capacidad militar presente está lejos del concepto disuasivo previsto en el Libro Blanco, poco tiempo atrás. Es casi una invitación a dejar la decisión en poder del otro. Las áreas de interés global futuro serán las que contengan recursos críticos a corto plazo: petróleo y agua dulce; Argentina las tiene.

Este mundo cambiante y sustentado en el consumismo está muy lejos de la propuesta de la *Paz perpetua* de Kant y para proveer a la defensa en él se deberá partir de un análisis basado sólo en intereses nacionales. Tayllerand, consejero de Napoleón, decía: “Las bayonetas sirven para muchas cosas, menos para sentarse sobre ellas” (3).

En resumen, hoy el potencial militar de A no sólo no iguala al de B + C, sino que es menor a cualquiera de los dos tomados individualmente. Vivimos una situación de indefensión, que se ve aún más agravada por cuanto simultáneamente la Nación presenta dos grandes vulnerabilidades: la debilidad de sus instituciones políticas y la falta de seguridad jurídica. Expresiones como “defensa defensiva” o “defensa no provocativa” son sólo eufemismos que ocultan la realidad y confunden a quienes deben tomar las grandes decisiones en el marco de la defensa.

#### NOTAS

(1) Mead Earle, *Eduard, Creadores de la Estrategia Moderna, ESGN, B. Aires, 1977*

(2) Huntington, Samuel, *The soldier and the State, Vintage Books, 1957*

(3) Carlos Frasch, Ángel Tello, *Educando al soldado del Muro, UNLP, La Plata, 1999*

*Este artículo fue publicado en La Nueva Provincia el pasado 3 de agosto.*