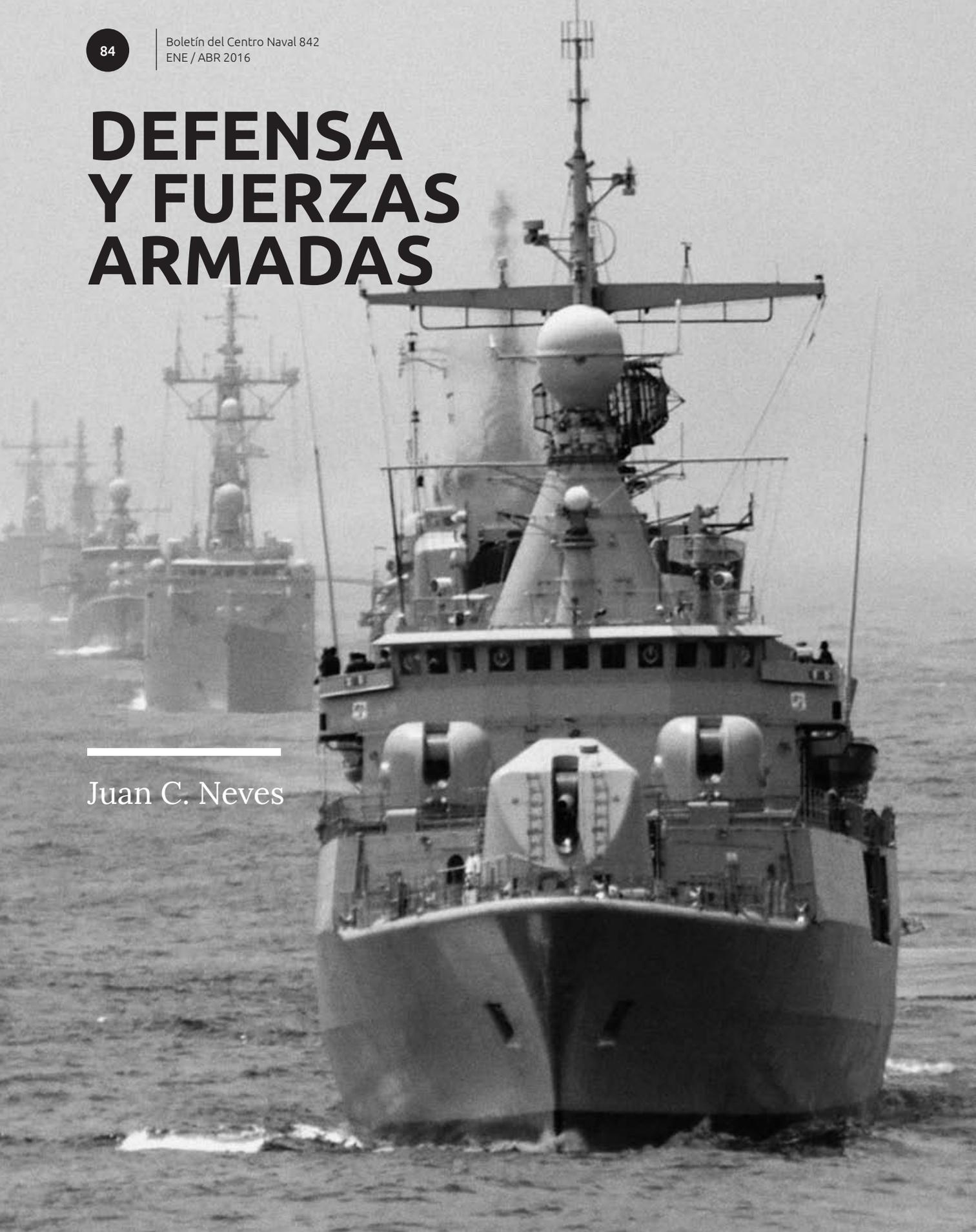


# DEFENSA Y FUERZAS ARMADAS

---

Juan C. Neves



## I. CONCEPTOS GENERALES

Cuando la comunidad de las naciones convino y protocolizó, en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, que la guerra dejaba de ser un método lícito para resolver los conflictos entre naciones, uno de los primeros efectos prácticos fue que los Ministerios, Secretarías y Departamentos de Guerra de los países firmantes pasaron a llamarse Ministerios, Secretarías o Departamentos para la Defensa, con lo cual se adaptaron a la nueva realidad. Huelga decir que la guerra como fenómeno social mantuvo su vigencia, como lo prueban los múltiples enfrentamientos bélicos documentados desde entonces hasta el presente, pero, para mantenerse dentro del sistema, las naciones tuvieron que justificar el uso de la violencia alegando la necesidad de defender su soberanía, su seguridad o sus intereses vitales.

La finalización de la Guerra Fría trajo a la humanidad el sueño de un nuevo orden mundial, regido, en lo referido a la resolución de conflictos, por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el que, supuestamente, las naciones beneficiadas por el derecho de veto no harían uso de esa potestad. No obstante, esa esperanza se derrumbó junto con las torres gemelas y la decisión de los EUA, consagrado como única superpotencia, de usar la violencia en la arena internacional a fin de atender, exclusivamente, a lo que consideraban sus legítimos intereses y la defensa unilateral de sus valores y su seguridad nacional. El terrorismo se constituyó en una amenaza multiforme que desafió a los estrategas de las naciones más poderosas al plantear conflictos asimétricos en los que las fuerzas convencionales encontraban serias dificultades para hacer valer su poder. Simultáneamente, otras amenazas, como el crimen organizado a gran escala, el narcotráfico y las rebeliones internas configuraron escenarios en los que las fuerzas armadas comenzaron a involucrarse en conflictos en su propio territorio nacional, desafiando los conceptos y las rígidas divisiones fuertemente arraigadas entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad o policiales.

La segunda década del siglo XXI encuentra el mundo con una gran diversidad de escenarios y realidades en lo que respecta a los conflictos y el uso de la violencia. Rusia ha recuperado buena parte de su poder militar y China ha desarrollado fuerzas armadas con capacidades que, si bien no equiparan a las de los EUA, la constituyen en un actor con influencia regional que tiende a hacerse global. El cuarto polo de poder militar se sitúa en la Unión Europea y, de esta manera, el panorama mundial se configura con una superpotencia y tres centros de poder secundario, uno de los cuales, la Unión Europea, comparte ciertos intereses y objetivos con la superpotencia a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Los conflictos con forma de guerra convencional se configuran en el Medio Oriente con Israel como protagonista, mientras terminan de cerrarse las etapas de ocupación occidental en Irak y Afganistán. Los principales focos de violencia se encienden a partir de rebeliones contra el poder constituido en países tan diversos como Siria y Ucrania, con participación de las potencias en diferentes roles, según sus intereses geopolíticos los lleven a sostener o a derrumbar a los gobiernos en ejercicio.

Viejos actores, como la guerrilla colombiana de las FARC, aún sostienen las banderas que se enarbolaron durante la Guerra Fría, pero ahora entreverados con territorios liberados para la narcoproducción y el narcotráfico. Nuevos actores, como las fuerzas irregulares del autodenominado Estado Islámico, aprovechan las debilidades de países envueltos en guerras internas o que ostentan la dura condición de «Estados fallidos» para incorporarse como actores ajenos al sistema, que esgrimen motivaciones religiosas y que juegan, sin respeto siquiera formal a los derechos humanos y a las convenciones de Ginebra, amparados en la falta de voluntad combativa de las potencias y la

---

Juan Carlos Neves  
es Contraalmirante  
Retirado de la Armada,  
Licenciado en Sistemas  
Navales del Instituto  
Universitario Naval,  
Máster en Relaciones  
Internacionales recibido  
en la Universidad de  
Belgrano y Máster en  
Ciencias en Manage-  
ment por la Salve Regina  
University de Newport,  
Rhode Island.

Es Veterano de Guerra  
del conflicto de Malvinas  
y se desempeñó como  
Director de la Dirección  
de Educación Naval y  
Comandante Conjunto  
de Transporte. Cursó la  
Escuela de Guerra Naval  
en la Argentina y sus  
equivalentes en Brasil  
y los Estados Unidos,  
en donde también  
ejerció como docente e  
investigador en el Depar-  
tamento de Estrategia y  
Campaña del United States  
Naval War College.

Actualmente, se desem-  
peña como Secretario  
General del Partido  
Nueva Unión Ciudadana,  
electo para el período  
2014 al 2018, y es  
Director de la Escuela de  
Dirigentes Políticos de  
dicho partido.

inoperancia de las Naciones Unidas. Estos escenarios se completan con las matanzas étnicas en África y la amenaza de narcoproductores y narcotraficantes que, en países como México, alcanzan niveles de poder suficientes para desafiar a las fuerzas armadas que responden al Estado.

Para tratar de sintetizar esta diversidad en un concepto rector, diremos que, en este momento histórico, el mundo carece de un sistema centralizado de control de conflictos, ya que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha vuelto a quedar neutralizado por el derecho de veto de potencias con intereses geopolíticos divergentes y por la pérdida de poder relativo y de voluntad de intervención de los EUA, que fue el «gendarme del mundo» cuando su influencia global era indisputada.

Es en este escenario global donde tenemos que ubicarnos para desarrollar el concepto de defensa y las capacidades deseables de las fuerzas armadas en la Argentina, que deben atender también a los roles que les imponen la situación regional y las realidades internas del propio país, que presenta singularidades muy específicas.

## II. MARCO CONCEPTUAL

Para poder trabajar de modo sistemático, estableceremos un marco conceptual, cuyos parámetros quedan abiertos al debate, basado en dos ejes, a saber: los roles de las fuerzas armadas en países con sistemas democráticos de gobierno y las situaciones basadas en los niveles y los tipos de conflictos que las naciones deben enfrentar.

Entre los conceptos más afirmados en términos de defensa está que esta no es tarea exclusiva de las fuerzas armadas de un país, sino que es una responsabilidad integral de cada gobierno y cada sociedad que se respalda en sus capacidades diplomáticas, económicas, industriales, tecnológicas, políticas y humanas, así como también en su capacidad para desarrollar sus estrategias y su voluntad para ejecutarlas y sostener su soberanía, además de sus capacidades militares.

Hecha esta aclaración, centraremos el análisis inicial en la cuestión militar y en sus implicancias para la defensa integral de la nación.

### Roles de las Fuerzas Armadas

La conducción política de las Fuerzas Armadas ejercida desde un Ministerio de Defensa o su equivalente, que responde a los lineamientos del poder ejecutivo y a las leyes pertinentes emanadas del legislativo, debe atender, al menos, a los siguientes aspectos:

1. Las fuerzas armadas, en su rol específico de defender, mediante el uso de la fuerza, la soberanía de la nación y sus intereses vitales ante las amenazas externas.

Esta capacidad básica no puede subordinarse al estado circunstancial de ausencia de conflictos por dos sólidas razones. La primera surge del concepto de «amenaza», definida como la existencia de un actor con intención hostil y capacidad para infligir daño. En esta definición, apuntamos que, mientras la capacidad de infligir daño requiere de un tiempo sustancial para desarrollarse (cualquier capacidad o sistema de armas moderno demora años en incorporarse y en alcanzar estado operativo), la intención puede modificarse en días, y aun en horas, ante un cambio político brusco. Esta circunstancia

Entre los conceptos más afirmados en términos de defensa está que esta no es tarea exclusiva de las fuerzas armadas de un país, sino que es una responsabilidad integral de cada gobierno y cada sociedad...

fue claramente percibida por los estrategas de los EUA cuando se produjo la contrarrevolución soviética en agosto de 1991, que fue frenada por la acción de Boris Yeltsin. Si ese movimiento hubiera triunfado, la URSS hubiera vuelto a ser un peligro para la supervivencia estadounidense, porque nunca había perdido su capacidad nuclear. Por ello, las naciones atienden, fundamentalmente, a las capacidades militares de sus vecinos regionales o de sus rivales tradicionales, y buscan un estado de equilibrio respecto de dichas capacidades, a pesar de las buenas relaciones y las amigables intenciones que puedan existir en un determinado momento histórico.

La segunda cuestión que debe considerarse en el momento de tomar la decisión de asumir los costos de dimensionar las fuerzas armadas en períodos de ausencia de conflictos es que el carácter disuasorio de unas fuerzas armadas creíbles en términos de medios, recursos humanos, tecnología y disciplina es, precisamente, una de las razones más sólidas que permite mantener la paz en el mediano y en el largo plazos.

## 2. El mantenimiento de una industria de producción para la defensa coherente con el desarrollo y las misiones de las fuerzas armadas.

La carga de la brigada de caballería Pomorska, que los polacos lanzaron en forma suicida contra los tanques alemanes en 1939, quedó como el símbolo de la imposibilidad de compensar la superioridad tecnológica solo con el valor y la destreza de los combatientes. Aunque ese episodio ha sido puesto en duda como hecho histórico, la lección que conlleva no puede ser rebatida. Resulta imposible sostener fuerzas armadas medianamente eficaces sin contar con una industria de producción para la defensa que satisfaga, al menos, las necesidades logísticas básicas en materia de munición y combustible, y que asegure el mantenimiento de los medios tecnológicamente más avanzados.

En un escalón superior, las industrias que desarrollan medios militares son un factor que impulsa a los centros de investigación aplicada, de donde han surgido, tradicionalmente, patentes que se aplican luego en la industria civil. En los países avanzados, los productos de la industria militar constituyen una fuente de ingresos por exportación a partir de las asociaciones de industrias privadas y de centros de investigación militar, con control político de los gobiernos para evitar la fuga de secretos militares o la caída de armamento crítico en malas manos.

Países como la Argentina, que sufrieron el peso de los embargos durante la guerra de Malvinas y que pudieron evaluar en forma dolorosa las consecuencias de las limitaciones producidas por importar casi la totalidad de sus medios bélicos, no aprendieron la lección e involucionaron al desarticular, por razones políticas, sus bases industriales para la defensa.

El crecimiento científico, económico y soberano que aporta la industria para la defensa es uno de los factores que resulta imprescindible desarrollar en el ámbito del Ministerio de Defensa con el asesoramiento y el compromiso de las fuerzas armadas de la nación.

## 3. El rol de las fuerzas armadas en el campo de las relaciones internacionales de la nación.

Alejados del tiempo de la «diplomacia de cañoneras», en el que las fuerzas navales de las naciones que podían proyectarlas apoyaban la negociación de sus embajadores con la velada o evidente amenaza de la violencia, las fuerzas armadas continúan, sin embargo, siendo un factor activo en las relaciones internacionales de las naciones.

**Países como la Argentina, que sufrieron el peso de los embargos durante la guerra de Malvinas y que pudieron evaluar en forma dolorosa las consecuencias de las limitaciones producidas por importar casi la totalidad de sus medios bélicos, no aprendieron la lección e involucionaron al desarticular, por razones políticas, sus bases industriales para la defensa.**

Citamos, en primer lugar, las operaciones internacionales de paz por cuenta de las Naciones Unidas o de organizaciones regionales, particularmente las de «mantenimiento de la paz» (*peacekeeping*) y las de «forzamiento de la paz» (*peace enforcing*). La participación en estas operaciones, que constituyen uno de los aportes efectivos que pueden brindar las organizaciones internacionales a la paz mundial, otorga al país participante prestigio, posibilidad de interactuar con otras fuerzas militares y oportunidad de consolidar su pertenencia al sistema internacional.



Las fuerzas armadas también son instrumentos hábiles para consolidar las relaciones y la confianza mutuas con otras naciones amigas mediante los ejercicios combinados que se realizan regular o eventualmente en distintas latitudes. En América, son tradicionales los operativos bilaterales y multilaterales UNITAS, con presencia de la armada de los EUA, y los bilaterales entre naciones sudamericanas, como los Fraternos, llevados a cabo entre argentinos y brasileños.

Otra cuestión de peso la constituyen las alianzas regionales desarrolladas para defender objetivos comunes, al estilo de la OTAN, que permiten aumentar la capacidad de defensa de cada nación perteneciente ante el riesgo o la amenaza que puedan representar terceros actores.

El diseño de las fuerzas armadas debe contemplar tanto los compromisos contraídos en el marco de las alianzas como la posibilidad de disponer de medios idóneos para realizar operaciones combinadas y misiones internacionales. Esto incluye contar con medios tecnológicamente actualizados, asegurar la interoperabilidad, compartir doctrina y mantener altos estándares de adiestramiento, al menos en un núcleo específico de las fuerzas armadas.

#### 4. Las fuerzas armadas en misiones en el interior del país.

Existen múltiples modelos de distribución de roles asignados a las fuerzas armadas «fronteras adentro» de cada nación, que van desde los que controlan sus fronteras terrestres, marítimas y aéreas exclusivamente con fuerzas militares hasta los que manejan estas cuestiones con fuerzas de seguridad del tipo de la Prefectura o la Gendarmería, en la Argentina, o la Coast Guard, en los EUA.

También es objeto de debate el nivel de participación de las Fuerzas Armadas ante organizaciones criminales con alto poder de fuego, como las que manejan la narco-producción y el narcotráfico, capaces de superar la capacidad de las fuerzas policiales. En general, las naciones tratan de mantener separados los roles de policías y militares, considerando como elemento determinante de la participación militar la intensidad de la amenaza.

A diferencia de la Argentina, que realiza una taxativa separación entre Defensa (amenaza externa) y Seguridad (cuestiones internas del ámbito criminal), la doctrina predominante en el ámbito internacional tiende a considerar la Seguridad como el concepto más abarcador, que constituye un paraguas de protección continuo ante las amenazas internas y externas. De todos modos, las naciones que enfrentan movimientos separatistas, subversivos o guerrilleros con capacidad de afectar la integridad nacional empuñan sin dudar sus fuerzas armadas para combatirlos cuidando no alterar el orden constitucional (como sucede en Colombia frente a las FARC). Las características del conflicto contemporáneo con la aparición del terrorismo en sus distintas formas plantea la necesidad de adoptar soluciones flexibles que se adapten a los nuevos desafíos modificando las legislaciones para adecuarlas a la nueva realidad.

**A diferencia de la Argentina, que realiza una taxativa separación entre Defensa (amenaza externa) y Seguridad (cuestiones internas del ámbito criminal), la doctrina predominante en el ámbito internacional tiende a considerar la Seguridad como el concepto más abarcador, que constituye un paraguas de protección continuo ante las amenazas internas y externas.**

Debemos considerar, también, la necesaria participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de catástrofes (terremotos, inundaciones, grandes incendios), pues constituyen una masa de personal adiestrado, disciplinado y dotado de medios logísticos apropiados que debe estar lista para actuar por requerimiento del poder político, cuando la capacidad de las organizaciones de Defensa Civil son superadas.

## Conclusión

Sintetizando, para determinar el diseño y la estructura de las Fuerzas Armadas de un país, uno de los ejes a considerar son los roles asignados en materia de defensa de la soberanía, producción para la defensa, participación en las relaciones internacionales y tareas a realizar fronteras adentro, en función de las amenazas percibidas y su intensidad.

## Contextos externos

A efectos de poder agrupar las múltiples y diversas situaciones que enfrentan los 195 países que las Naciones Unidas reconocían en 2014, establecemos, con fines esencialmente prácticos, tres paradigmas básicos para la clasificación.

### 1. Países que no enfrentan una amenaza definida.

Sobre la base de la definición formulada de «amenaza», presentada como la existencia de un actor con intención hostil y con capacidad para infligir daño, ubicamos, en este agrupamiento, a un número significativo de países que, luego de la finalización de la Guerra Fría, perdieron sus referencias específicas para el diseño de sus fuerzas armadas al no tener un enemigo definido y a aquellos que conviven en un entorno sin conflictos declarados. Esta situación es la que presenta mayores dificultades para establecer el diseño de las fuerzas armadas y las capacidades que deben desarrollarse y mantenerse.

El primer factor que debe considerarse para estos países es el ámbito regional en donde el «equilibrio de poder», particularmente entre las naciones con fronteras comunes y múltiples intereses compartidos de carácter confluyente o competitivo, constituye un elemento estabilizador por su potencial disuasorio. Los grandes desniveles de poder, aun entre naciones amigas y aliadas, representan siempre riesgos potenciales. Estos desniveles, cuando el desarrollo de los actores regionales es marcadamente diferente, se compensan con frecuencia con la conformación de alianzas entre los países menores. El aporte o el rol asignado a cada país en esas alianzas deviene en obligaciones para la adquisición y el mantenimiento operativo de ciertos medios militares. Un modelo clásico de este tipo de alianza es la OTAN, constituida ante la amenaza del pacto de Varsovia a través del aporte de capacidades muy diversas de los países participantes, nucleares y no nucleares, así como también del desarrollo de una doctrina común y de normas de construcción y procedimientos que permiten la interoperabilidad entre los distintos participantes, a pesar de la diversidad de idiomas, medios operativos en general y sistemas de armas en particular. Aunque el pacto de Varsovia sucumbió como tal, la OTAN mantuvo su estructura y, de hecho, incorporó a nuevos países que se protegen de las amenazas, aun percibidas, de la potencia que los sometía y mejoran las relaciones con sus vecinos al participar en una alianza común.

La participación en una alianza aumenta el poder y la seguridad de los participantes, pero no es gratuita. Se debe asumir el costo material de los medios comprometidos para la participación en las operaciones combinadas, y se asumen los riesgos de verse



**Los grandes desniveles de poder, aun entre naciones amigas y aliadas, representan siempre riesgos potenciales.**

envuelto en conflictos ajenos, pero que afectan a algún aliado. En todo caso, la alianza es un elemento de peso en el diseño de las fuerzas armadas de los países participantes.

Otro elemento que hay que considerar en el caso de los países sin amenazas definidas es el equilibrio con los oponentes tradicionales, regionales o extrarregionales, aun cuando las relaciones se encuentren en un buen nivel, en tanto tales oponentes conserven su poder militar ya que, como dijimos antes, las intenciones pueden modificarse muy rápidamente, mientras que las capacidades militares se desarrollan con lentitud.

El tercer factor que debe considerarse es el nivel y la naturaleza de los intereses que hay que proteger. El desarrollo específico de una nación y sus características geográficas tienden a ser determinantes al momento de dar predominancia a los medios terrestres, navales o aéreos, a la protección de los recursos naturales, al cuidado de los grandes centros industriales o de sus centrales nucleares u otros elementos vitales y vulnerables, a sus vías de comunicación marítima y/o fluvial, a sus plataformas petrolíferas mar afuera y demás intereses significativos. Por otra parte, a medida que un país aumenta su desarrollo y sus empresas se expanden por el mundo, surge la necesidad de proteger sus intereses fronteras afuera, lo que suele verse fortalecido por el aumento de su riqueza. En situaciones en las que una nación no se encuentra bajo amenaza, es lógico que su poder militar guarde un equilibrio entre la magnitud de sus intereses, el nivel de su riqueza y su despliegue global.

Finalmente, cabe acotar que aun cuando un país no tenga una amenaza específica, en los albores del siglo xxi, toda nación enfrenta el riesgo de ser blanco del terrorismo global y de sufrir el ataque del crimen organizado y el narcotráfico, provenientes de allende sus fronteras o de sus propias entrañas. Estas cuestiones deben ser evaluadas en el diseño de las fuerzas armadas, en función de la participación que se contemple en ellas del poder militar.

**Finalmente, cabe acotar que aun cuando un país no tenga una amenaza específica, en los albores del siglo xxi, toda nación enfrenta el riesgo de ser blanco del terrorismo global y de sufrir el ataque del crimen organizado y el narcotráfico, provenientes de allende sus fronteras o de sus propias entrañas.**

## 2. Países que enfrentan una amenaza definida.

El esquema clásico de planeamiento y de diseño de una fuerza armada se facilita cuando se desarrolla para enfrentar a un enemigo determinado y sobre la base de un plan de campaña prefijado. La certidumbre de la identidad de la amenaza permite estudiarla, investigarla a través de los canales de inteligencia y planear hasta encontrar los mejores modos de acción para llevar a cabo las misiones propias y neutralizar las del oponente. Surgen de allí, nítidamente, las insuficiencias de medios y de recursos humanos y tecnológicos que deben desarrollarse en el ámbito militar, y las acciones diplomáticas y políticas para aislar al oponente y, en lo posible, ahogarlo económicamente.

Este modelo, que predominó durante la Guerra Fría, sigue vigente en varios países y regiones, a pesar de la evolución de las relaciones internacionales y del colapso de la Unión Soviética. Es el que impera en Israel, que se organiza militarmente en función de la amenaza que representa Irán, país que desconoce su derecho a existir como Estado y que podría recibir el apoyo que le brindarían otros aliados regionales en el mundo árabe. Es también el modelo sobre el que se construye el poder militar en Corea del Sur, enfrentada a su similar del Norte, y el que rige en toda región del orbe en la que distintas naciones enfrentan la posibilidad de verse envueltas en una guerra convencional con un enemigo determinado.

La amenaza definida también puede tener la forma de un actor con las características de una fuerza irregular con poder suficiente para crear un desafío al Estado. Colombia es un ejemplo cercano, ya que enfrenta desde hace décadas a las guerrillas de las FARC que controlan parte del territorio y que en su momento de auge llegaron a amenazar la

existencia misma de la nación. Las fuerzas armadas de Colombia enfocan buena parte de su potencial hacia esa amenaza que influye decididamente en el diseño de su estructura operacional.

Estas situaciones no sólo están vigentes, sino que proliferan en este momento histórico. Medio Oriente es un caldo de cultivo para enfrentamientos que toman la forma de guerras convencionales, y el ejemplo más próximo es la aparición del Estado Islámico, que se ha constituido en territorios de Irak y Siria aprovechando los conflictos internos de esos países y que pone en juego las fronteras conocidas y aceptadas.

El pasaje del modelo 1 al modelo 2 puede ser rápido e inesperado, razón por la cual las capacidades que han de mantenerse, cuando las amenazas son indefinidas, deben ser suficientemente flexibles como para pasar a enfrentar otro tipo de situaciones, ya que la paz no resulta posible de mantener si surge una agresión, que no depende de la voluntad propia, sino de la intención ajena.

### 3. Países que tienen poder e influencia extrarregionales y globales.

Los dos paradigmas presentados para el desarrollo de modelos de diseño de fuerzas armadas no alcanzan para describir la situación de un país como los EUA, que tiene intereses e influencia globales y que se asigna, también, responsabilidades globales. En las discusiones académicas para determinar las capacidades que se han de privilegiar en las fuerzas armadas estadounidenses, después de que el colapso de la Unión Soviética terminó con el modelo de diseño bilateral basado en la confrontación con ese país, se adoptó, en principio, la siguiente decisión: mantener las capacidades nucleares, ya que la nueva Rusia las conservaba, y mantener capacidades como para enfrentar dos guerras convencionales simultáneas en distintos teatros de operaciones. Se citaba, como ejemplo, la posibilidad de un conflicto en la península de Corea y otro en Medio Oriente. Estos compromisos de orden global requieren, para su sustento, la presencia de portaviones y de submarinos nucleares, fuerzas de despliegue rápido y aeronaves tripuladas y no tripuladas con posibilidades de operar en todo el planeta.

Con menor despliegue e influencia, pero con una tendencia creciente, se suma a este esquema la China, que va desarrollando un poder militar convencional y nuclear cada vez mayor en la medida en la que su crecimiento económico y tecnológico se lo permiten y sus intereses extrarregionales se incrementan. También ha reaparecido Rusia como actor con influencia extrarregional, con intereses frecuentemente enfrentados a los de los EUA, que requieren el mantenimiento de su arsenal nuclear y de medios de avanzada tecnología con capacidad de proyección.

Debemos sumar a este grupo a Gran Bretaña y a Francia, que aún conservan múltiples enclaves que aparecen con sus banderas pintadas en distintos continentes. Gran Bretaña aún conserva 10 de los 16 territorios considerados colonias por las Naciones Unidas y se apoya en ese legado para mantener una importante flota oceánica. En el caso de las islas Malvinas, que pertenecen a la Argentina y están ocupadas por Gran Bretaña, se mantiene una dotación militar permanente que incluye unidades de superficie, tropas terrestres y modernas aeronaves de combate. Este despliegue británico justifica la construcción de una nueva generación de portaviones y el mantenimiento de submarinos nucleares, al igual que lo hace Francia.

En el reducido grupo de países con influencia global, esta circunstancia influye en el diseño de sus fuerzas armadas y los lleva a mantener medios militares de elevado costo, que exceden la defensa específica de sus intereses o la existencia de amenazas determinadas.



**Gran Bretaña aún conserva 10 de los 16 territorios considerados colonias por las Naciones Unidas y se apoya en ese legado para mantener una importante flota oceánica. En el caso de las islas Malvinas, que pertenecen a la Argentina y están ocupadas por Gran Bretaña, se mantiene una dotación militar permanente que incluye unidades de superficie, tropas terrestres y modernas aeronaves de combate.**

## Conclusiones

Tenemos, en síntesis, tres paradigmas básicos para el diseño y la planificación de fuerzas armadas, de los cuales el más complejo es el que representa la situación de las naciones que no tienen amenazas definidas ni influencia global. Esta situación genera, naturalmente, una tendencia a minimizar el desarrollo militar que complica el mantenimiento de las capacidades y la flexibilidad para el pasaje a la situación de país bajo amenaza definida y para mantenerse al nivel de los nuevos riesgos que plantean el terrorismo y el crimen internacional a gran escala.

El término clave es el *equilibrio*, que debe ser el factor determinante tanto para mantener los balances bilaterales como para compatibilizar los compromisos presupuestarios con el nivel de los intereses que deben custodiarse y defenderse, y la posibilidad de participar en alianzas, ejercicios y misiones en el ámbito regional que refuercen los sistemas de defensa nacionales.

### III. APLICACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL AL CASO DE LA ARGENTINA

Para aplicar el marco conceptual expuesto a un caso específico, es necesario ubicar la nación en el contexto externo en el que su circunstancia la sitúa y proponer los roles que sus fuerzas armadas deberían cumplir en función de la visión política del decisor y de la disponibilidad de medios existentes. Cuando los medios no se concilian con los fines será necesario proponer el desarrollo de los medios o renunciar a los fines y reemplazarlos por otros menos ambiciosos, teniendo en cuenta que la racionalidad estratégica consiste, justamente, en adecuar medios y fines en la búsqueda del objetivo perseguido.

En el caso de la Argentina, el punto de partida para el desarrollo de cualquier análisis en materia de defensa y de cualquier plan que se proponga en esa área a futuro debe atender al fuerte estado de deterioro de los medios operativos luego de más de una década de presupuestos muy por debajo del promedio regional y muy por debajo de la asignación de recursos financieros necesarios para mantener el material existente y proveer el adiestramiento apropiado a los recursos humanos disponibles. Valga como fundamento de esta afirmación mencionar que el promedio presupuestario de Defensa en la Argentina en los últimos cinco años ha sido del 0,9 por ciento de su Producto Bruto Interno, que es la cifra más baja en el ámbito regional y ubica al país en la posición 114 entre 141 países del mundo que mantienen Fuerzas Armadas. Aun países vecinos como el Brasil (1,47 de su PBI), Chile (2,04), Uruguay (1,95), Paraguay (1,66) y Bolivia (1,28) marcan significativas diferencias (Fuente: CIA World Factbook).

Elo implica, necesariamente, la decisión política de aumentar, en forma urgente, el presupuesto de defensa destinando los recursos, en una primera fase, a la recuperación de los medios existentes con posibilidades de prolongar su vida operativa, de modo de reiniciar rápidamente el adiestramiento del personal en términos de horas de vuelo, horas de navegación, días de campaña, etc. En una segunda fase, en la medida en que el Estado recupere su capacidad de recibir crédito internacional, se debe contemplar la adquisición de medios modernos con aptitud para cumplir los roles que se determinarán en función del contexto externo y de la apreciación general política y estratégica. Finalmente, resulta imperioso reestructurar la capacidad de producción para la defensa comenzando por la promulgación de leyes que permitan adecuar esta área a los estándares y las condiciones que se plantean en la actualidad.

En materia de personal, se aprecia que se ha conservado el nivel de calidad de las escuelas de formación, pero se ha perdido nivel de adiestramiento; asimismo, existen serios problemas de afectación de la moral derivados de los siguientes factores:



En el caso de la Argentina, el punto de partida para el desarrollo de cualquier análisis en materia de defensa y de cualquier plan que se proponga en esa área a futuro debe atender al fuerte estado de deterioro de los medios operativos luego de más de una década de presupuestos muy por debajo del promedio regional...



- a. Falta de incentivo profesional por carencia de medios para adiestramiento, lo cual lleva, en los casos extremos, como es el de los pilotos, a la solicitud de bajas tempranas y al éxodo hacia empresas comerciales en las que satisfacen su vocación de volar.
- b. Una fuerte campaña de menosprecio hacia la profesión militar que proviene, en muchos casos, del mismo Estado nacional acompañado de medios de comunicación fuertemente influenciados por tendencias antimilitaristas.
- c. Una perceptible presión, experimentada en años recientes, para romper la asepsia profesional del militar de carrera y forzarlo a alinearse con el sector político gobernante. Esto se ha traducido en la asignación de roles de trabajo social poco relacionados con las tareas específicas y en las versiones mediáticas que relacionaron a las fuerzas armadas con tareas de inteligencia interna, específicamente vedadas por la legislación vigente.
- d. La campaña permanente, sistemática e incesante para mantener presente, en la opinión pública, los efectos de las luchas producidas entre los militares y la izquierda revolucionaria en la segunda mitad del siglo pasado, tanto en los períodos previos al golpe que instauró un gobierno militar en 1976 como durante él. El instrumento principal para esta campaña han sido los juicios por delitos de lesa humanidad, que se han desarrollado aplicando leyes en forma retroactiva, han sido unilaterales, han incluido inexplicablemente a quienes mantuvieron acciones de combate en defensa de la nación durante períodos constitucionales y, lo que es más grave, han violado derechos humanos al permitir el incumplimiento del Código Procesal Penal al punto de situar a los detenidos militares (acompañados por miembros de las Fuerzas de Seguridad y Policiales) en la condición de parias sociales carentes de derechos básicos elementales. Los juicios han alcanzado, incluso, a oficiales y a suboficiales sin capacidad de mando y decisión en la época de los hechos juzgados.

Esta política ha significado la interrupción de la carrera de oficiales parientes de detenidos y una estigmatización general de la profesión militar que ha contribuido al desánimo de los cuadros.

La solución de fondo de estas situaciones desde el área política constituye parte de la ardua pero imprescindible tarea necesaria para la recuperación moral y material de las Fuerzas Armadas, que son una parte esencial del aparato de la Defensa del Estado.

## Ubicación de la Argentina en el contexto externo

Conforme a la clasificación que habíamos presentado, resulta claro que la Argentina no es una de las naciones con poder e influencia regional y global, y no tiene posibilidades de serlo en el futuro inmediato, aun si se lo propusiera, porque esta condición resulta de un crecimiento económico y de un desarrollo tecnológico e industrial del que estamos muy alejados.

Si consideramos la relación actual con los países vecinos continentales, podemos ubicar a la Argentina en el lote de las naciones que no tienen una amenaza definida en cuanto a amenazas tradicionales se refiere. Ello no exime de atender al fuerte desbalance de poder militar con Brasil y aun con Chile y a la necesidad de terminar con la vulnerabilidad que representa la incapacidad de vigilar y de controlar el propio territorio y sus vastas fronteras terrestres, marítimas y aéreas.

Sin embargo, no puede descartarse el conflicto declarado con Gran Bretaña por la posesión de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, que hace 33 años motivó una



**El instrumento principal para esta campaña han sido los juicios por delitos de lesa humanidad, que se han desarrollado aplicando leyes en forma retroactiva, han sido unilaterales, han incluido inexplicablemente a quienes mantuvieron acciones de combate en defensa de la nación durante períodos constitucionales y, lo que es más grave, han violado derechos humanos al permitir el incumplimiento del Código Procesal Penal...**



guerra limitada que terminó cuando las fuerzas argentinas se rindieron a la fuerza de invasión británica. En el ámbito del derecho internacional, la rendición del comandante en la escena de la acción no modifica el «status quo» en tanto el poder político de la Nación no haya renunciado a sus derechos de manera formal, cosa que no sucedió, lo que mantiene el conflicto abierto. Por otra parte, además de la continuidad en los reclamos argentinos, debemos considerar que Gran Bretaña ha iniciado la explotación de recursos no renovables (petróleo) en las áreas marítimas en litigio. Además, recientemente ha aumentado su dotación militar en las islas e, incluso, ha sometido a la Argentina a un intenso espionaje, según informaciones que se han hecho públicas. Asimismo, ha realizado activas gestiones para impedir la adquisición de medios militares en el extranjero por parte de la Argentina. Estos hechos, sumados a la negativa explícita de responder a las recomendaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de abrir negociaciones con la Argentina por el tema de la soberanía, configuran una actitud claramente inamistosa y hostil por parte de Gran Bretaña.

Sin perjuicio de la voluntad argentina de recuperar el archipiélago «conforme a los principios del Derecho Internacional» (disposición transitoria primera de la Constitución Nacional de 1994), debe tenerse en cuenta que la Carta de las Naciones Unidas establece, en su Artículo 51, como parte de ese derecho internacional, que: «Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas...», lo que implica no desestimar la amenaza de la presencia militar británica en el Atlántico Sur y considerarla en el diseño de las fuerzas armadas argentinas, que deben estar en condiciones, al menos, de ejercer vigilancia y control en toda la zona litigiosa y de responder a una eventual agresión.

Como conclusión de lo expuesto, consideramos que la Argentina enfrenta, en su contexto externo, una situación dual que debe resolver, ante las limitaciones en la disponibilidad de medios militares, con un delicado equilibrio en el diseño de sus fuerzas armadas para atender ambas situaciones (el desequilibrio regional en un entorno actualmente sin conflictos y el litigio con Gran Bretaña) y con la búsqueda de acuerdos regionales que complementen sus capacidades y contribuyan a la defensa de sus intereses.

## ROLES Y TAREAS DE LAS FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS EN VIRTUD DEL CONTEXTO Y DE SU SITUACIÓN ACTUAL

### Defensa de la soberanía

El cumplimiento de esta tarea esencial, en lo que respecta a un ambiente regional sin amenazas definidas, requiere de las Fuerzas Armadas el mantenimiento de la disuasión que otorgan las capacidades con las que cuenta el poder militar y la credibilidad de que la nación está dispuesta a utilizar esas capacidades y es capaz de hacerlo.

En lo que hace a la credibilidad, la Argentina dispone de un antecedente valioso derivado del uso de la fuerza en el conflicto de Malvinas. El hecho de que la Nación haya sido capaz de enfrentar a quien, en ese momento, era la tercera potencia del mundo (Gran Bretaña), apoyada por la primera (EUA), de sostener la contienda en tierra, mar y aire durante más de 70 días y de causar al oponente importantes pérdidas materiales es un dato que ha sido considerado en los análisis militares regionales y extrarregionales y ha sido registrado en numerosos documentos y publicaciones, además de haber dado lugar a modificaciones en el diseño de fuerzas en países vecinos. La decisión para ir al combate y el desempeño en el campo de batalla han sido muy valorados en los ambientes militares en el ámbito internacional, más allá de las consideraciones internas acerca

Estos hechos, sumados a la negativa explícita de responder a las recomendaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de abrir negociaciones con la Argentina por el tema de la soberanía, configuran una actitud claramente inamistosa y hostil por parte de Gran Bretaña.



de la oportunidad y la pertinencia de la recuperación de las Islas Malvinas mediante el uso de la fuerza. Aunque puede argüirse que un gobierno democrático podría no tener la misma decisión para el empleo de la fuerza que el grupo militar que gobernaba la Argentina en el momento del conflicto, lo cierto es que el factor credibilidad permanece como un elemento tangible en la ecuación de la disuasión.

Distinta es la disponibilidad de las capacidades de las Fuerzas Armadas, que han sido tan profundamente afectadas por la carencia de presupuesto y el concomitante deterioro de los medios que su recuperación es una tarea primaria para volver a tener capacidad de disuasión. Esta recuperación depende de una decisión esencialmente política que debe manifestarse en la asignación presupuestaria. El objetivo básico será equilibrar las capacidades en el ámbito regional fijando como parámetros, por razones geográficas de vecindad, historia e interrelación de intereses, las capacidades militares de Chile y de Brasil. Se aprecia que, a pesar de las cuestiones ya citadas que afectan el factor moral de las Fuerzas Armadas, los cuadros de oficiales y de suboficiales conservan la voluntad y la destreza para recuperar su capacidad de combate y, con ella, la deseada disuasión en la medida en que dispongan de medios y de horas de adiestramiento, favorecidos por la ausencia inmediata de amenazas convencionales entre los vecinos del subcontinente.

La secuencia en función de la urgencia debería ser: adquirir repuestos, munición e insumos básicos; recuperar medios deteriorados por falta de mantenimiento; adquirir medios operativos en el extranjero y desarrollar medios a través de la producción industrial propia. Se estima que una primera fase requeriría cuatro años de acción intensa y, luego, una política sostenida y persistente hasta alcanzar los estándares deseados.

La segunda tarea, además de la recuperación de la capacidad básica de disuasión, es el ejercicio de la vigilancia y el control de las fronteras ante la permeabilidad evidenciada tanto por el movimiento intenso del narcotráfico y el contrabando como por la depredación de los recursos pesqueros y la presencia y la acción británicas en territorios y sectores marítimos reclamados como propios.

Atento a que la responsabilidad básica del control de las fronteras terrestres corresponde a la Gendarmería Nacional y que lo mismo sucede en lo que respecta a los puertos y las vías navegables para la Prefectura Nacional, se hace necesario el retorno de esas fuerzas de seguridad a sus funciones específicas en detrimento de la seguridad interior o una ampliación, por vía legislativa, de la competencia de las Fuerzas Armadas, lo que entraría en el área de sus roles en cuestiones internas.

Con la legislación actual, se hace imperioso, al menos, completar con urgencia el programa integral de radarización para controlar adecuadamente el espacio aéreo, habilitar por vía legislativa la acción de la Fuerza Aérea, que tiene por ley el control aeroespacial del territorio, para interceptar y eventualmente derribar aeronaves que violen dicho espacio aéreo, y proveer aeronaves adecuadas para ejecutar esta misión.

Del mismo modo, deberá reforzarse la capacidad aeronaval de vigilancia marítima y de patrullado de superficie de la Armada, para asegurar la vigilancia y el control de la Zona Económica Exclusiva (que comprende de las 12 a las 200 millas marinas), incluidas las áreas en litigio con Gran Bretaña.

Debemos considerar también, pues este es el aspecto más susceptible de debate, la necesaria previsión para atender a la defensa de la soberanía ante la ocupación de Gran Bretaña en las Islas Malvinas, Sandwich y Georgias del Sur y la explotación ilegal de los recursos petroleros y pesqueros en las zonas litigiosas.

**Del mismo modo, deberá reforzarse la capacidad aeronaval de vigilancia marítima y de patrullado de superficie de la Armada, para asegurar la vigilancia y el control de la Zona Económica Exclusiva (que comprende de las 12 a las 200 millas marinas), incluidas las áreas en litigio con Gran Bretaña.**





**Para provocar el efecto deseado sobre las fuerzas británicas, es necesaria la incorporación de un elemento de proyección de fuerzas que la Armada ha largamente operado y del que ahora carece, entre otras causas por presión británica, que es un buque de desembarco.**

La recuperación de los territorios nacionales ocupados conforme a los principios del Derecho Internacional, según prescribe la Primera Disposición Transitoria de la Constitución de 1994, no sólo no exime a las Fuerzas Armadas, sino que, por el contrario, exige que estas acompañen la maniobra diplomática vigilando los movimientos y las acciones británicas en el Atlántico Sur y alistando medios que obliguen a Gran Bretaña a mantener un elevado gasto en medidas de prevención.

Los elementos esenciales para la primera tarea serían aeronaves de vigilancia marítima de largo alcance. Para provocar el efecto deseado sobre las fuerzas británicas, es necesaria la incorporación de un elemento de proyección de fuerzas que la Armada ha largamente operado y del que ahora carece, entre otras causas por presión británica, que es un buque de desembarco. Cabe mencionar que la unidad de este tipo que permitió la recuperación de las Malvinas fue el B.D.T. ARA *San Antonio*, construido en el Astillero de Río Santiago en la década del sesenta. La sola existencia de una unidad de esta naturaleza, que podría ser construida en el país y que en sus versiones modernas cumple también funciones en caso de catástrofes, tales como derrames de petróleo y evacuaciones, obligaría a los británicos a un gran esfuerzo logístico por la aplicación de la teoría de las capacidades que, en el plano militar, obliga a prevenir todo lo que un actor es capaz de hacer sin considerar sus intenciones.

Progresivamente y con el mismo objetivo, se menciona la recuperación de la capacidad de bombardeo aéreo con aeronaves que alcancen las Malvinas dentro de su radio de acción, la recuperación de la capacidad de proyectar aviación naval embarcada desde plataformas navales y, a futuro, el desarrollo de vectores con capacidad de transporte de carga de combate dentro de las limitaciones a que obliga el Tratado MTCR (Missile Technology Control Regime), firmado por la Argentina en 1993, que tiene por objeto evitar la proliferación misilística controlando la exportación, pero no la construcción con tecnologías propias.

La incorporación de estas capacidades en forma progresiva y sistemática y el alistamiento y adiestramiento de los medios que las posibilitan no configuran, en sí mismos, acciones agresivas, pero su disponibilidad limitaría la libertad de acción que ahora exhibe Gran Bretaña en el control indisputado del Atlántico Sur y la obligaría al despliegue de costosos medios, lo que sería un incentivo para sentarse en la mesa de negociación de soberanía que, al momento, no existe.

Finalmente y en el ámbito de las tareas que hacen a la soberanía, debe ocupar un lugar de relevancia el apoyo al mantenimiento de la presencia argentina en la Antártida, en la que las Fuerzas Armadas tienen un rol relevante tanto en el mantenimiento de la presencia en las bases antárticas como en los relevos y los reaprovisionamientos. Se destaca la necesidad de completar en forma urgente la reparación del rompehielos ARA *Irizar*, en el que ya se han invertido recursos financieros hartos suficientes y superado los tiempos razonables para su puesta en servicio.

## **LAS FUERZAS ARMADAS Y LA RECONSTRUCCIÓN DE LA INDUSTRIA PARA LA DEFENSA**

En la década de los ochenta, la Argentina contaba con un complejo industrial para la defensa con un amplio desarrollo que incluía la construcción de aeronaves, un moderno astillero para la construcción y la reparación de submarinos convencionales con cuatro naves embaladas y en condiciones de ser armadas, una fábrica de tanques medianos, fábricas de munición y diversos emprendimientos industriales complementarios, además de proyectos de avanzada tecnología, como el misil Cóndor en avanzada fase de implementación.

En la década de los noventa, este complejo fue desmantelado, no privatizado, con el argumento de la necesidad de disminuir gastos presupuestarios, pero esencialmente por decisiones políticas forzadas por la presión de las potencias a quienes la Argentina había desafiado durante el conflicto de Malvinas. Los casos más paradigmáticos fueron la desarticulación del proyecto misilístico Cóndor, cuyas cabezas inteligentes fueron entregadas a los EUA, y el cierre del astillero de submarinos Domecq García, que incluyó el remate de las herramientas y de los sistemas de alta tecnología y el desarme de los submarinos en plena etapa de construcción.



En la última década, se ha ponderado la necesidad de recuperar la capacidad de producción para la defensa nacional, pero las acciones tomadas han sido en general ineficaces o meramente retóricas.

Una acción eficaz debe comenzar por asegurar las necesidades básicas reactivando las fábricas de producción de munición y asegurando la producción, refinación y acumulación de reservas del combustible imprescindible para sostener las operaciones militares en un conflicto prolongado.

Con respecto a la cuestión de producción de medios, debe tenerse en cuenta la experiencia que surge del análisis de los modelos preponderantes en el escenario internacional.

Las naciones democráticas de occidente dan amplia participación a las empresas privadas en la construcción de armamento. Al estudiar el listado de las 100 empresas de producción de armamento que más facturan en el mundo, se encuentran los nombres de empresas tales como Lockheed Martin, Boeing, Airbus, Finmeccanica y demás empresas de renombre, que obtienen una gran parte de su facturación y su ganancia de los contratos de sus departamentos de producción para la defensa.

El concepto dominante postula que mantener empresas estatales para producir exclusivamente armamento es, en general, insostenible, porque la demanda del Estado es limitada y las posibilidades de exportación son aleatorias. La empresa privada tiene mayor flexibilidad para producir a demanda y para adaptar sus estructuras según los requerimientos y las necesidades, trabajando bajo el control y la supervisión del Estado.

Una nación como la Argentina enfrenta la problemática de una demanda de armamento limitada y presupuestos acotados en un entorno de ausencia de grandes complejos empresariales y escasa capacidad de Investigación y Desarrollo (I+D) en el ámbito privado.

La solución posible es promulgar una Ley de Producción para la Defensa que contemple, además del funcionamiento de las empresas bajo control del Estado Nacional, representado por el Ministerio de Defensa, la vinculación con empresas privadas radicadas en el país a través de convenios específicos con la finalidad de investigar y de producir material de interés para la defensa para su uso por parte de las Fuerzas Armadas y de Seguridad de la Nación y su eventual exportación.

El Estado debe explotar la ventaja que otorga ser el único ente que dispone de polígonos, blancos, expertos militares, experiencia y organizaciones con científicos formados y contratados por su capacidad para la investigación y el desarrollo en el campo específico y aprovechar la disponibilidad de capitales, instalaciones y equipos para la producción en serie, la flexibilidad laboral y la capacidad para comercializar productos, que son atributos propios de la empresa privada. La estructura jurídica se completa con un plan de participación de la industria argentina, definido con criterios económicos y estratégicos, que tendrá un factor de peso concreto en los pliegos de condiciones cuando las vinculaciones se establezcan mediante contratos por licitación con empresas de origen extranjero.

**En la última década, se ha ponderado la necesidad de recuperar la capacidad de producción para la defensa nacional, pero las acciones tomadas han sido en general ineficaces o meramente retóricas.**

Será clave para minimizar los costos de producción y contemplar la posibilidad de ceder a las empresas privadas los derechos de exportación y, eventualmente, los derechos de marca, licencia o patente a cambio de la cesión del prototipo y la cantidad de unidades necesarias para uso específico de las Fuerzas Armadas argentinas y el pago de un canon. De esta manera, se podrán recuperar capacidades en menos tiempo y a un menor costo.

El rol de los miembros calificados de las Fuerzas Armadas será fundamental para definir prioridades y asesorar en la fase de planeamiento, aportar su experiencia y conocimiento en la fase de ejecución, y controlar y supervisar tanto el proceso de producción y el producto terminado como el cumplimiento escrupuloso de las exigencias técnicas contractuales y las normas de secreto en función del material producido.

## LAS FUERZAS ARMADAS Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

### Operaciones internacionales de paz

La Argentina no es una potencia militar, y una parte de su defensa ante amenazas externas se sustenta en la existencia de un sistema internacional, con epicentro en las Naciones Unidas, que tiene por misión el mantenimiento de la paz. Aunque ese sistema tiene grandes limitaciones, como lo demuestra el hecho de que no ha conseguido, por ejemplo, que Gran Bretaña se sienta a negociar la soberanía de las Malvinas y mantiene a cinco países con derecho de veto en el Consejo de Seguridad, constituye, sin embargo, uno de los elementos que sirve de freno y de contención para los intereses expansionistas de las potencias, y es absolutamente racional que las naciones más débiles procuren el fortalecimiento y el sostenimiento del imperio de la ley en las relaciones internacionales, por su propia conveniencia.

Una de las formas de fortalecer el sistema de seguridad internacional es la participación de las naciones en las misiones internacionales de paz, lo que implica disponer de medios idóneos y de personal capacitado y adiestrado para satisfacer los requerimientos de las Naciones Unidas en esta materia.

La República Argentina ha desarrollado inteligentemente una política de participación en operaciones internacionales de paz que debe ser mantenida, pero que se encuentra amenazada por la creciente pérdida de capacidades que experimentan las Fuerzas Armadas. Desde junio de 1995, funciona eficientemente el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), que tiene por misión capacitar y adiestrar a personal militar y civil para desempeñar roles en operaciones de paz. Cabe acotar que, cuando se habla de «operaciones conjuntas», se hace referencia a las desarrolladas por distintas fuerzas (de tierra, mar y aire) y que el término «operaciones combinadas» sirve para señalar las efectuadas por fuerzas armadas de distintos países.

El problema que surge en las operaciones combinadas es que los medios que participan, además del buen nivel de preparación de las dotaciones que los operan, deben tener similares estándares tecnológicos, que aseguren la compatibilidad de sus sistemas de comunicaciones y armamento, además de usar normas y doctrina que permitan su interoperabilidad. El atraso y la desactualización de los medios o su deficiente estado de mantenimiento son factores inhibidores para la participación en operaciones internacionales de paz de cierta envergadura, que vayan más allá del empleo de personal.

Las Fuerzas Armadas de la Argentina deberían seguir participando en forma activa en operaciones internacionales de paz, ámbito en el que se han ganado un cierto presti-



**La República Argentina ha desarrollado inteligentemente una política de participación en operaciones internacionales de paz que debe ser mantenida, pero que se encuentra amenazada por la creciente pérdida de capacidades que experimentan las Fuerzas Armadas.**

gio, lo que exige mantener, al menos, un núcleo de medios terrestres, navales y aéreos con niveles de actualización tecnológica y capacidades que les permitan interactuar con unidades de la OTAN o similares. El campo de influencia y de participación en la escena internacional, propio de nuestras limitaciones de poder, hace aconsejable que el esfuerzo se concentre en operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), que se desarrollan con acuerdo de las partes involucradas en el conflicto, antes que en operaciones de forzamiento de la paz (*peace enforcing*), que involucran generalmente operaciones de combate, aunque esto debe ser decidido y evaluado por las instancias políticas ante cada situación específica y cada requerimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Con la misma lógica, la prioridad geográfica debería dirigirse a acciones en el marco regional, como las que se ejecutan en Haití, aunque, nuevamente, las consideraciones políticas deben ser prioritarias en la materia.

Lo importante para las Fuerzas Armadas es mantener el núcleo de medios y de personal alistado para proveer una rápida respuesta ante cada requerimiento.

## Participación en operativos bilaterales y multilaterales

Estos operativos, en los que la Argentina ha participado en forma sistemática durante décadas, son de extraordinaria utilidad tanto como un medio para generar conocimiento y confianza mutua entre las fuerzas armadas de los países de la región, como para evaluar el nivel de adiestramiento propio al cotejarlo entre pares e incrementar y actualizar los conocimientos profesionales cuando las actividades se realizan con naciones de mayor poder relativo.

Tradicionalmente, se ha trabajado en forma activa en el marco regional con Brasil, Paraguay y Uruguay, y en los últimos años, se han sumado operativos con Chile a partir del mejoramiento sustancial en las relaciones bilaterales derivado de la solución de los diferendos limítrofes. En un marco más amplio, se inscriben los operativos desarrollados con los EUA, que son de orden bilateral o multilateral, los operativos navales con la Armada de Sudáfrica y los que, eventualmente, se realizan con unidades de terceros países en visita o en tránsito por la región.

Esta actividad también se ha visto afectada por la disminución de capacidades y por cierta falta de interés en el ámbito político, que provocó demoras en la aprobación de estas actividades o, lisa y llanamente, su suspensión. Está claro que la obsolescencia de los medios, en particular de los navales y los aéreos, es un grave obstáculo para poder operar con fuerzas de otras naciones, aun en el marco regional, cuyas políticas presupuestarias han permitido mantener e incrementar sus capacidades, lo cual ha aumentado el desbalance relativo que, en este tipo de operaciones, queda crudamente expuesto.

Al igual que en el caso de las operaciones internacionales de paz, las Fuerzas Armadas argentinas deben mantener un núcleo de medios debidamente alistados para permitir la continuidad de su participación en los operativos bilaterales y multilaterales. Se debe tener en cuenta que la demostración de capacidad profesional y la disponibilidad de medios materiales son el principal factor disuasivo de una política de defensa eficaz y, por el contrario, la vulnerabilidad que surge de la imposibilidad de participar por carencia de medios o la exposición de fallas y de medios obsoletos expresan una debilidad que afecta a la seguridad nacional en el ámbito de la defensa.

Llevar un primer núcleo a un alto nivel operativo en el corto plazo debería ser el primer paso de una mejora sistemática para llevar al conjunto de las Fuerzas Armadas al mismo nivel de calidad y de capacidad en el mediano plazo.



**Al igual que en el caso de las operaciones internacionales de paz, las Fuerzas Armadas argentinas deben mantener un núcleo de medios debidamente alistados para permitir la continuidad de su participación en los operativos bilaterales y multilaterales.**

## Alianzas regionales

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que durante muchos años fue considerado un paraguas de seguridad para los países americanos, demostró sus limitaciones durante el conflicto de las Malvinas con Gran Bretaña, lo que extendió casi su certificado de defunción.

Este tratado no contempla la existencia de fuerzas alistadas, sino que estas deberían constituirse en ocasión de cada conflicto (*ad hoc*), lo que, en la práctica, dadas las limitaciones en materia militar de la mayoría de los países que lo constituyen, deja el empleo de la fuerza en manos de los EUA, la gran potencia regional. La divergencia de intereses con los EUA y su diversidad, que quedó claramente expuesta durante el conflicto de las Malvinas en que terminó privilegiando sus compromisos con Gran Bretaña, lleva a considerar la necesidad de disponer de otros instrumentos de alianza regional acotado a las naciones de América del Sur.

En marzo de 2009, realizó su primera reunión el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que agrupa a los 12 países de la UNASUR y que tiene por finalidad constituir una identidad suramericana en materia de defensa. Entre sus objetivos, expuestos en la Declaración de Chile, se cuentan generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa y coordinar la seguridad externa de las naciones que lo componen.

Este incipiente organismo de defensa regional debe transitar un largo camino para constituir una alianza formal, la que tendría como ventaja multiplicar las fuerzas de cada miembro y, como riesgo, el hecho de tener que adoptar los conflictos de cada aliado como propio. Asimismo, la existencia de conflictos internos entre los miembros (por caso, los litigios pendientes por la salida al mar entre Chile, Bolivia y Perú), entre otros, constituye un obstáculo no menor para una organización de esta naturaleza.

Para la Argentina, sería de una inestimable ayuda en el frente abierto con Gran Bretaña, lo que nos constituye en especiales beneficiarios de una alianza regional en materia de defensa, razón por la cual debería ser apoyada en virtud de nuestro interés nacional.

Es un hecho que, para tener credibilidad y eficacia, una organización de defensa debería mantener fuerzas alistadas en forma permanente, con un aporte y una contribución proporcionales entre los países que la componen, en función de sus capacidades y de su disponibilidad de medios.

Este sería otro ámbito en el que las Fuerzas Armadas de la Argentina deberían estar preparadas, no solo para participar, sino para ejercer el mayor grado de liderazgo dado el peso del país en la región aunque, con claridad, en la actualidad ese peso no se traduce proporcionalmente en su poder militar.

Sin embargo, debido a la importancia que tendría para los intereses geopolíticos nacionales en el Atlántico Sur la existencia de un instrumento de defensa regional, debería contemplarse, en las políticas de defensa, la participación de las Fuerzas Armadas en ese ámbito y dotarlas de recursos presupuestarios para cumplir un rol preponderante.

## MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS HACIA EL INTERIOR DEL PAÍS

Este es un punto álgido, particularmente en la Argentina, ya que, luego del retorno a la democracia en 1983, toda la legislación promulgada apuntó a excluir taxativamente la participación de las Fuerzas Armadas en cualquier aspecto de la denominada «seguridad

Para la Argentina, sería de una inestimable ayuda en el frente abierto con Gran Bretaña, lo que nos constituye en especiales beneficiarios de una alianza regional en materia de defensa, razón por la cual debería ser apoyada en virtud de nuestro interés nacional.

interior». De este modo, las leyes de Defensa Nacional (Ley 23.554/ 88) y la de Seguridad Interior (Ley 24059/92) clasifican las agresiones según procedan del exterior o se materialicen en el ámbito espacial del territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo, o sea, que lo hacen básicamente según su procedencia.

Las excepciones que permiten el empleo de las Fuerzas Armadas para restablecer la seguridad interior dentro del territorio nacional están limitadas a situaciones de extrema gravedad en las que el sistema de seguridad resulte insuficiente y requieren la declaración previa del Estado de sitio por parte del Congreso. Asimismo, si bien la Ley de Seguridad Interior prevé que, para esos casos, se designe un comandante operacional de las fuerzas armadas y se subordinen a él todas las fuerzas de seguridad y policiales en el territorio afectado, también establece que, por tratarse solo de «situaciones de extrema gravedad», no deben influir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas.

Se observa aquí una inconsistencia propia del predominio del temor de que las excepciones citadas sean utilizadas como excusa para la participación de las fuerzas armadas en conflictos internos antes que un criterio básico de eficiencia ya que, mal pueden actuar en una situación grave en forma eficaz y coordinada las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y las fuerzas policiales, sin una adecuada capacitación, interoperabilidad de medios, establecimiento previo de redes de comunicaciones, intercambio de información y definición de procedimientos para el eventual empleo de armas y el trabajo en común.

Transcurridos 32 años desde el retorno de la democracia y habiendo las fuerzas armadas argentinas dado amplias pruebas de su total subordinación a los mandatos constitucionales tanto ante hechos de turbulencia interna, como los acaecidos en el año 2001, como con la estoica aceptación de la acción judicial que llevó a prisión a centenares de militares en actividad y en retiro desde el año 2003 hasta el presente, se aprecia que es necesario efectuar modificaciones a las leyes vigentes para flexibilizar el empleo de las fuerzas armadas ante el incremento constante de las amenazas y las agresiones que afectan seriamente la seguridad interior, pero que no provienen del exterior.

El criterio propuesto es atender prioritariamente a la intensidad de la amenaza antes que a su procedencia y emplear, en cada caso, los medios más idóneos de los que el Estado disponga para garantizar la seguridad y el bienestar de los habitantes. Para ello, lo ideal sería unificar ambas leyes citadas en una única ley de seguridad que abarque todo el espectro de amenazas y de agresiones y prevea el empleo progresivo de las fuerzas policiales, fuerzas de seguridad y fuerzas armadas. En lo inmediato, se puede mejorar la legislación existente borrando las referencias exclusivas a las agresiones externas en la Ley de Defensa y flexibilizando el empleo de las fuerzas armadas en la Ley de Seguridad, estableciendo las situaciones en las que el ejecutivo puede convocarlas y otorgando la potestad de hacerlo por decreto de necesidad y urgencia con posterior ratificación del Congreso. También es necesario prever la capacitación, el adiestramiento y los medios para la actuación de las fuerzas armadas en caso de ser necesario su empleo y la coordinación fluida con las fuerzas de seguridad y policiales.

Lo expuesto no apunta a empeñar las fuerzas armadas en forma sistemática en cuestiones ajenas a su formación o a inmiscuir las en el combate al delito común, ya que eso significaría alejarlas de sus misiones específicas. Se trata de definir claramente las situaciones en las que la seguridad nacional se considere en riesgo, en función de la intensidad de la amenaza, y se justifique el empleo de elementos de combate, y de poner a disposición de la seguridad ciudadana los medios que permitan atender la acción de las nuevas amenazas provenientes del narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado a gran escala. Cuando dicha amenazas se manifiesten, el Estado no debería restringir su capacidad de reacción por prejuicios o por autolimitaciones fundadas en aspectos ideológicos.



**El criterio propuesto es atender prioritariamente a la intensidad de la amenaza antes que a su procedencia y emplear, en cada caso, los medios más idóneos de los que el Estado disponga para garantizar la seguridad y el bienestar de los habitantes.**



**Devolver a las Fuerzas Armadas las capacidades operativas que les permitan cumplir con las tareas encomendadas por la Constitución y las leyes vigentes, recuperar el prestigio que corresponde a las instituciones que las integran y fortalecer los factores moral y material de sus cuadros orgánicos, atendiendo con respeto y justicia las situaciones legales y salariales que los afectan.**

En lo inmediato, resulta urgente promulgar la legislación que autorice la acción de la Fuerza Aérea en la detección, la persecución y, eventualmente, el derribo de las aeronaves que trafican droga desde las fronteras del norte del país, reforzar el control de las fronteras con la acción del Ejército Argentino e incrementar la presencia de la Armada en el mar argentino para frenar la depredación de las especies marinas. Asimismo, se deben aprovechar la capacidad de despliegue y la disponibilidad de medios logísticos de las fuerzas armadas en situaciones de catástrofe promoviendo una coordinación eficaz con la menguada capacidad de la que dispone la defensa civil.

Finalmente, se propone el desarrollo de un plan nacional que apunte a brindar formación a la masa de jóvenes que no estudian ni trabajan apoyándose en la capacidad ociosa de los organismos educativos de las fuerzas armadas y en la experiencia de sus instructores para disciplinar y capacitar en breve tiempo a grupos heterogéneos con escasa preparación.

Con el mayor énfasis, debe evitarse el alineamiento de las fuerzas armadas con la acción política de gobierno alguno y asegurar que sus capacidades en el ámbito de la inteligencia no se aboquen a temas que no sean los específicamente propios de la profesión.

## SÍNTESIS GENERAL

Para expresar en forma sintética y concisa el objetivo de un programa de defensa que atienda a la situación actual de las Fuerzas Armadas argentinas, redactamos el siguiente párrafo:

Devolver a las Fuerzas Armadas las capacidades operativas que les permitan cumplir con las tareas encomendadas por la Constitución y las leyes vigentes, recuperar el prestigio que corresponde a las instituciones que las integran y fortalecer los factores moral y material de sus cuadros orgánicos, atendiendo con respeto y justicia las situaciones legales y salariales que los afectan.

Desarrollamos esta idea en forma de premisas y proponemos las siguientes acciones:

1. Aumentar el presupuesto de Defensa hasta el dos por ciento del PBI y destinar dicho incremento, prioritariamente, a la recuperación y la adquisición de material y al adiestramiento operativo.
2. Considerar la existencia y las implicancias del conflicto de las Malvinas en las políticas de defensa en general y en la adquisición de medios en particular.
3. Recomponer la capacidad de producción para la defensa comenzando por promulgar una legislación acorde a la situación existente, aprovechando las capacidades y los recursos humanos remanentes y seleccionando apropiadamente los desarrollos posibles y prioritarios.
4. Asegurar el control de las fronteras terrestres, el espacio aéreo y el mar argentino mediante la presencia, la vigilancia y el patrullado en forma intensiva.
5. Mantener la presencia y la actividad en la Antártida asumiendo el rol de «puerta de ingreso» a esos territorios y resaltando la importancia de nuestra proximidad geográfica y de nuestros antecedentes históricos.
6. Participar en forma activa en todas las operaciones internacionales de paz que sea posible en función de los requerimientos de las Naciones Unidas y la disponibilidad

de medios, priorizando aquellas que sean de mantenimiento de la paz y se desarrollen en ámbitos regionales.

7. Sostener la participación en operativos internacionales de adiestramiento con fuerzas armadas de la región y, en lo posible, también con fuerzas armadas extrarregionales, adecuando los medios y los procedimientos para hacerlo de manera eficiente y la labor legislativa para hacerlo de manera ágil.
8. Promover la implementación de un tratado regional de defensa que potencie las capacidades propias, aumente la confianza mutua en la región y sirva de efectivo disuasor para prevenir las incursiones de potencias extrarregionales y, muy en particular, la acción de Gran Bretaña en el Atlántico Sur.
9. Desarrollar una política de difusión y de conocimiento de la importancia y el valor histórico y actual de la acción de las Fuerzas Armadas en la Argentina, tendiente a recomponer su imagen ante la opinión pública, a promover vocaciones y a exaltar en los jóvenes los valores patrióticos, el orgullo por las gestas nacionales y el respeto a los símbolos patrios.
10. Revisar el sistema de promoción en los grados superiores de las Fuerzas Armadas a fin de asegurar que los ascensos y las promociones respondan exclusivamente a factores de mérito profesional.
11. Efectuar un análisis de la situación de los militares detenidos bajo cargos de delitos de «lesa humanidad» de modo de garantizar que no se violen sus derechos humanos básicos relativos a los tiempos de detención, atención sanitaria y relación con las causas por las cuales son juzgados, como paso inicial para una política integral de pacificación y de unión nacional.
12. Promover la revisión y la actualización de las leyes de Defensa y de Seguridad de modo de contar con instrumentos jurídicos para que el Estado pueda disponer, en forma legal y eficaz, del empleo de sus Fuerzas Armadas ante el desafío que presenta la intensidad de las nuevas amenazas que se ciernen sobre las naciones democráticas y pacíficas como la Argentina. ■

## BIBLIOGRAFÍA

- Ley 23.554/88 de Defensa Nacional.
- Ley 24.059/92 de Seguridad Interior.
- Ley 23.558/98 de Reestructuración Militar.
- Carta de las Naciones Unidas.
- Constitución Nacional de 1994.
- Ley 18.398/69, Ley General de la Prefectura Naval Argentina.
- Ley 19.349/71, Ley de Gendarmería Nacional.
- CAECOPAZ, página oficial.
- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947.
- Tratado del Atlántico Norte de 1949.
- Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR.
- A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, William J. Clinton, 1996.
- The National Security Strategy of the United States of America, George W. Bush, 2002.
- Fundamentals of Force Planning, Vol. I, Concepts, Vol. II, Defense Planning Cases. Edited by The Force Planning Faculty Naval War College.
- CIA World Factbook, 2014.

**Efectuar un análisis de la situación de los militares detenidos bajo cargos de delitos de «lesa humanidad» de modo de garantizar que no se violen sus derechos humanos básicos relativos a los tiempos de detención, atención sanitaria y relación con las causas por las cuales son juzgados, como paso inicial para una política integral de pacificación y de unión nacional.**