

Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad

FLACSO-CHILE

Francisco Rojas Aravena
(editor)

FLACSO-Chile
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1999

© FLACSO - Chile

© Editorial NUEVA SOCIEDAD

Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela

Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189

Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve

<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.

Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-160-7

Depósito legal: lf 36919993022408

Presentación _____	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado _____	13
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
Posicionamiento de los actores chilenos frente a la integración _____	31
<i>Paz V. Milet</i>	
Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos _____	45
<i>Rut Diamint</i>	
Argentina y sus alianzas estratégicas _____	75
<i>Carlos Escudé</i>	
La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR _____	89
<i>Alcides Costa Vaz</i>	
Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina _____	125
<i>Marcelo Fabián Sain</i>	
El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional _____	163
<i>Eliézer Rizzo de Oliveira</i>	
La Política de Defensa de Chile _____	181
<i>Gabriel Gaspar</i>	

Comunalidades del debate: proyecciones de las relaciones entre los países del ABC _____	197
<i>Crk. Carlos Castro</i>	

Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina

Marcelo Fabián Sain

Desde el punto de vista político-institucional, uno de los aspectos más relevantes de los procesos de integración desarrollados en el Cono Sur de América Latina lo constituye la evolución y los cambios acontecidos en las concepciones y políticas de seguridad externa sustentadas por los países de la región, así como las reformulaciones producidas en sus sistemas de defensa y en las relaciones cívico-militares desarrolladas en ellos.

La integración subregional en curso apunta a la conformación de una “comunidad integrativa” que, lejos de asentarse exclusiva y/o privilegiadamente en la compensación o unión de intereses económicos y comerciales, se inspira en “el sentimiento subjetivo de los partícipes de constituir un todo”, según palabras de Max Weber. Su traducción institucional supone, por lo menos, la existencia de un conjunto de factores políticos y sociales que, pese a su carácter interno y doméstico, constituyen instancias condicionantes del proceso integrativo, tales como la organización y el funcionamiento de la justicia en cada país, el desempeño institucional desarrollado por sus respectivos parlamentos, así como la entidad y eficacia de sus sistemas educativos y de sus políticas laborales y sociales.

En este sentido, los lineamientos básicos de la defensa nacional de los países del Cono Sur, la organización y el funcionamiento de sus respectivos sistemas defensivos y de sus instituciones castrenses, así como también los vínculos establecidos entre el poder político gubernamental y las fuerzas armadas y, en particular, el grado de gobierno y control institucional de aquel sobre éstas, configuran dimensiones centrales para la seguridad regional. Pese a que constituyen cuestiones de la política interna de cada país, dichos factores gravitan —de alguna manera— tanto sobre la estabilidad institucional de los mismos como también sobre las relaciones y los vínculos establecidos con los países vecinos, en particular, en aquellos aspectos relativos a los asuntos de seguridad y defensa.

La dinamización y el crecimiento del intercambio comercial así como la concreción y continuidad de numerosos acuerdos económicos bilaterales en la región, principalmente en el contexto del MERCOSUR, precisa de un marco político-institucional estable, esto es, carente de

incertidumbres, controversias y conflictos que puedan generar situaciones de inestabilidad política e imprevisibilidad jurídica en las relaciones entre los referidos países. Ello requiere no solamente de una fuerte voluntad política orientada a la profundización de la integración y la construcción de un contexto de entendimiento y confianza en materia de seguridad, sino también de modalidades de organización y funcionamiento del sistema defensivo y de relacionamiento cívico-militar compatibles con dicha estabilidad y con una situación de seguridad regional signada por la paz, el diálogo y la concertación.

A diferencia de la experiencia integrativa europea, en nuestra región el proceso de integración ha sido iniciado y dinamizado por los factores económico-comerciales. En torno de ello, también fueron auspiciosas las iniciativas concretadas en el plano político y, en los últimos tiempos, han sido significativos los acercamientos, acuerdos y acciones conjuntas emprendidas en materia de seguridad y de defensa. Estas últimas cuestiones han estado positivamente apuntaladas por el proceso integrativo en materia económica, comercial y política, dado que ello contribuyó a crear un contexto de confianza mutua y de emprendimientos comunes. Sin embargo, ellas no han sido una consecuencia inmediata de dicho proceso sino que han resultado de un conjunto de factores, muchos de los cuales se ubican en la esfera doméstica de los países de la región. En efecto, entre otros aspectos, los asuntos de la seguridad y la defensa en nuestros países han estado condicionados por el tipo de relaciones cívico-militares estructuradas en ellos en torno del grado de subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades constitucionales y por los roles institucionales legalmente reconocidos a dichas fuerzas, particularmente en materia de defensa externa y de seguridad interna. En ambos aspectos existe una significativa disparidad entre los países de la región.

Por su parte, otros factores también han incidido en estos temas. La venta de armamentos y equipos bélicos sofisticados de Estados Unidos a América Latina, la designación de Argentina como aliada militar extra-OTAN de Estados Unidos, las manifiestas divergencias existentes acerca de la intervención sudamericana en la eventual reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, entre otros, gravitaron sobre las cuestiones de seguridad regional, ya sea apuntalando aquella disparidad o directamente reflejando que, al respecto, entre los países de la región priman orientaciones y concepciones diferentes e incluso contrapuestas.

En todo caso, estos contrapuntos reforzaron la necesidad de fortalecer y profundizar los mecanismos y las instancias de concertación política en la región; la de ampliar las medidas de generación de confianza,

particularmente en todo lo atinente a la limitación y el control de armamento, y la de intensificar los esfuerzos en materia de seguridad y defensa, poniendo particular énfasis en la profundización de la interacción entre las fuerzas armadas y en el desarrollo de emprendimientos militares combinados. Estos lineamientos signaron el horizonte de algunas de las iniciativas integrativas recientemente concretadas en la región.

Una clara expresión de la necesidad de profundizar los factores políticos y estratégicos del proceso subregional de integración ha sido la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en la ciudad argentina de Ushuaia los días 24 y 25 de julio de 1998 y en la que participaron los mandatarios de sus Estados miembros y los de los Estados asociados a la zona de libre comercio –Chile y Bolivia–. En dicho encuentro se firmó el Protocolo de Ushuaia que instituyó la denominada cláusula democrática por medio de la cual se fijó que toda “ruptura del orden democrático” en uno de los Estados parte daría lugar a que los demás integrantes realicen consultas entre sí y con el país afectado y, cuando éstas resulten infructuosas, las partes decidirían por consenso las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Esas sanciones podrían suponer desde la suspensión de la participación del país afectado en los órganos del MERCOSUR hasta la cancelación de derechos y obligaciones que surgen de los acuerdos emergentes y las mismas se levantarían cuando fuese efectivamente verificado el “pleno restablecimiento del orden democrático”. Así mismo, como marco interpretativo de tal cláusula, los mandatarios sostuvieron que “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados partes del presente protocolo”.

Por su parte, también declararon el territorio de los países del MERCOSUR como “zona de paz” libre de armas de destrucción masiva –armas nucleares, químicas y biológicas–, y se comprometieron a fortalecer los mecanismos de consulta y de cooperación sobre temas de seguridad y defensa, entre otras cosas. En la ocasión afirmaron que “la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR”.

Pues bien, las notas que siguen ensayan un abordaje general de las cuestiones de la seguridad subregional y su impacto en las relaciones cívico-militares articuladas recientemente en Argentina, sugiriendo la existencia de un paulatino desfase entre las nuevas condiciones imperantes en materia de seguridad y los asuntos de defensa y militares en nuestro país.

Nueva situación de seguridad en el Cono Sur

Distensión y nuevos parámetros de seguridad regional

En los años ochenta y noventa, la democratización política desarrollada en los países de Cono Sur y la paulatina pero creciente integración económico-comercial, enmarcaron un proceso de distensión que estuvo signado por dos tendencias: por un lado, la disminución de las percepciones de amenazas militares mutuas entre los países de la región, en particular, entre Argentina, Brasil y Chile; y por el otro, la concreción de instancias de resolución pacífica y negociada de los conflictos y tensiones existentes y, específicamente, de los problemas limítrofes pendientes.

Ello ha dado lugar, al fin, a una situación regional caracterizada por la ausencia de conflictividades interestatales sujetas a resolución militar y, a partir de allí, al inicio de un proceso de construcción y afianzamiento de la confianza mutua que, en lo referente a la dimensión militar, ha estado ciertamente apuntalada por el hecho de que el Cono Sur constituye la región del globo con menor número de conflictos interestatales en su historia y con el promedio más bajo de gastos públicos destinados al uso militar.

En efecto, según estimaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional, el Instituto para la Paz de Estocolmo y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, entre 1990 y 1996, el promedio mundial de gasto militar fluctuó entre 2,1% y 2,3% del PBI. Análoga evolución tuvieron los gastos militares de los países desarrollados, mientras que en América Latina dichos gastos significaron entre el 1,1% y el 1,2% del PBI (cf. Fraga, 1997 y 1997/1998; CLADDE, 1997). Entre 1984 y 1994, en el Cono Sur de América, ha habido una notable reducción del gasto militar, alcanzando un promedio equivalente al 1,9% del PBI. En 1994 dicho porcentaje fue de 1,4% del PBI. Bolivia incrementó el gasto militar durante 1987 y 1988, pero durante los años noventa el mismo disminuyó considerablemente, mientras que en Argentina se observó una significativa reducción del gasto militar durante todo el período. Paraguay y Brasil estabilizaron sus respectivos gastos militares a partir de 1987, aunque este último país durante los últimos años tuvo una leve disminución. Y Chile, que durante aquel período mantuvo cifras elevadas de gasto militar/PBI en comparación con sus vecinos, en 1994, redujo el mismo a 1,9% (cf. Vergara, 1997; CLADDE, 1997, p. 96). Así mismo, esta situación se halla significativamente reforzada por el hecho de que no se vislumbran conflictividades

interestatales que tiendan a ser resueltas militarmente sino, por el contrario, prima la tendencia a encarar resoluciones de carácter concertativas y por vía diplomática.

Pues bien, aquel proceso de distensión y construcción de confianza ha tenido como punto de referencia central la firma, en junio de 1991, del Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En dicho documento, los cancilleres del continente, reconociendo que “los profundos cambios políticos y económicos internacionales y el fin de la guerra fría” abrían “nuevas oportunidades y responsabilidades para la acción concertada de todos los países a través de los organismos internacionales, tanto mundiales como regionales, así como en sus relaciones bilaterales”, y que era “necesario avanzar de modo decidido hacia un orden internacional justo y democrático basado en el pleno respeto al derecho internacional, la solución pacífica de las controversias, la solidaridad y la revitalización de la diplomacia multilateral y de las organizaciones internacionales”, resolvieron, entre otras cuestiones de vital importancia para el desarrollo político, económico y social de la región, “favorecer los procesos de integración en la región”.

La firma de este compromiso abrió una etapa signada por la paulatina revitalización de la OEA, particularmente en lo referido al campo de la seguridad cooperativa, lo que permitió que dicho organismo comenzara a desempeñar un papel más relevante en la elaboración y formulación de acuerdos hemisféricos y medidas de construcción de confianza y prevención de conflictos. Ello se ha concretado en un conjunto de reuniones hemisféricas convocadas y organizadas por la OEA. Entre los días 15 y 18 de marzo de 1994, se llevó a cabo en Buenos Aires la Reunión de Expertos sobre Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza Mutua y Mecanismos de Seguridad en la Región, en la que se aprobó –por iniciativa de Argentina– un listado ilustrativo de medidas de posible aplicación para fomentar la confianza y la seguridad. En dicho listado se incluían medidas de carácter político, diplomático, educativo y cultural y, particularmente, medidas de carácter militar, tales como las referidas al movimiento de tropas y ejércitos, al intercambio de información militar, al intercambio de personal castrense, a la comunicación entre autoridades militares, a los contactos regulares en materia de seguridad e intercambio de experiencias, y al entrenamiento y educación militares. En este marco, entre los días 8 y 10 de noviembre de 1995, se llevó a cabo en Santiago de Chile la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, en cuya declaración final –conocida

como Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad— se volcaron nociones generales acerca de la situación de seguridad en el hemisferio y de la importancia de la labor desarrollada por los países de la región en la construcción de un clima de seguridad y desarrollo. Allí, se indicó apropiadamente que “los cambios ocurridos en el escenario internacional, el advenimiento de gobiernos democráticos en el hemisferio y el fin de la guerra fría han creado condiciones propicias para afianzar la paz y seguridad en el hemisferio”. Y se añadió que tal situación “facilita las condiciones para que los Estados miembros de la OEA continúen el necesario proceso de reflexión para eliminar los factores que generan desconfianza entre los Estados del hemisferio y para identificar nuevas modalidades de colaboración [...]”. También, se sostuvo en un sentido realista que “la adopción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad constituye una contribución importante a la transparencia, entendimiento mutuo y a la seguridad regional, así como al logro de los objetivos del desarrollo [...]”, puesto que “el desarrollo económico, social y cultural está indisolublemente asociado con la paz y la seguridad internacionales”. En este marco, los Estados miembros de la OEA acordaron recomendar una serie de medidas, tales como la adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares; el intercambio de información sobre armas convencionales y sobre políticas y doctrinas de defensa; la efectivización de consultas para la limitación y control de armas convencionales; la invitación de observadores para ejercicios y operaciones militares, visitas a instalaciones militares e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento; la concreción de medidas preventivas de seguridad en el tránsito terrestre, marítimo y aéreo; la instrumentación de cooperación ante desastres naturales; la implementación de comunicaciones entre autoridades civiles y militares; la realización de seminarios y estudios cívico-militares sobre seguridad; y la implantación de programas para la paz.

Por su parte, otro aspecto destacable de las nuevas condiciones de seguridad hemisféricas lo constituyeron las sucesivas Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, celebradas en Williamsburg (Estados Unidos) entre los días 24 y 26 de julio de 1995, en San Carlos de Bariloche (Argentina) entre los días 7 y 9 de octubre de 1997 y en Cartagena de Indias (Colombia) en octubre de 1998. De la primera reunión, surgieron seis principios —los “Principios de Williamsburg”— que significaron una verdadera reformulación conceptual acerca de las relaciones interamericanas en materia de defensa y seguridad. En ellos,

se proclamó la necesidad de: a) “defender la promesa del Compromiso de Santiago que la preservación de la democracia es la base para asegurar nuestra mutua seguridad”; b) “reafirmar el rol fundamental que las fuerzas militares y de seguridad tienen en el apoyo y la defensa de los intereses legítimos de los Estados democráticos soberanos”; c) “reafirmar que nuestras Fuerzas Armadas deben estar subordinadas a la autoridad democráticamente constituida, dentro de los límites de la Constitución Nacional y del respeto a los derechos humanos, a través de la formación y a través de la práctica”; d) “incrementar la transparencia en los asuntos de defensa a través del intercambio de información, del reporte sobre los gastos en defensa y del incremento del diálogo cívico-militar”; e) “mantener como una meta para nuestro continente la resolución de las disputas pendientes por medio de acuerdos negociados y de la adopción de medidas de construcción de confianza, todo esto en un marco de tiempo consecuente con el paso de la integración económica hemisférica, y reconociendo que el desarrollo de nuestra seguridad económica afecta profundamente nuestra seguridad defensiva y viceversa”; y f) “fomentar la cooperación defensiva a través de la participación voluntaria en Naciones Unidas y manteniendo las operaciones; y cooperar apoyando el combate contra el narcoterrorismo”.

En San Carlos de Bariloche, aquellos principios fueron apuntalados y profundizados. Acerca de “las nuevas dimensiones de la seguridad internacional”, se coincidió en que “el rol básico de las Fuerzas Armadas continúa siendo la defensa de la soberanía nacional”, aunque muchos países de la región reconocieron la importancia de la actuación militar en ciertos “roles subsidiarios”, conforme a “las diversas realidades y circunstancias políticas, sociales, económicas y militares” y de acuerdo con “el marco legal establecido en sus respectivos ordenamientos constitucionales”. También se sostuvo que los procesos de integración en curso abrieron nuevas oportunidades de cooperación bilateral y multilateral, posibilitando la “solución conjunta de problemas”. Dicha cooperación fue importante en tres niveles diferentes e interrelacionados, a saber: el político, el militar-estratégico y el dado por el intercambio de servicios. En referencia a los nuevos roles militares, se destacó la importancia de las operaciones multinacionales para el mantenimiento de la paz, el apoyo a las acciones de protección del medio ambiente, la cooperación y el intercambio de información sobre ciencia y tecnología y el desminado. En Cartagena de Indias se llegó a conclusiones semejantes.

En suma, estas iniciativas poseen un carácter general y propositivo cuya concreción efectiva conlleva complejos procesos de acercamiento,

distensión y/o integración entre los países de la región. Incluso, muchos elementos, tales como ciertos aspectos prácticos referidos a la participación de fuerzas militares de los países de la región en operaciones de mantenimiento de la paz, el apoyo castrense a acciones de protección del medio ambiente o al intercambio de información en materia tecnológica, no pudieron ser objetos de formulaciones consensuadas. También se colocó especial énfasis en la necesidad de preservar la soberanía de cada Estado en todos estos temas. Sin embargo, estos encuentros dieron cuenta de una situación hemisférica y regional signada por una evidente voluntad política de dialogar acerca de los asuntos de seguridad y apuntalar esos procesos de cooperación en la materia. De hecho, muchas de esas recomendaciones tomaron cuerpo entre países del Cono Sur como Argentina, Brasil y Chile, y, en lo sustantivo, sirvieron de marco para el emprendimiento y la efectivización de prácticas recurrentes de negociación, concertación y/o conciliación, sin las cuales las referidas iniciativas carecerían de importancia.

Integración subregional y cooperación en asuntos de seguridad

En este marco, y al compás de una permanente profundización del intercambio comercial intrazona y extrazona así como también de una significativa evolución –aun con contratiempos– en la negociación, formulación e instrumentación de medidas y políticas tendientes a alcanzar un arancel externo y procedimientos aduaneros comunes (Ferrer, 1996; Bouzas, 1997), fueron numerosas las iniciativas llevadas a cabo entre los países del Cono Sur en materia de seguridad, en particular entre Argentina, Brasil y Chile.

Un aspecto fundamental de este proceso estuvo dado por la cooperación nuclear iniciada entre Argentina y Brasil a mediados de los años ochenta y que constituyó un aspecto favorable para la creación de relaciones asentadas en la confianza mutua. Con el antecedente del Acuerdo sobre Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear suscrito en 1980 y de la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear que hizo efectiva en noviembre de 1985 en las localidades de Puerto Iguazú-Foz de Iguazú, por medio de la cual se crearon diversos grupos de trabajo conjunto en la materia, la mencionada cooperación nuclear pivotó sobre la institucionalización de mecanismos de colaboración y de control y monitoreo conjunto. Esta aproximación dio lugar a la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas

Nucleares efectuada el 28 de noviembre de 1990 en Foz de Iguazú, a través de la cual se acordó el empleo pacífico de la energía nuclear orientándolo al desarrollo tecnológico científico y económico, y se planteó la necesidad de implantar sistemas de salvaguardias y controles mutuos. Posteriormente, en diciembre de 1991, se firmó el Acuerdo de Salvaguardas entre la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) y los gobiernos de Brasil y Argentina, por el cual se colocaron todas las actividades nucleares desarrolladas por estos países bajo el control y monitoreamiento internacional y se comprometieron a utilizar la energía nuclear para fines pacíficos. Desde entonces, la puesta en marcha y el mejoramiento de estos mecanismos de control y coordinación fue ininterrumpida, allanando incluso el camino para la posterior ratificación del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe —o Tratado de Tlatelolco— así como también el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares —o TNP—, por parte de ambos países (1). Argentina aprobó sendos tratados mediante las leyes 24.272 (2) y 24.448 (3), respectivamente.

Con la misma trascendencia que la cooperación nuclear significó para estos países en lo relativo a la construcción de confianza y a la cooperación en áreas tradicionalmente confrontativas, el 2 de agosto de 1991, los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin hicieron efectiva la Declaración Presidencial sobre Límites entre la República Argentina y la República de Chile mediante la cual decidieron dar solución a los 24 diferendos limítrofes existentes entre ambos países. Para ello se suscribieron tres iniciativas: a) el Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile para precisar el límite en la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet (“Hielos Continentales”); b) las Bases para someter a arbitraje el recorrido de la traza del límite entre la República Argentina y la República de Chile en el sector comprendido entre el Hito 62 y el Monte Fitz Roy (“Laguna del Desierto”); y c) las Instrucciones comunes de los Gobiernos de la República Argentina y de la República de Chile a sus respectivas

(1) Con el objeto de actualizar el Tratado de Tlatelolco, Argentina, Brasil y Chile promovieron conjuntamente una serie de modificaciones al mismo. Dichas reformas fueron aprobadas como enmiendas por los Estados parte del tratado en agosto de 1992. Ello allanó el camino para que estos tres países en 1993 aprobaran el Tratado.

(2) Publicada en el Boletín Oficial del 14 de diciembre de 1993.

(3) Publicada en el Boletín Oficial del 20 de enero de 1995.

Comisiones de Límites para la demarcación de la línea de límite en 22 zonas. El acuerdo referido al límite en la zona de los “Hielos Continentales” no fue ratificado parlamentariamente, lo que obligó a que las Cancillerías y los legisladores de ambos países iniciaran trabajosas negociaciones para llegar a un nuevo acuerdo demarcatorio. Este se concretó a finales de 1998 y actualmente se está a la espera de su inminente aprobación parlamentaria. Pues bien, estas iniciativas significaron una sustantiva reformulación en la relación bilateral, apuntalando el proceso integrativo en materia económico-comercial y facilitando el emprendimiento de acuerdos referidos a cuestiones de seguridad y de defensa (Fuentes, 1996; Rojas Aravena, 1997 y 1998).

Este conjunto de acercamientos y acuerdos permitió la desactivación de antiguos contenciosos y cuestiones conflictivas derivadas de la confrontación estratégica –de la que los asuntos nucleares ocuparon un reglón central– entre Argentina y Brasil y de las disputas territoriales entre Argentina y Chile. Se trató, pues, de una etapa signada por la desconstrucción de problemáticas y asuntos que contorneaban situaciones y percepciones tradicionalmente confrontativas. A partir de ello, se redefinió el vínculo articulado entre estos tres países y así se generaron condiciones que permitieron profundizar el proceso de complementación e integración vigorizado desde entonces.

En suma, esta primera etapa estuvo signada por la cristalización de acuerdos generales vinculados tanto a la operacionalización de iniciativas y mecanismos hemisféricos y regionales relativos al desarme y al control armamentístico –puntualmente impulsados y/o apoyados por Estados Unidos– como a la creación de ámbitos de diálogo e intercambio de información acerca de temas de seguridad y militares. Desde entonces, y quizás como una derivación de estos auspiciosos avances, las relaciones entre los países del Cono Sur adquirieron otra dinámica, dando lugar a que, en forma gradual, se comenzaran a establecer relaciones tendientes a institucionalizar un nuevo marco integrativo, incluso en materia de seguridad y defensa, que no tardó en traducirse en acuerdos puntuales.

Así, el 8 de noviembre de 1995, Argentina y Chile firmaron el Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo mediante el cual se creó el “Comité Permanente de Seguridad” integrado por representantes de los respectivos ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa con la finalidad de “establecer una agenda de trabajo que permita profundizar la cooperación entre Argentina y Chile en materia de seguridad” y de “avanzar en la aplicación de medidas para profundizar la cooperación

entre Argentina y Chile en materia de seguridad de interés mutuo”, tales como “el fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa”, el intercambio de información y la notificación previa sobre “las maniobras militares que las partes acuerden” y “la promoción de una actividad académica que fortalezca la cooperación entre ambos países en materia de seguridad”.

En este marco, entre los años 1996 y 1998, se llevaron a cabo numerosas reuniones del mencionado Comité Permanente de Seguridad, produciéndose notables avances en la coordinación de posiciones comunes y en el establecimiento de una agenda bilateral de cooperación en la materia. En junio de 1997, se desarrolló en Buenos Aires el Primer Encuentro del Sistema de Mecanismo de Interconsulta entre los Estados Mayores Conjuntos de ambos países a los efectos de establecer su reglamento de funcionamiento. Y, en julio, los ministros de Defensa argentino y chileno acordaron en la localidad chilena de Zapallar una serie de medidas en materia militar de significativa importancia, tales como el desarrollo, durante el primer semestre de 1998, de maniobras militares conjuntas y el diseño y la aplicación de índices confiables para la medición y comparación de los presupuestos y gastos militares y de defensa de ambos países. Inmediatamente después, se llevó a cabo la Primera Reunión de Interconsulta de los Estados Mayores Conjuntos y los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de ambos países en cuyo contexto se establecieron mecanismos consensuados para el desarrollo de actividades combinadas y de iniciativas de cooperación, intercambio e integración de cada fuerza con sus pares.

Así mismo, en abril de 1998, los gobiernos argentino y chileno decidieron la realización de ejercicios conjuntos y prácticas combinadas “con movimiento de tropas y equipos” entre las fuerzas militares de ambos países. Ello generó una polémica en los medios militares de ambos países que veían con cierto recelo la concreción de ese tipo de iniciativas, polémica que fue rápidamente aquietada por la puntual voluntad de los gobiernos de estos países en concretar las iniciativas programadas. En ese sentido, entre el 10 y el 21 de agosto, unidades de las marinas argentina y chilena llevaron a cabo en la zona austral del Canal de Drake y del Beagle un operativo conjunto de simulacro de búsqueda, localización y rescate de un buque averiado que contenía cargamento radioactivo. En dicho operativo participaron 100 efectivos argentinos y 145 efectivos chilenos así como numerosas unidades navales y aeronavales de ambas fuerzas. Esta fue la primera vez en la historia institucional de ambos países que elementos de sus fuerzas armadas realizaron ejercicios

militares combinadas. A su vez, en septiembre de ese año también se llevaron a cabo una serie de ejercicios combinados entre las fuerzas aéreas chilena y argentina en la zona cordillerana que consistieron en la realización de una operación de simulacro de búsqueda, ubicación y rescate de un avión de pasajeros accidentado en un lugar de difícil acceso. En esa misma sintonía, a fines de junio de ese mismo año, en el marco de la Quinta Reunión del Comité Permanente de Seguridad desarrollada en Buenos Aires, los cancilleres y los ministros de Defensa de ambos países acordaron solicitar a la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) el diseño de un sistema común para medir los gastos en defensa de ambos países, cuestión ésta de vital importancia para la construcción de confianza ya que se trataba de un tema de permanente diferenciación entre Argentina y Chile.

Luego de una larga relación de desconfianza y adversidad castrense entre Chile y Argentina, estos ejercicios e iniciativas significaron un auspicioso progreso en favor de la construcción de un clima de confianza y cooperación. Sin embargo, tal progreso dista sustantivamente de los avances alcanzados entre Argentina y Brasil en materia de cooperativa estratégica y de seguridad, los que, por cierto, vienen de larga data.

El 22 de abril de 1997, Argentina firmó el Memorándum de Entendimiento de Consulta y Coordinación con la República Federativa del Brasil mediante el cual las partes establecieron un “mecanismo permanente de consulta y coordinación para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional” con el objetivo de examinar, evaluar, implementar y seguir “las cuestiones de defensa y seguridad de mutuo interés”. En la declaración suscrita en Río de Janeiro por los mandatarios de ambos países, se consignó que ambos países estaban construyendo “una profunda y verdadera alianza estratégica” que apuntaba a “enfrentar los desafíos y aprovechar las posibilidades de un mundo en constante expansión”. En este marco, durante el mes de julio de ese año se llevó a cabo en la ciudad brasileña de Itaipava la primera reunión de cancilleres, ministros del área de Defensa y jefes militares de ambos países, en la que se creó y puso en funcionamiento el Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico con el fin de proceder al seguimiento y puesta en práctica de las decisiones del Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación y preparar las futuras reuniones del mismo. Posteriormente, el gobierno brasileño anunció un plan de redespiegue de unidades militares en cuyo marco dispuso el traslado de los batallones del Ejército de ese país que se encontraban en la frontera con Argentina hacia otras regiones centrales,

medida ésta que fue anticipada a Argentina mucho tiempo antes de concretarse.

Como antecedente de estos acuerdos, desde 1987, ambos países emprendieron algunas iniciativas en materia militar. A partir de ese año, los Estados Mayores Conjuntos de las fuerzas armadas argentinas y brasileñas venían desarrollando anualmente reuniones en las que se abordaron diferentes temas y cuestiones vinculadas a la seguridad regional, la defensa nacional y las relaciones bilaterales y regionales en materia de seguridad. Posteriormente, se incorporaron los Estados Mayores Conjuntos de Paraguay y Uruguay y, más tarde, en 1992, el de Chile. A su vez, a partir de mediados de los noventa, las fuerzas armadas de Argentina y Brasil concretaron numerosos operativos de entrenamiento combinado. Entre los años 1996 y 1998, las Armadas de ambos países llevaron a cabo en aguas argentinas las operaciones Araex y Fraternal. Y, en octubre de 1996, sus respectivos Ejércitos realizaron prácticas conjuntas de combate en la localidad correntina de Monte Caseros (Argentina), a las que denominaron Operación Cruz del Sur y en las que por primera vez más de 1.500 efectivos de ambos países desarrollaron ejercicios de mantenimiento de la paz bajo la conducción de un comando binacional conjunto y comprometiendo en los mismos a una gran cantidad de medios de movilidad terrestres y helitransportados, tropas aerotransportadas, armamento y medios logísticos.

Finalmente, en julio de este último año, los jefes militares de los países miembros del MERCOSUR y Chile concluyeron en Buenos Aires el XI Simposio de Estudios Estratégicos y en él decidieron avanzar en la conformación de un organismo de defensa regional, para lo cual se dispuso el comienzo de los estudios tendientes a encarar las iniciativas necesarias en ese sentido. En la ocasión, el general Carlos Zabala, jefe del Estado Mayor Conjunto (EMCO) de las fuerzas armadas argentinas, fundamentó en favor de dicha iniciativa indicando que “las vulnerabilidades de cada nación, de su propio sistema de defensa, y la calidad de su poder militar comprometen la fortaleza de la seguridad común” (4).

Los lineamientos de defensa nacional en el Cono Sur

Entre tanto, vale indicar que Brasil, Chile y Argentina han formulado

(4) Diario *La Nación*, Buenos Aires, 21 de julio de 1998.

recientemente sus políticas de defensa nacional sin que entre ellas despunte, explícita o implícitamente, ningún tipo de hipótesis de guerra y/o conflictos con países vecinos sujetos a resolución militar. En efecto, en diciembre de 1996, el mandatario brasileño Fernando Henrique Cardoso dio a conocer el documento *Política de Defensa Nacional* en el que traza los principales ejes estratégicos del Brasil y, en su marco, formula los principios rectores de su política de defensa. En él, se indica que “el fortalecimiento del proceso de integración proporcionado por el MERCOSUR” como también “el estrechamiento de relaciones con los vecinos amazónicos” constituye “un verdadero anillo de paz en torno del país”. En ese contexto, se indica que la política de defensa brasileña debe estar centrada en “una activa diplomacia orientada para la paz” y en “una postura estratégica disuasiva de carácter defensivo” basada en un conjunto de premisas básicas, tales como “a) fronteras y límites perfectamente definidos y reconocidos internacionalmente; b) estrecha relación con los países vecinos y con la comunidad internacional, en general, basado en la confianza y en el respeto mutuos; c) rechazo a la guerra de conquista; y d) búsqueda de la solución pacífica de controversias, con el uso de la fuerza solamente como recurso de autodefensa”. Así mismo, se exalta que el carácter “preventivo” de la defensa brasileña reside en “la valorización de la acción diplomática como instrumento primero de solución de conflictos y la existencia de una estructura militar con credibilidad capaz de generar efecto disuasivo eficaz”.

En agosto de 1997, el presidente trasandino Eduardo Frei Ruiz-Tagle presentó el *Libro de la Defensa Nacional de Chile* en el que se exponen los fundamentos y factores condicionantes de la defensa, las definiciones de seguridad, defensa y desarrollo, las políticas de defensa, el escenario geográfico y los recursos económicos de la defensa así como las misiones, funciones y actividades de las fuerzas armadas. En el mismo, entre otras cosas, se sostiene que “toda defensa se funda en hipótesis de conflicto, es decir, en escenarios supuestos de riesgo de colisión de intereses entre un país o una alianza y otro país o alianza de países”, así como que “en un contexto de interacción y cooperación, es decir, de paz, la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto disminuye, y esta disminución estimula, a la vez, la voluntad por identificar nuevos ámbitos de interacción y cooperación entre los Estados”, contexto éste que no excluye “situaciones variables de conflictividad”.

En este marco, se establece la vocación chilena por la integración regional sobre la base de “la estabilidad política, la predictibilidad de los vínculos y la transparencia económica” y se reivindica, al igual que lo

hace Brasil, el derecho a la autodefensa a través del empleo disuasivo de las fuerzas armadas.

Por su lado, Argentina, en octubre de 1996, promulgó el decreto 1116/96 (5) a través del cual aprobó la Directiva para la Realización del Planeamiento Militar Conjunto, en la cual se sostiene que “los procesos de integración regional disminuyen las posibilidades de conflicto”, aunque tales procesos no excluyen la existencia de los mismos ni de “amenazas y riesgos apreciados para el corto, mediano y largo plazo”, los cuales “serán determinantes para la preparación, desarrollo, evolución y eventual empleo de las fuerzas armadas”. Finalmente, en abril de 1999, el presidente Carlos Menem presentó el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* en el que el propio mandatario indica que el objetivo central de la defensa nacional está centrado en la preservación de “la soberanía y la integridad de la Nación” a través de tres acciones básicas, a saber, dotando a las fuerzas armadas de “estructuras redimensionadas y eficientes, con presupuestos acordes a las posibilidades económicas de la Nación”; participando activamente en “misiones de mantenimiento de la paz” desarrolladas en el marco de la ONU y de otros organismos internacionales; y desarrollando “medidas de fomento de la confianza mutua con los países vecinos, que aseguren la transparencia y la previsibilidad de las acciones militares junto con estrategias de cooperación para la defensa común”. Por su parte, en dicho libro se le otorga al MERCOSUR ampliado el carácter de instrumento y ámbito “estratégico” en el que “la vieja apreciación del vecino como adversario y eventual amenaza para la propia seguridad, se ve reemplazada por otra ecuación: sus riesgos son ahora también los nuestros”. Todo ello, según se dice, crea las condiciones para “avanzar hacia entendimientos en materia de seguridad y defensas”. En este marco, se ratifican y reafirman los lineamientos estratégicos y militares establecidos en la legislación argentina referida a la defensa nacional y, puntualmente, en el citado documento 1116/96.

En definitiva, en los tres países, sus respectivas políticas de defensa se estructuran sobre la base del principio de legítima defensa de sus territorios y de su soberanía, para lo cual plantean la necesidad de contar con un instrumento militar disuasivo que sea apto y eficaz. Así mismo, dichas políticas reconocen la importancia estratégica del proceso de integración nacional y sus efectos positivos para atenuar o desactivar las

(5) Publicado en el Boletín Oficial del 7 de octubre de 1996.

tradicionales percepciones de amenazas mutuas que, otrora, hicieron que entre Argentina, Brasil y Chile existiesen hipótesis de guerra sobre la base de las cuales se estructuraron las fuerzas armadas de estos países. Del mismo modo, en todos los casos, la misión fundamental de las fuerzas armadas se reduce a la defensa nacional de sus respectivas soberanías territoriales, aunque constitucionalmente existen diferencias sustantivas en lo relativo a otras misiones complementarias, tales como la de preservación del sistema institucional o su empleo en asuntos inscritos en la seguridad interior (cf. Fraga, 1997/1998).

De algún modo, a través de estos documentos oficiales, los mencionados países iniciaron un proceso concreto de transparencia de sus respectivas políticas estatales en materia de defensa, contribuyendo con ello a reforzar un marco de predecibilidad que tiende a estabilizar sus lazos y a crear un clima propicio para que se profundicen las iniciativas cooperativas en materia de seguridad.

En suma, este conjunto de procesos y situaciones ha dado lugar a la existencia de una nueva situación regional estratégica signada por el diálogo y la concertación, lo que, por su parte, brinda un marco propicio para estabilizar el contexto político-institucional del proceso de integración en curso.

Argentina, nueva política de seguridad y relaciones cívico-militares

La nueva orientación de seguridad y militar de Argentina

A partir de las nuevas condiciones que se impusieron en el plano internacional, regional y subregional a comienzos de la década de los noventa, la gestión del presidente Carlos Menem desarrolló una política exterior que se articuló alrededor de tres prioridades, a saber: a) el fortalecimiento de las relaciones con los países capitalistas desarrollados a través del alineamiento con Estados Unidos, aceptando el liderazgo norteamericano en Occidente y su proyección dominante en el plano internacional y hemisférico; b) la desactivación de todo tipo de proyección confrontacionista con Gran Bretaña respecto del litigio sobre la soberanía de las Islas Malvinas; y c) la profundización de las relaciones integrativas con los países vecinos del Cono Sur y la decisión de resolver diplomáticamente los litigios de delimitación y demarcación fronteriza pendientes, en particular con la República de Chile (Russell/Zuvanic, 1990; Escudé, 1992).

Entre otras cuestiones, estos parámetros requerían de la estabilización de las relaciones cívico-militares y del apuntalamiento de la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad gubernamental. En función de ello, la dirección política que Menem le infringió a la cuestión militar estuvo signada inicialmente por el objetivo de resolver las dos principales problemáticas abiertas durante la gestión alfonsinista y que, hacia 1989, todavía configuraban cuestiones altamente conflictivas en las relaciones cívico-militares. La primera de ellas giraba en torno del aún persistente reclamo castrense en favor de una “solución política” a la revisión del pasado, esto es, la demanda de alguna medida gubernamental –amnistía, conmutación de penas y/o indulto– que beneficiara a los pocos uniformados que aún estaban procesados judicialmente y a los ex comandantes del PRN condenados. La otra problemática estaba dada por la activa presencia en el interior del Ejército del sector político *carapintada* que había protagonizado tres rebeliones durante el gobierno radical y que aún pretendía proyectarse sobre la conducción de éste.

Los indultos promulgados por Menem en octubre de 1989 y diciembre de 1990 en favor, entre otros, de la treintena de militares, policías y civiles todavía condenados y/o procesados por delitos cometidos durante su participación en la represión a la subversión y el terrorismo desatada entre los años 1976 y 1983, y de los ex comandantes de la última dictadura condenados judicialmente en 1986, así como también la desarticulación de la presencia política de los *carapintada* dentro del Ejército y su expulsión de éste, luego del levantamiento producido en diciembre de 1990, Menem consiguió resolver aquella conflictiva herencia, estabilizar las relaciones cívico-militares y reforzar, de ese modo, la pauta de subordinación castrense al poder político (6).

Pues bien, a partir de ello, el eje de la política militar seguida por el gobierno nacional estuvo centrado en su adecuación a las prioridades oficiales fijadas en materia de política exterior, particularmente, a la revisión de la tradicional posición encontrada de Argentina con relación a Estados Unidos y el eventual fortalecimiento de las relaciones con ese país.

Esta tendencia quedó claramente expresada cuando Menem decidió el envío de tropas argentinas al Golfo Pérsico para su intervención en la coalición bélica encabezada por la potencia americana contra Irak en enero y febrero de 1991 y, posteriormente, cuando determinó la

(6) He trabajado más ampliamente esta cuestión en Sain, 1997 y 1999.

desactivación del programa misilístico Cóndor II iniciado durante la gestión alfonsinista. En efecto, en agosto de 1990, el gobierno dispuso el envío hacia la zona del Golfo Pérsico del destructor ARA Almirante Brown y la corbeta misilística ARA Spiro de la Armada Argentina, con un total de 278 oficiales y suboficiales a bordo, para integrarse a la “Fuerza de Paz” que estaba materializando el bloqueo dispuesto por Estados Unidos y luego avalado por la ONU. Esas unidades permanecieron en aquella región a lo largo de los seis meses que duró la llamada “guerra del golfo”, convirtiendo a Argentina en el único país de la región que se sumó a la coalición militar liderada por Estados Unidos.

Por su parte, la desactivación del programa misilístico Cóndor II era la respuesta del gobierno argentino a las presiones norteamericanas que apuntaban en esa dirección (Santoro, 1992; Barcelona, Eduardo/Villalonga, 1992). Dicho programa suponía el diseño y la construcción de un misil balístico de alcance intermedio que se desarrolló en el marco del Plan de Satelización iniciado por la Fuerza Aérea Argentina luego de la derrota militar de Malvinas. El 20 de julio de 1990, el poder ejecutivo promulgó un decreto secreto por el cual dejó sin efecto el Dto. 604/85 y el Dto. 1315/87 (ambos secretos hasta 1991) a través de los cuales el gobierno de Alfonsín había aprobado el desarrollo del programa Cóndor II. Aquella decisión se completó con la promulgación del Dto. 995/91 (7) por medio del cual se dispuso que “todos los elementos, partes y componentes del misil Cóndor II en todas sus versiones y etapas de desarrollo” fueran “desactivados, desmantelados, reconvertidos y/o inutilizados según sus posibilidades de uso en aplicaciones y destinos pacíficos de manera de efectivizar en forma fehaciente y definitiva la cancelación completa e irreversible del proyecto respectivo (...)”. Evidentemente, la existencia del programa misilístico Cóndor II cercenaba los objetivos de inserción internacional seguidos por el gobierno menemista en la medida en que obstaculizaba el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, iba en contra de la política norteamericana de control internacional de tecnología misilística, contrariaba la decisión del Consejo de Seguridad de ONU que en 1992 definió a la proliferación de armas de destrucción masiva como una “amenaza a la paz y la seguridad internacionales” y configuraba un factor desestabilizante en la región. Su desactivación permitió, por su parte, que

(7) Publicado en el Boletín Oficial del 3 de junio de 1991.

en noviembre de 1993 la Argentina fuese admitida dentro del Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR) creado en 1987 por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Canadá y Japón para evitar la proliferación de tecnología misilística.

A su vez, en este mismo orden de cosas se inscribió la abarcativa participación de tropas argentinas en las nuevas operaciones de paz organizadas por las Naciones Unidas (ONU), intervención iniciada con el envío, en mayo de 1992, del Batallón Ejército Argentino compuesto por 900 infantes a Croacia en misión de paz. Hasta 1990, este tipo de intervención se había remitido al envío de algunos observadores militares a diversas zonas conflictivas. En cambio, desde ese año la participación argentina se generalizó hasta alcanzar, hacia 1993 y 1994, el envío de batallones completos a distintos lugares del mundo para el desarrollo de diferentes funciones y tareas que implicaron desde operaciones de vigilia de treguas o de cese del fuego y el cumplimiento de tratados de paz hasta tareas humanitarias, sanitarias y de asistencia social. Durante 1994, Argentina mantuvo en servicio a 1.321 efectivos militares y de seguridad en las diez misiones de mantenimiento de la paz en las que participó nuestro país, destacándose las misiones de Croacia y de Chipre. En suma, durante los últimos años, han participado un total de 10.082 efectivos argentinos en este tipo de misiones, esto es, 42,8% del total de efectivos enviados por nuestro país, Uruguay y Brasil (8). Así mismo, en junio de 1995, el gobierno argentino creó el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) que funciona como centro de entrenamiento de tropas locales y de los países de la región que participan de misiones de paz en el ámbito de la ONU.

Finalmente, el corolario de este proceso estuvo dado por la designación de Argentina como Gran Aliado Extra-OTAN de Estados Unidos, en octubre de 1997 cuando el poder ejecutivo norteamericano le comunicó la misma al Congreso de ese país y éste lo ratificó en enero de 1998, conforme establece la Ley de Asistencia Externa de Estados Unidos. Dicha designación no supone la conformación de una alianza militar ofensiva-defensiva sino que implica apenas la posibilidad para el país designado de acceder a un conjunto de beneficios y recursos para la defensa; participar de un fondo para proyectos conjuntos de investigación científico-tecnológica vinculadas a la defensa nacional y en materia

(8) Para una evaluación regional, cf. Fraga, Rosendo, "El balance militar...", 1997/1998.

de tecnología antiterrorista; adquirir o comprar material de defensa excedente de carácter letal y no letal; instalar en su territorio establecimientos de reservas de material de guerra; concertar acuerdos acerca de entrenamiento militar; acceder a líneas de crédito en el contexto del programa de financiamiento militar externo de Estados Unidos, etc. (cf. Grossi, 1999, cap. X). Todo esto, en definitiva, ratificó el alineamiento argentino con relación a la potencia americana como uno de los ejes centrales de la nueva orientación externa seguida por Menem.

Así mismo, en este período, la administración menemista concretó otras iniciativas que, por cierto, confirmaban los parámetros de la política exterior inicialmente anunciados. Desde mediados de 1989, la diplomacia argentina encaró un activo acercamiento hacia Gran Bretaña que dio lugar a la realización de algunas reuniones bilaterales en Nueva York y en Madrid, y en cuyo marco, entre febrero y marzo de 1990, se produjo el restablecimiento de las relaciones diplomáticas bilaterales y el levantamiento de parte del gobierno británico de la zona de exclusión en torno de las Islas Malvinas que había sido establecida por Londres durante la década anterior. A partir de ello, se llevaron a cabo diversas iniciativas conjuntas en materia de pesca, explotación de recursos naturales, etc., acordando para ello una fórmula de reserva de soberanía —o “paraguas”— por medio del cual prescindieron de hacer referencia a la cuestión central de la disputa existente entre ambos países, esto es, la cuestión de la soberanía de las islas Malvinas.

Simultáneamente con ello, se firmaron los ya referidos acuerdos nucleares con Brasil y los acuerdos de resolución de disputas territoriales con Chile así como también se ratificó el Tratado de Tlatelolco y se adhirió al TNP. En el mismo sentido, se hicieron efectivas numerosas iniciativas en materia de desarme y cooperación internacional referida a cuestiones nucleares, espaciales, misilísticas, de armamento convencional, etc., con diversos países de la región, del hemisferio y de Europa, del mismo modo que se hicieron notables esfuerzos por revisar y fortalecer el sistema de seguridad hemisférico en el contexto de la OEA (9).

En suma, la nueva política exterior y, puntualmente, de seguridad instrumentada por la administración menemista desde su llegada al gobierno enmarcó la orientación seguida por éste en materia militar e impuso como una necesidad instrumental la estabilización de las relacio-

(9) Para un buen análisis de los lineamientos generales de la política de seguridad del gobierno de Menem, cf. Fontana, 1999.

nes cívico-militares y el reforzamiento de la pauta de subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades gubernamentales, mostrándose particularmente eficaz en el logro de estos objetivos generales.

El control civil sobre las fuerzas armadas y la necesidad de reforma militar

Las relaciones cívico-militares articuladas a lo largo de la última década en Argentina indican que existe un alto grado de subordinación castrense al poder civil. Sin embargo, dicha subordinación no fue el resultado de políticas integrales que hayan apuntado a la reestructuración orgánica y funcional de las fuerzas armadas, conforme a la nueva situación de seguridad imperante en la región y, particularmente, en el Cono Sur y a los parámetros centrales de la política exterior y de seguridad seguida por Argentina desde 1990 en adelante.

Pese al éxito del gobierno menemista en estabilizar las relaciones cívico-militares y en apuntalar la subordinación castrense al poder político, aún hoy, son manifiestas las deformaciones institucionales que las fuerzas armadas portan desde hace largo tiempo. En efecto, cabe consignar que, a lo largo de los años sesenta y setenta, las concepciones de la defensa y la seguridad militar, las percepciones de amenaza, las identificaciones de conflictos, las hipótesis de guerra, el planeamiento militar estratégico y la estructura orgánico-funcional de las fuerzas armadas fueron centralmente formuladas y estructuradas alrededor de la concepción local de guerra antisubversiva y de la confrontación bélica con países vecinos por la superioridad estratégica en la región. Entre tanto, las nuevas tendencias mundiales y, particularmente, el nuevo escenario de seguridad subregional ya descrito dan cuenta de la desaparición de tales ejes y evidencian que los mismos ya no configuran el marco de referencia de la organización y el funcionamiento de las instituciones castrenses. Sin embargo, durante los últimos años las fuerzas armadas argentinas no han sido objeto de una reestructuración orgánica, funcional y doctrinal que apuntara a modernizarlas de acuerdo con aquellos cambios y a convertirlas en instrumentos adecuados y eficiente para garantizar una mínima capacidad de defensa autónoma del territorio nacional. La reforma de Estado no llegó a las fuerzas armadas argentinas. Lejos de ello, la estructura orgánico-funcional actualmente existente en las fuerzas armadas no es más que el remanente resultante del planeamiento, la organización, el entrenamiento, el equipamiento y el

despliegue seguidos hasta los años ochenta, pero con el anacronismo de contar con casi la mitad de los recursos materiales y humanos que entonces poseían y de ubicarse frente a un mundo signado por parámetros sustantivamente diferentes al de otrora.

En Argentina, a lo largo de la década pasada, los gastos destinados al área de defensa fueron bruscamente reducidos, tanto en el nivel de los gastos reales como en el plano de los valores relativos comparados a los gastos fiscales y al PBI. Durante la gestión de Alfonsín, el gasto militar pasó de significar 3,47% del PBI y 21,4% del total de gastos fiscales correspondientes al año 1983, hasta alcanzar 2,12% y 19,8%, respectivamente, para 1988. Durante la administración de Menem, la reducción fue aún mayor. En 1994 el gasto militar llegó apenas a 1,74% del PIB y a 11,4% del total de gastos fiscales. Estos datos indican, en suma, una reducción superior a 50% en recursos reales (Scheetz, 1995). Además, esta caída del gasto militar se inscribió en un proceso de mayor alcance signado por el brusco achicamiento del gasto público producido como consecuencia de la profunda crisis económica y fiscal por la que atravesó Argentina durante los últimos años, y, más recientemente, como consecuencia de la reforma del Estado llevada a cabo durante la gestión de Menem. Lo llamativo del caso es que la reducción del gasto militar no fue acompañada por medidas tendientes a reorganizar y adaptar las instituciones castrenses a las condiciones y necesidades fiscales del país. Se trató de un profundo corte presupuestario a instituciones que mantuvieron el mismo esquema organizativo y de funcionamiento. De este modo, la falta de recursos colocó a dichas instituciones en una situación de virtual parálisis funcional, en un cuadro en el que, a la reducción del tamaño de las fuerzas armadas en cuanto a efectivos, unidades y armamentos, se sumó el descenso del nivel de profesionalización y el deterioro de la capacidad operativa (10). A ello se agregó la privatización de aquellas empresas del área de defensa pertenecientes al sector más dinámico y rentable del complejo industrial-militar, el sector

(10) Uno de los indicadores de la magnitud del proceso descrito lo configura el anacronismo que impera en relación con la utilización de los recursos fiscales destinados a la defensa. A manera de ejemplo puede señalarse que durante los últimos años, más de 80% de esos recursos fueron utilizados para el pago de los salarios del personal militar (activos y en retiro), reservando el resto al gasto para mantenimiento y operaciones, siendo casi inexistente el gasto destinado a la adquisición de armamentos (en Scheetz, 1995).

productor de “materiales críticos”, conservando dentro de la órbita estatal sólo aquellas firmas productoras de bienes de uso militar con escasa rentabilidad.

En definitiva, este proceso, más que el resultado de una política de defensa y militar orientada hacia la reconversión y modernización castrense, ha sido la expresión de una coyuntura económica regresiva y de políticas gubernamentales perfiladas a enfrentar la crisis económico-financiera, sin que mediara ningún tipo de reformulación de la organización y del funcionamiento de las fuerzas armadas, dando lugar a lo que se denominó apropiadamente como una “desmovilización y desarme de hecho” (López, 1994).

Este conjunto de deficiencias resultó de la indefinición gubernamental en el establecimiento de prioridades y objetivos generales en lo atinente a la defensa nacional, y de la ausencia de políticas militares globales. Las sucesivas administraciones gubernamentales, más preocupadas por encontrar salidas cortoplacistas que por delinear un nuevo perfil institucional y profesional para los uniformados, han reducido los esfuerzos reformistas a un conjunto de medidas menores, tales como la caída del gasto militar, la disolución o el traslado de unidades o el envío de tropas a las misiones internacionales de paz, sin que ello fuera acompañado de una reformulación conceptual de la defensa de acuerdo con la nueva situación de seguridad imperante en el Cono Sur.

En suma, la situación creada sugiere que, en la actualidad, el principal problema de las relaciones cívico-militares en nuestro país no está dado por la posibilidad de proyección política autónoma y desestabilizante del poder militar o por la existencia de enclaves autoritarios que cercenen la calidad y el funcionamiento institucional del sistema democrático, sino por la falta de política de defensa y militar y, aunque en forma incipiente, por la paulatina desconexión que se observa entre las cuestiones militares y las nuevas condiciones regionales de seguridad.

Una clara expresión de lo indicado estuvo dada por la sanción legislativa en abril de 1998 de la Ley 24.948 (11) —con el apoyo de todos los bloques parlamentarios— por medio de la cual se fijaron “las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas”, aunque dicha norma apenas estableció algunos principios generales para la modernización militar y ciertas disposiciones

(11) Publicada en el Boletín Oficial del 8 de abril de 1998.

globales para la reestructuración castrense. En cambio, resultaron centrales los capítulos referidos al equipamiento para la defensa y al financiamiento de dicha reestructuración.

Sobre el primer aspecto, la ley colocó en el Ministerio de Defensa la responsabilidad acerca de “la evaluación y decisión sobre los requerimientos para el equipamiento de las fuerzas” (art. 17), para lo cual recibirá la asistencia y asesoramiento del Estado Mayor Conjunto (EMCO) sobre “la aptitud y aceptabilidad del equipamiento previsto” (art. 18). En este marco, el equipamiento deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta diversas alternativas, tales como “a) recuperar el material fuera de servicio [...]; b) modernizar el material disponible [...]; c) incorporar nuevo material”, para lo cual “se deberá dar prioridad a aquellos que potencien la capacidad disuasiva, favorezcan la normalización con los ya existentes a nivel conjunto y aporten nuevos desarrollos tecnológicos” (art. 19).

En lo relativo al financiamiento, se dispuso que “el total de los recursos presupuestarios destinados para la función Defensa [...] se incrementarán anualmente hasta completar el 15% en el quinquenio, siendo el primer año (1999) no inferior al 3%”, tomando como base “lo efectivamente ejecutado del presupuesto del año 1996 (\$ 3.504.392.000)” (art. 27). También se estableció que “la totalidad de las economías que se logren en cada ejercicio, por la racionalización de personal, se asignará a recomposición salarial” y aquellas economías que se consigan del “producido de las ventas de bienes se asignará para la reorganización, recuperación de los ciclos logísticos y/o el reequipamiento de cada una de las fuerzas, en ese mismo ejercicio y sucesivos” (art. 28). Además, se facultó al poder ejecutivo “a utilizar el producido de la venta de bienes de las Fuerzas Armadas, con la finalidad de reequiparlas o modernizar el equipamiento ya existente, hasta un monto de mil millones de pesos (\$ 1.000.000.000) durante el quinquenio 1999-2003”, permitiendo, a su vez, que anualmente se incorpore en la ley de presupuesto “la autorización para efectuar las operaciones de crédito público para completar dicho monto en caso de que el producido de esas ventas no alcance la cifra antes mencionada [...]” (art. 29).

Se trató, en definitiva, de la previsión de un considerable aumento del gasto militar, sin que haya mediado una política de reconversión del aparato militar y sin que la propia ley contenga más que algunos principios generales para hacer efectiva la mentada reforma castrense. El incremento del gasto público destinado a la defensa no conlleva una solución de los anacronismos derivados de las marcadas imperfecciones

y anomalías existentes en la organización y en el funcionamiento operativo y logístico de las fuerzas armadas, ni viabilizaría por sí mismo los cambios necesarios en su estructura para adecuarlas eficientemente a las nuevas condiciones estratégicas existentes en el escenario internacional y regional. Ello requiere, en todo caso, de una reforma integral de la defensa y del aparato militar (12) que, si bien está apenas enunciada en la Ley 24.948, de ella no surgen criterios específicos para su puesta en práctica ni ha sido objeto aún de algún tipo de diseño o formulación.

Por su parte, no deja de resultar llamativo que la manifestación más significativa de la falta de orientación oficial al respecto y, más precisamente, de la ausencia de criterios y parámetros funcionales para la reforma militar haya provenido del medio militar y no del ámbito político. En efecto, 7 de agosto de 1998, durante la conmemoración de un nuevo aniversario de la creación de la Fuerza Aérea, el titular de ésta, brigadier Rubén Montenegro, resaltó la importancia de la Ley 24.948 e indicó que la reestructuración ordenada en dicha norma no debía pasar por “una mera reducción cuantitativa” sino que debía implicar la optimización del funcionamiento de la fuerza “en orden a la calidad, acorde con los medios disponibles y los roles asignados”. Así mismo, delante del presidente de la República y demás autoridades nacionales, sostuvo que el “desarrollo del perfil buscado para la fuerza” no podía desligarse de la “realidad económica del país” y que cualquier tipo de evaluación acerca del gasto militar resultaría engañoso si no estaba acompañada de “tareas definidas y recursos adecuados” (13). Pues bien, la definición de tales tareas y la asignación de los correspondientes recursos configuran responsabilidades institucionales primarias del gobierno nacional —no de las fuerzas armadas— y ellas no surgen ni están contenidas en la mencionada ley. Esta apenas formula el marco fiscal y normativo general para la reestructuración de las fuerzas armadas, cuya instrumentación debe derivar de la formulación política de un plan de reconversión y modernización castrense aún no delineado.

Sin embargo, la orientación infringida por el gobierno al proceso iniciado con la promulgación de la mencionada norma no refleja esta lógica. En efecto, a comienzos de agosto de 1998, el ministro del ramo Jorge Domínguez sostuvo que el cumplimiento efectivo a lo largo del próximo quinquenio del aumento presupuestario establecido en la

(12) He trabajado tal temática en Sain, 1996. Véase también Scheetz, 1995.

(13) Diario *La Nación*, Buenos Aires, 8 de agosto de 1998.

misma significaría “una profunda transformación de las fuerzas armadas en materia operativa y de reequipamiento” (14), como si tal transformación fuese una consecuencia inmediata de aquel aumento presupuestario sin que medie ningún tipo de disposiciones tendientes a producir los cambios necesarios en las instituciones castrenses.

De todas maneras, un año después de su promulgación, la Ley 24.948 no fue reglamentada, pese a que el Ministerio de Defensa debía hacerlo en un plazo no menor de tres meses luego de su promulgación. Dicho ministerio tampoco elaboró ni propuso el dimensionamiento de los medios operativos, logísticos y de personal de las fuerzas armadas, no elaboró la estructura del sistema remunerativo del personal militar, ni las reformas al sistema de retiros y pensiones de dicho personal, tal como debía hacerlo dentro de aquel plazo. Del mismo modo, esa cartera tampoco propuso la nueva estructura orgánica y de despliegue de las fuerzas, ni el nuevo sistema de servicio por período determinado; no instrumentó el nuevo sistema de presupuestación; ni propuso un nuevo proyecto de ley de movilización, tal como debía hacerlo a lo largo del primer año de vigencia de la referida norma. A su vez, la denominada “Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración”, creada en esa ley y destinada a recibir informes semestrales acerca de la evolución e instrumentación de la reestructuración castrense, a verificar la ejecución presupuestaria de los recursos fijados para el área de la defensa y formular las observaciones y sugerencias que correspondieren, no fue constituida y, por ende, no está en funcionamiento. Finalmente, durante el período fiscal correspondiente al año 1999, el poder ejecutivo y el parlamento no propusieron ni asignaron el aumento presupuestario de 3% establecido en la ley. Todo esto indica, en definitiva, que la renombrada ley de reestructuración de las fuerzas armadas, hasta ahora, no ha sido más que un acta de intenciones.

Pues bien, en el pasado, el presidente Alfonsín destacó como positivo la brusca caída del gasto militar producida durante su gestión, del mismo modo que en la actualidad el presidente Menem exalta como positivo el aumento presupuestario legalmente asignado a las fuerzas armadas. Sin embargo, ni en aquella ocasión ni en la actualidad se llevó a cabo un proceso de reconversión orgánico-funcional del aparato militar. Uno y otro postularon la disminución o el aumento del presupuesto militar

(14) Diario *Clarín*, Buenos Aires, 5 de agosto de 1998.

como signo de eficiencia en la administración de los asuntos de la defensa nacional, aunque, en verdad, con ello no estaban más que ocultando las deficiencias con que, cada uno con sus particularidades, encararon esos asuntos. El nivel del gasto militar sólo puede ser medido en función de las misiones y labores específicas a ser cumplidas por las instituciones castrenses y de los medios con que cuentan esas instituciones. Lo cierto es que, durante las últimas gestiones gubernamentales, el gasto militar ha sido abordado en forma desconexa del estado institucional de las fuerzas armadas, de sus misiones y de los medios y, en particular, sin tener en consideración las nuevas condiciones internacionales y regionales imperantes.

Los militares y la seguridad interior

Ahora bien, todo esto se desarrolla en el marco de un renovado debate acerca de las funciones principales y subsidiarias que deberían tener las fuerzas armadas en nuestro país a la luz de las llamadas “nuevas amenazas a la seguridad”, lo cual indica que, pese a la existencia de una relativamente clara legislación referida a la defensa nacional y a las misiones institucionales de las fuerzas armadas, tal cuestión sigue configurando una temática polémica.

Un paso fundamental en el proceso de reinstitucionalización del control civil sobre las fuerzas armadas lo configuró la sanción legislativa y promulgación de la Ley 23.554 de Defensa Nacional (15) producida en abril de 1988. Esta ley estableció “las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional” (art. 1º), en cuyo marco ésta fue definida como “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 las agresiones de origen externo” (art. 2º). Vale decir que, con ello, se conceptualizó la defensa nacional como una proyección institucional del Estado tendiente a garantizar exclusivamente la seguridad externa del mismo, y configurando, de ese modo, un ámbito de competencia institucional particular y diferente del correspondiente a la seguridad interior. Este criterio distintivo quedó instituido en el art. 4º de la ley, en el que se fijó que “para

(15) Publicada en el Boletín Oficial del 5 de mayo de 1988.

dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior”, agregando que “la seguridad interior será regida por una ley especial”. Al mismo tiempo, dicha ley también instituyó a las fuerzas armadas como “instrumento militar de la defensa nacional” (art. 20), con lo cual éste pasó a conformar el único ámbito de funcionamiento en el que dichas fuerzas debían cumplir su misión institucional.

No obstante, vale destacar que esta ley, desde entonces y hasta la actualidad, no ha sido reglamentada por el poder ejecutivo, lo que le quita operatividad e impide el funcionamiento integral del sistema de defensa nacional encargado de “determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país” y “su permanente actualización”. Otro aspecto significativo lo constituye el hecho de que, hasta hoy, Argentina no cuenta con una ley orgánica de las fuerzas armadas que regule las funciones y actividades específicas y conjuntas de las mismas, el planeamiento, la logística, la educación profesional, el accionar conjunto y las pautas necesarias para su reestructuración y modernización. Todo ello refleja, en definitiva, la relativa indiferencia con que los sucesivos gobiernos han abordado la problemática en cuestión, dejando un vacío jurídico-institucional en cuyo marco, durante los últimos años, se han vuelto a poner en discusión las misiones y las funciones de las fuerzas armadas, principalmente, su eventual intervención en asuntos de seguridad interior.

En referencia a este último aspecto, en la Ley 24.059 de Seguridad Interior (16) se estableció la posibilidad de que las mismas puedan hacerlo en tres situaciones distintas y en función del cumplimiento de tres funciones diferentes. En primer lugar, esta ley habilitó la posibilidad de que, en caso de solicitud del Comité de Crisis, el Ministerio de Defensa pueda disponer que “las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación, a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones [...]” (art. 27). A su vez, también fijó como “una obligación primaria de la autoridad militar, la preservación de la Fuerza Armada y el restablecimiento del orden” dentro de la “jurisdicción militar”, frente a

(16) Publicada en el Boletín Oficial del 17 de enero de 1992.

“todo atentado en tiempo de paz” perpetrado contra dicha jurisdicción (arts. 28 y 29). Y por último, determinó la posibilidad de que las fuerzas armadas sean empleadas en el “restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional” solamente “en aquellos casos excepcionales en el que el sistema de seguridad interior [...] resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación” (art. 31). Para ello, el presidente de la Nación podría disponer “el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio” (art. 32). No obstante, el empleo subsidiario de las fuerzas armadas en situaciones excepcionales debía ajustarse a ciertas normas, tales como que a) “la conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales” quede a cargo del presidente de la Nación; b) que la designación de un comandante operacional de las fuerzas armadas, al que debían subordinarse todas las demás fuerzas de seguridad y policiales, se limite “exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando”; y, principalmente, c) que tratándose de “una forma excepcional de empleo”, la misma sea desarrollada “únicamente en situaciones de extrema gravedad” y “no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la Ley 23.554” (art. 32). Este último punto resultó fundamental pues por su intermedio se estableció que esta forma excepcional de intervención en seguridad interior no implicaba, en ningún caso, la preparación operacional de las fuerzas armadas como cuerpos policiales ni supondría la fijación de nuevas tareas o funciones subsidiarias que exigieran algún tipo de adecuación secundaria de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses a tales tareas. Dicha participación, las fuerzas armadas la deberían efectivizar como fuerza militar.

Sin embargo, y pese a lo fijado en las citadas normas, durante los últimos años se han vuelto a poner en discusión las misiones y funciones de las fuerzas armadas. En efecto, no han sido escasas las interpretaciones y los intentos militares y gubernamentales por crear consenso en favor de la intervención castrense en asuntos de seguridad interior. En abril de 1996, el actual secretario general del Estado Mayor General del Ejército, general Ernesto Bossi, en respuesta a un documento elaborado por un asesor de la oposición, sostuvo que “la prohibición taxativa que impone la Ley de Defensa en materia de inteligencia relativa a la ‘política interna’ constituye una seria limitación para la conducción de las operaciones, especialmente en caso de un empleo integral de la Fuerza para el

restablecimiento de la seguridad interior”, dado que “la inteligencia no se improvisa [y en consecuencia] se debe contar con un óptimo nivel de inteligencia actualizado sistemáticamente [...]. A ello, el general Bossi agregó que “no se pretende incursionar en cuestiones que no son de incumbencia de la Defensa Nacional, sólo se plantea la necesidad de disponer de la información pertinente para poder enfrentar, cuando así sea ordenado, a flagelos como el terrorismo, el narcotráfico, etc.” (17).

Un año después, el 16 de abril de 1997, durante una conferencia desarrollada en la sede de la Fuerza Aérea, el ministro de Defensa Jorge Domínguez indicó que las fuerzas armadas eran el instrumento militar de la seguridad y que “las luchas étnicas y religiosas; la agresión al medio ambiente; los fundamentalismos nacionalistas y confesionales; las reivindicaciones territoriales; y la presencia de poderosos actores como el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y la mafia [...] son los componentes de la agenda actual de la seguridad, que modifica la situación estratégica tornándola difícil de definir y presentándola con un elevado grado de incertidumbre cuando se intenta determinar su probable evolución” (Domínguez, 1997, p. 56).

En el mismo sentido, el 28 de julio de 1997, la subsecretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa elaboró un documento de trabajo titulado “Sistema de Seguridad Común” para ser presentado a la cancillería y en el que se proponía para los países del MERCOSUR un mecanismo de “prevención de crisis” sobre la base de la intervención de las fuerzas armadas a los fines de “determinar, prevenir y desalentar procesos de desestabilización social, cultural y/o política en los Estados parte” y para “prevenir y desalentar posibles grupos armados clandestinos” y de “estallidos de violencia” originados en el “indigenismo, factor campesino, subversión, terrorismo, narcotráfico, etc.” (18).

A su vez, el 13 de agosto de ese mismo año, el brigadier Rubén Montenegro, jefe de la Fuerza Aérea y quien en numerosas ocasiones se mostró contrario a la intervención castrense en asuntos de seguridad interior, reconoció durante la conmemoración de un nuevo aniversario de dicha fuerza que el “narcotráfico, narcoguerrilla, explotación ilegal de recursos naturales, inmigración clandestina, contrabando organizado” constituyen “amenazas no tradicionales” que “pueden utilizar el espacio

(17) Véase: Diario *Página/12*, Buenos Aires, 3 y 10 de octubre de 1997.

(18) *Clarín*, Buenos Aires, 28 y 29 de julio de 1997.

aéreo como vía para perturbarlos”. Debe tenerse en cuenta que por medio del Dto. 375/97 (19) el poder ejecutivo le reservó a esa fuerza “los aspectos técnicos propios de la aeronavegación, servicios de tránsito aéreo y/o control del tráfico aéreo y/o de protección al vuelo” (art. 8), con lo cual no resulta claro si dicho control contempla la posibilidad de que la Fuerza Aérea pueda actuar como autoridad policial en la conjuración de tales amenazas cuando las mismas utilizan el espacio aéreo.

El 16 de diciembre de 1997, fue el propio presidente Carlos Menem quien sostuvo que los militares deben estar “plenamente capacitados y preparados” para enfrentar “las nuevas agresiones” existentes en el mundo actual y que resultan de “los fundamentalismos, la depredación de recursos naturales, el narcotráfico y el terrorismo internacional”. Y agregó que estos desafíos requieren de “un instrumento militar moderno, equipado, ágil y profesional” (20). En ese mismo sentido, el brigadier Montenegro, en el marco del discurso público brindado el 7 de agosto de 1998, manifestó que el “instrumento militar” debía ser capaz de obrar adecuadamente como parte del “poder disuasivo de la Nación”, esto es, como fuerza castrense de la defensa nacional, así como también en “la percepción de amenazas o riesgos no tradicionales” (21). Esto significa, en suma, la posibilidad de que las fuerzas armadas intervengan en asuntos circunscritos al ámbito de la seguridad interior.

Por su parte, la mencionada impronta se ha reflejado en ciertas normas básicas. En la citada Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto –aprobada por medio del Dto 1116/96–, en lo relativo a la participación de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interior, se establece que éstas “desarrollarán las acciones tendientes a garantizar la seguridad interior” fijadas en la Ley 24.059, “planificando y ejecutando” las operaciones contempladas en la misma, esto es, las operaciones de apoyo logístico a la seguridad interior; las destinadas a la preservación de las fuerzas armadas y al restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar, y las destinadas al restablecimiento de la normal situación de seguridad interior cuando las fuerzas de seguridad y policiales fueran rebasadas. La planificación de dichas operaciones supone la elaboración de una doctrina general y operativa al respecto, la

(19) Publicado en el Boletín Oficial del 24 de abril de 1997.

(20) Diarios *Clarín* y *La Nación*, Buenos Aires, 17 de diciembre de 1997.

(21) Diario *La Nación*, Buenos Aires, 8 de agosto de 1998.

adaptación organizativa y logística de las fuerzas a esas misiones, la capacitación del personal militar para dichas operaciones y la producción de inteligencia atinente a las temáticas a intervenir, con lo cual se estaría quebrando el carácter excepcional de la referida participación en asuntos de seguridad interior y violando el art. 32 de la Ley 24.059.

Análogos efectos guarda la también mencionada Ley 24.948 de reestructuración de las Fuerzas Armadas cuando en su art. 6° establece que “la reestructuración considerará el empleo del instrumento militar propio en las siguientes modalidades: operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación; operaciones en el marco de las Naciones Unidas; operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la Ley 24.059; operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos”. De este modo, la inclusión en dicha norma de los dos últimos tipos de operaciones –en apoyo de la seguridad y en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos– como lineamientos básicos de la reestructuración de las fuerzas armadas, genera confusión y, aunque esta no haya sido la intención manifiesta del parlamento, esas menciones contribuyen con el apuntalamiento de las proyecciones de los actores que propician la participación operativa y de inteligencia de las instituciones castrenses en asunto de seguridad interior.

Pues bien, tanto aquellas intervenciones como estas normas, además de cuestionar lo que está claramente establecido en las leyes de defensa nacional y de seguridad interior, y de dar lugar a interpretaciones que contemplan formas manifiestas y soterradas de intervención castrense en asuntos de seguridad interior, indican que no está saldado el debate sobre el rol y las funciones institucionales que deben tener las fuerzas armadas frente a los nuevos desafíos que se imponen en materia de seguridad, ni tampoco acerca de la estructura doctrinal, orgánica y funcional que deben conservar para hacer frente a tales cuestiones. Por su parte, esta problemática se halla significativamente apuntalada por la ausencia de reglamentación de la Ley 23.554 y fundamentalmente por la falta de una ley orgánica de las Fuerzas Armadas que establezca y regule las funciones principales y subsidiarias y las actividades específicas y conjuntas de dichas fuerzas.

La profunda crisis de identidad militar que cruza las instituciones castrenses desde hace más de una década y la recurrente falta de política integral de defensa y militar impiden formular las metas institucionales y los ejes temáticos alrededor de los cuales las fuerzas armadas deberían, bajo la conducción política, reestructurar su organización y funcionamiento de cara a los cambios internacionales, regionales y económicos.

En consecuencia, la adaptación de cada fuerza a las nuevas condiciones políticas y a las restricciones presupuestarias impuestas en estos años ha sido decidida y operada autónomamente por sus respectivas conducciones. Así, no resultaría improbable que algunos jefes castrenses postulen la intervención regular de sus fuerzas en asuntos de seguridad interna, procurando con ello obtener o incrementar recursos fiscales y materiales adicionales y/o neutralizar cualquier eventual reconversión organizacional que supusiera la reducción o el achicamiento del aparato institucional de las mismas. Pero ello no debe interpretarse como una forma de rearticulación de cierta proyección autónoma de parte de las instituciones castrenses sino, más bien, como el reflejo de las deficiencias con que las sucesivas administraciones gubernamentales han atendido los asuntos militares.

Igualmente, no debería perderse de vista que la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones militares de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior, la definición de las instituciones castrenses como fuerzas militares de la defensa nacional, la expresa prohibición de que las fuerzas armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país y el carácter excepcionalísimo que tendría toda eventual intervención militar para conjurar situaciones vulneratorias de la seguridad interior, han constituido los criterios políticos-institucionales sobre los cuales se asentó lo que se podría denominar “consenso básico en materia de defensa y seguridad”, esto es, un consenso interpartidario de carácter general y mayoritario resultante de una serie de acuerdos alcanzados y efectivizados entre los sucesivos gobiernos democráticos y las principales fuerzas partidarias de la oposición. Y dicho consenso básico no sólo se cristalizó en las Leyes 23.554 y 24.059, sino que también se materializó en la sanción de la Ley 24.439 que instituyó el servicio militar voluntario y en la mencionada Ley 24.948 por medio de la cual el Congreso reconoció la necesidad de reestructurar las fuerzas armadas, de hacerlo en el marco general de las leyes de defensa nacional y de seguridad interior y de asignar una considerable cantidad de recursos fiscales para viabilizarla (Sain, 1998). Pues bien, este consenso básico configura la más férrea limitación a la intervención castrense en asuntos de seguridad interna, aunque ello no oculta el conjunto de anacronismos que aún perduran al respecto entre la clase política argentina.

Consideraciones finales

Durante los últimos quince años, el Cono Sur de América Latina fue escenario de una dinámica signada por la integración económico-comercial que tuvo como contracara un proceso de distensión anclado, por un lado, en la disminución de las percepciones de amenazas militares mutuas entre los países de la región, en particular, entre Argentina, Brasil y Chile, y, por el otro, la concreción de instancias de resolución pacífica y negociada de los conflictos y las tensiones existentes y, específicamente, de los problemas limítrofes pendientes. Desde entonces, existe una situación general caracterizada por la ausencia de conflictividades interestatales sujetas a resolución militar, al mismo tiempo que, durante los últimos años, han sido numerosas las iniciativas llevadas a cabo entre los países del Cono Sur en materia de seguridad, en particular entre Argentina, Brasil y Chile, tendientes tanto a la desarticulación de problemáticas y asuntos que contorneaban situaciones y percepciones tradicionalmente confrontativas como a ensayar vínculos orientados a institucionalizar un nuevo marco integrativo en materia de seguridad y defensa. Además, en los tres países mencionados, sus respectivas políticas de defensa reconocen la importancia estratégica del proceso de integración nacional y sus efectos positivos para atenuar y/o desactivar las tradicionales percepciones de amenazas mutuas que signaron la etapa histórica anterior.

Esta nueva situación subregional –y la mundial– evidencia la desaparición de la guerra antisubversiva y de la confrontación bélica con países vecinos por la superioridad estratégica en la región como ejes centrales de organización de la defensa y de las fuerzas armadas. Durante los años sesenta y setenta, estos ejes configuraron los parámetros alrededor de los cuales fueron concebidas las concepciones y los paradigmas de la defensa nacional y de la seguridad militar, las amenazas, los conflictos y las hipótesis de guerra y en torno de los cuales se organizó el planeamiento militar estratégico y se montó la estructura orgánico-funcional de las fuerzas armadas. No obstante, en la actualidad, dichos ejes ya no configuran el marco de referencia de la organización y el funcionamiento de las instituciones castrenses.

Por su parte, en el caso argentino, durante los últimos años, estas instituciones sufrieron una brusca caída de su presupuesto y del conjunto de recursos materiales y humanos disponibles. Dicha situación, que no fue acompañada por ninguna iniciativa global tendiente a reestructurarlas y modernizarlas de acuerdo con los cambios señalados y con las condi-

ciones fiscales existentes, convirtió a las fuerzas armadas en instituciones anacrónicas respecto de aquellas condiciones, e ineficientes con relación a los nuevos desafíos defensivos que se imponen.

El elevado nivel de subordinación castrense a las autoridades civiles gubernamentales y la certeza de que la responsabilidad primaria para la formulación e instrumentación de una política de reestructuración militar recae en dichas autoridades, indican que éstas están desaprovechando la convergencia de un conjunto de factores—internos y externos—favorables a emprender una profunda reforma orgánica, funcional y doctrinal de las fuerzas armadas. Entre esas autoridades parece primar la concepción de que la reforma será una mera derivación automática del aumento presupuestario en materia de defensa, tal como parece reflejarse con la promulgación de la Ley 24.948. Ello, en su conjunto, da cuenta de la falta de política de defensa y militar, y refleja la paulatina independencia y desconexión existente entre las cuestiones militares y las nuevas condiciones regionales de seguridad.

Este desfase, sumado a las reiteradas manifestaciones de algunas autoridades civiles y militares en favor de la participación operativa y de inteligencia de las instituciones castrenses en asunto de seguridad interior así como a la ausencia de reglamentación de la Ley 23.554 y a la falta de una norma que establezca y regule las funciones principales y subsidiarias y las actividades específicas y conjuntas de las fuerzas armadas, reabre el debate acerca del rol y las funciones institucionales que deben tener estas fuerzas frente a los nuevos desafíos que se imponen en materia de seguridad. Ello genera, a su vez, una situación de relativa incertidumbre institucional que solamente ha sido atenuada por el marcado consenso básico existente entre los principales partidos políticos y dirigentes nacionales acerca de la no-intervención militar en asuntos de seguridad interior y en favor de las leyes que regulan dicho precepto.

En nuestro país, la ausencia de una política integral de defensa y militar que enmarque la reconversión orgánico-funcional de las fuerzas armadas a la luz de los cambios producidos en el mundo y en nuestro país, ha creado las condiciones para que los asuntos de la defensa nacional y la administración gubernamental de las cuestiones militares sean abordados en forma desconexa con relación a las nuevas condiciones de seguridad regional y hasta de la propia política de seguridad seguida por nuestro país durante los últimos años. He aquí el principal déficit de la actual administración gubernamental, la que ha sido eficaz en la resolución de las problemáticas heredadas y en la obtención de un amplio

margen de subordinación castrense a las autoridades civiles pero que, al mismo tiempo, no ha tomado iniciativas integrales tendientes a reformar institucionalmente las fuerzas armadas. Las nuevas condiciones regionales de seguridad brindan un marco propicio para desarrollar una política integral de reformulación y reestructuración militar. Sin embargo, el no reconocimiento de esas condiciones de parte del Ministerio de Defensa cercena la posibilidad de armonizar la política de defensa y militar a aquellas y de llevar a cabo una orientación gubernamental integral al respecto.

Este estado de situación da cuenta de la falta de perspectiva estratégica de parte de la dirigencia política nacional. Como en Argentina no existe la posibilidad inmediata de hacer frente a una guerra exterior y, al mismo tiempo, los militares no configuran una amenaza a la institucionalidad democrática, entre los dirigentes políticos se imponen posiciones que van desde la indiferencia hacia las cuestiones castrenses hasta la premeditada decisión de no hacer nada al respecto. Estas orientaciones apuntalan un exacerbado coyunturalismo que obstruye la posibilidad de emprender una evaluación –al menos– de mediano plazo acerca de estas problemáticas. Pero lo más grave de esta deficiencia está centrado en que ellas impiden aprovechar las oportunidades que en esta coyuntura permitirían sentar nuevas bases institucionales para la organización y el funcionamiento de la defensa nacional y de las fuerzas armadas, a tono con las nuevas condiciones internacionales, regionales y domésticas que se presentan en la actualidad.

No sería ilusorio considerar la posibilidad de que, en el marco de la estabilidad institucional lograda durante estos años, Argentina tuviese que hacer frente a ciertas circunstancias de alta conflictividad social y que, en su marco, algunos dirigentes y ciertos uniformados postulasen la vuelta de los militares como factores de estabilidad y de contención político-social. La profunda crisis de identidad por la que atraviesan los hombres de armas y la necesidad de maximizar posiciones que les permitiesen obtener mayores recursos presupuestarios no contribuirían en allanar el camino en favor del mantenimiento de una posición de prescindencia política y de rechazo a la eventual participación castrense en asuntos de seguridad interior. Ello significaría un sustantivo retroceso institucional para Argentina, cuyo trazo más notable no estaría dado por el avance autonómico de los militares sino por la defección de la clase política en el ejercicio pleno del mando sobre las fuerzas armadas.

Bibliografía

- Barcelona, Eduardo/Villalonga, Julio Relaciones carnales. La verdadera historia de la construcción y destrucción del misil Cóndor II, Planeta, Buenos Aires, 1992.
- Bouzas, Roberto El MERCOSUR: una evaluación sobre su desarrollo y desafíos actuales, Serie Documentos e Informes de Investigación, n° 215, FLACSO-Buenos Aires, julio de 1997.
- CLADDE El MERCOSUR de la Defensa. Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe, FLACSO-CHILE. Santiago, 1997.
- Domínguez, Jorge "Política de Defensa del gobierno nacional", en *Revista de la Escuela Superior de Guerra Aérea*, Buenos Aires, n° 197, 2° semestre de 1997.
- Escudé, Carlos Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina, Planeta, Buenos Aires, 1992.
- Ferrer, Aldo "MERCOSUR: trayectoria, situación actual y perspectivas", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, n° 140, enero-marzo 1996.
- Fontana, Andrés "La seguridad internacional y la Argentina en los años '90", en Cisneros, Andrés (comp.) Política exterior argentina, 1989-1999. Historia de un éxito, GEL, Buenos Aires, 1999.
- Fraga, Rosendo "Latinoamérica es la región del mundo con menor gasto militar", en FLACSO-CHILE. El MERCOSUR de la defensa. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe. Paz y Seguridad en las Américas, Santiago, 1997.
- Fraga, Rosendo "El balance militar en el Cono Sur de América", en revista *Archivos del Presente*, Buenos Aires, año 3, n° 11, diciembre/enero/febrero de 1997/1998.
- Fuentes, Claudio Chile-Argentina: el proceso de construir confianza, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Documento de Trabajo n° 30, mayo 1996.
- Grossi, Rafael Penúltima alianza: el proceso de expansión de la OTAN y el nuevo mapa de la seguridad internacional, GEL, Buenos Aires, 1999.
- López, Ernesto "La reducción del gasto militar en la Argentina: algunas implicaciones económicas y políticas", en Centro Regional para la Paz, El Desarme y el Desarrollo en América Latina y El Caribe Proliferación de armamentos y medidas fomento de la confianza y la seguridad en América Latina, Naciones Unidas, Lima, 1994.
- Rojas Aravena, Francisco "El diálogo argentino-chileno en temas de seguridad y defensa", revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, Santiago, año 12, n° 2, abril-junio, 1997.
- Rojas Aravena, Francisco "Transición y relaciones civil-militares en Chile: aportes en un nuevo marco internacional", en Domínguez, Jorge (ed.) Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur, P&S en las

- Américas/W. Wilson Center/FLACSO-Chile/Inter-American Dialogue, Santiago, 1998.
- Russell, Roberto/Zuñanic, Laura “La política exterior argentina en 1990: la profundización del alineamiento con Occidente”, en Russell, Roberto et al. Las políticas exteriores de Argentina y Brasil durante 1990, FLACSO-Programa Argentina, Serie de Documentos e Informes de Investigación n° 110, diciembre 1990.
- Sain, Marcelo “Condiciones y parámetros para la reforma militar”, revista *Seguridad Estratégica Regional para el 2.000*, Buenos Aires, n° 9, junio de 1996.
- Sain, Marcelo “Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, Santiago, año 12, n° 2, abril-junio 1997.
- Sain, Marcelo La Defensa Nacional, los militares y el poder legislativo en la Argentina democrática (1983-1998). Ponencia en el IV Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, desarrollado en la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, São Paulo, 10 y 14 de mayo de 1998.
- Sain, Marcelo Democracia y Fuerzas Armadas en la Argentina contemporánea. Ponencia en el taller internacional Democracia y Fuerzas Armadas en los países del Cono Sur, desarrollado en la Fundação Getulio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 26 y 27 de abril de 1999.
- Santoro, Daniel Operación Cóndor II. Historia secreta del misil que desactivó Menem, Ediciones Letra Buena, Buenos Aires, 1992.
- Scheetz, Thomas “La necesaria reforma militar argentina”, *Nueva Sociedad*, Caracas, n° 138, julio-agosto 1995.
- Scheetz, Thomas Las Fuerzas Armadas Argentinas: su costo presupuestario y la necesidad de una reforma militar, Universidad Nacional de Quilmes-EURAL, Buenos Aires, 1995.
- Vergara, Carlos Tendencias regionales y subregionales del gasto militar, en FLACSO-CHILE, Paz y Seguridad en las Américas. El MERCOSUR de la defensa. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe. Santiago, 1997.