

Colección Paz y Seguridad en las Américas

**ARGENTINA y
LA SEGURIDAD
INTERNACIONAL**

*Rut Diamint
Editora*

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

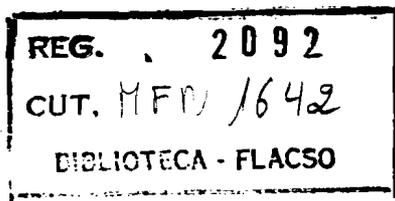
Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Institución a la cual estos se encuentran involucrados.

La publicación de este libro, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

355
D541 ar

355 Diamint, Rut
D537 **Argentina y la seguridad internacional.** Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1998.
74p. Colección Paz y Seguridad en las Américas
ISBN: 956-205-116-1

1. SEGURIDAD NACIONAL 2. DEFENSA NACIONAL
3. POLITICA DE DEFENSA 4. SEGURIDAD REGIONAL
5. ARGENTINA



© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 104.948. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955
Fax: (562) 225 4687

Diseño de portadas: Vesna Sekulovic
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Prólogo

Joseph S. Tulchin 5

Responsables ante la defensa

Rut Diamint 11

La seguridad y la defensa en el sur del continente

Pedro Villagra 17

La creación de una reserva activa

Rosendo Fraga 27

Perspectivas estratégicas de Argentina a fin de siglo

Jorge Castro 33

La ley de reestructuración militar Argentina: la triste continuación de una política militar gatopardista

Thomas Scheetz 47

Mensaje de JEMGE Balza con motivo de celebrarse el mes del Libertador

Gral. Martin Balza 53

Ley 24.948 63

Prólogo

Joseph S. Tulchin

En el mejor de todos los mundos posibles, una nación formula su política de defensa o una política de seguridad nacional, en base a una visión consensuada de sí misma y a una evaluación objetiva de su rol en los asuntos mundiales. Aquí no utilizo la palabra “objetiva” para inhibir o restringir el rol de una nación. Una nación puede aspirar a realzar su rol o desarrollar un rol diferente del cual desempeña en un determinado momento. Utilizo el término para señalar que es imposible formular una política de defensa nacional sin un entendimiento claro y objetivo de las capacidades de una nación y de lo que necesita para desempeñar el rol que ha elegido. Así, la formulación exitosa de una política de defensa viable considera dos facetas relacionadas: un proceso político para alcanzar un consenso nacional; y una asignación racional de recursos para cumplir los objetivos de la política.

Durante la guerra fría, todas las naciones del hemisferio estaban dominadas por un concepto único de defensa nacional, el estado de seguridad nacional, en el cual la competencia bipolar dictaba los términos de la política de defensa nacional,

especialmente el rol de las diferentes naciones en los asuntos mundiales. En América Latina, el estado de seguridad nacional resultó en la separación de las fuerzas armadas de las instituciones civiles de la sociedad y en la sobredeterminación del rol de los militares en las cuestiones nacionales y su papel -en representación de la nación- en los asuntos internacionales. En nombre del anticomunismo, las fuerzas armadas de varios de estos países sustituyeron a las autoridades civiles y tomaron el control del Estado. La política de defensa adoptó, perversamente, una mirada hacia el interior más que hacia el exterior. Aún peor, la política de defensa influenció a la política de desarrollo, en vez de ocurrir lo contrario. Bajo estas condiciones, un debate nacional en torno a las cuestiones de política de defensa, era ilusorio.

El fin de la guerra fría y la transición a la democracia en virtualmente todos los países de la región, han cambiado en forma impactante las circunstancias en las cuales se formula la política de defensa nacional. Para considerar cual es la mejor manera de formular una política de defensa nacional, es necesario evaluar los factores internos que inciden sobre la política y el contexto externo en el cual las naciones van a actuar.

Para comenzar, debemos tener en cuenta un panorama histórico más amplio y retroceder en el tiempo hasta antes del comienzo de la guerra fría para ver cómo era formulada la política de seguridad nacional, previo al establecimiento del estado de seguridad nacional. De esta forma, queda claro que las naciones de América Latina han seguido conceptos comunes de seguridad nacional, conceptos originados en Europa en el siglo XVIII; y que fueron adoptados por Estados Unidos al independizarse de Gran Bretaña. Los conceptos tradicionales de seguridad nacional incluían tanto concepciones territoriales, como una preocupación por el poder económico político y militar. Desde esta perspectiva, las naciones concebían al mundo como competitivo; y buscaban agresivamente espacios e influencia dentro del sistema internacional. Contra-

riamente, las naciones (de América Latina) eran actores más pasivos que Estados Unidos y que las potencias europeas; pero en el siglo XIX, todas entendieron el carácter multifacético de su inserción en los asuntos mundiales. Dado que todas las naciones al sur de Estados Unidos eran gobernadas por élites oligárquicas, la discusión interna acerca de la inserción en el sistema internacional tenía pocas consecuencias, pero las élites eran sensibles a los vínculos entre el poder económico, la estabilidad política y la capacidad militar, por un lado y la influencia internacional o la autonomía nacional, por el otro.

En el caso argentino, la inserción deliberada de la nación dentro del sistema internacional, hacia fines del siglo XIX, se ajustaba a este patrón hemisférico. Había un activo debate dentro de la oligarquía, que incluía la discusión pública en la prensa y en el Congreso, aunque sería exagerado sostener que también comprendía referencias a la opinión pública o a los intereses de los grupos populares. Esta inserción combinaba conscientemente el modelo de desarrollo interno con el rol de la nación en el sistema internacional y con la política de defensa nacional. Los alineamientos con otras naciones, la política cambiaria, la política monetaria, el gasto de defensa, la participación en las reuniones internacionales y la evaluación de las amenazas a la seguridad nacional, estaban en consonancia con los objetivos básicos de la nación en el sistema internacional. En su expresión más simple, esto significaba permitir una extraordinaria expansión de las exportaciones agrícolas de la nación, para inducir un incremento paralelo de la influencia de la nación en los asuntos mundiales.

Esta política funcionó razonablemente bien hasta la Primera Guerra Mundial. Lamentablemente para la oligarquía argentina, tres acontecimientos que tuvieron lugar durante la guerra, socavaron la eficacia de la política nacional de seguridad. En primer lugar, la primacía del poder militar sobre otras facetas de poder e influencia era una desventaja seria para una nación neutral. En segundo lugar, Estados Unidos se convirtió en la nación más poderosa del mundo, mientras que Gran

Bretaña -a quien Argentina había atado su destino geopolítico- sufrió una seria pérdida de influencia. En tercer lugar, el sistema político argentino se abrió para incorporar a grupos que no se encontraban previamente incluidos; y así, se complicó el proceso de formulación de políticas públicas.

Consecuentemente, se creó una grave desconexión entre las relaciones económicas y las cuestiones de seguridad en Argentina y la nación se vio paralizada dentro de un paradigma que, con el tiempo, se volvió más y más anacrónico. Los costos políticos de esta desarticulación incluyeron un golpe militar en 1930 y la intrusión de los militares en la política interna. Como consecuencia, la política de defensa nacional tuvo cada vez menos que ver con el rol de la nación en el sistema internacional, o con una evaluación objetiva del rol de la nación. Esto se volvió penosamente evidente durante la Segunda Guerra Mundial.

Durante la guerra fría, Argentina se encontraba confundida con respecto a su rol en los asuntos mundiales. La política de seguridad nacional tenía poco que ver con este rol y el poder militar se había vuelto hacia adentro, hacia la población, al devenir, las fuerzas armadas, en actores de la política interna. Esta triste situación produjo los errores desastrosos que llevaron a la guerra de Malvinas y a un falso sentimiento de competencia con Estados Unidos.

En la actualidad la nación enfrenta el doble desafío de abrir el proceso de formulación de políticas con el fin de incluir a nuevos actores e instituciones y de restablecer la coordinación entre la política de defensa nacional, el paradigma de desarrollo de la nación y su nuevo rol en los asuntos mundiales. El proceso dual es complicado, pero no se puede lograr la coordinación de la política de defensa con otras políticas, sin el uso efectivo de las instituciones de la democracia. Es por este motivo que el *Programa Paz y Seguridad en las Américas* ha centrado sus esfuerzos en expandir el debate público sobre la política de defensa. Ha llevado adelante talleres que reunieron a miembros de diferentes partidos políticos, miembros de

comisiones claves en el Congreso, periodistas, representantes de las Fuerzas Armadas y miembros del gobierno. Esta publicación es parte de nuestro esfuerzo por alentar la discusión pública en torno a las premisas sobre las cuales se formula la política de defensa y por incluir varias perspectivas sobre estas cuestiones en nuestras publicaciones. La M.A. Rut Diamint ha realizado un trabajo excelente al reunir en **Argentina y la Seguridad Internacional** a un sugestivo grupo de expertos para que presenten su visión acerca del debate actual. Esperamos que ésta sea una contribución útil para una creciente discusión pública de gran actualidad.

Responsables ante la defensa¹

Rut Diamint

Esta publicación del *Programa Paz y Seguridad en las Américas*, actualiza varias cuestiones de la defensa y la seguridad en Argentina. Desde el retorno a la democracia, ha sido común el debate acerca de si los gobiernos establecieron una clara política de defensa nacional. Durante la presidencia del Dr. Alfonsín, la urgencia estaba puesta en la reconstitución de un estado de derecho, y por ello, el juicio a las Juntas Militares ocupó gran parte de la agenda. Asimismo, la necesidad de reencauzar a la institución militar dentro de los parámetros de una democracia, obligó a extremar la atención sobre el control político de la fuerzas armadas, en desmedro de la búsqueda de consenso acerca de la política de defensa que correspondía a ese período democrático.

Durante la presidencia del Dr. Menem, el centro de atención estuvo puesto en la reinserción de Argentina como país previsible, dando signos indudables sobre la primacía del

1 Rut Diamint, profesora y coordinadora de la Universidad Torcuato Di Tella en el proyecto “La cuestión cívico-militar en América Latina. El entrenamiento de una red de especialistas civiles”, financiado por la Fundación Ford.

orden jurídico y la viabilidad económica de la nación. En estos catorce años de democracia, la cuestión cívico-militar fue un elemento central en la discusión de los asuntos de seguridad, quedando relegada a un segundo plano, la planificación estatal de las políticas del área. Pese a estas limitaciones, en estos catorce años, se tomaron decisiones y se continuó manteniendo algunas directivas anteriores, se realizaron gastos en el sector, el Congreso intervino formulando leyes y propuestas, se toleraron presiones militares, se asignó a los oficiales un rol acompañando la política exterior, o sea, fue un tema de la agenda política.

El regreso a la democracia y los ajustes inducidos por las nuevas políticas fiscales y de reforma del Estado, auspiciaban mayor eficiencia y efectividad en la elaboración de políticas. Se esperaba que la pretendida racionalidad en el Estado alcanzara también al sector defensa. No obstante, parece existir un acuerdo tácito por el cual el tema militar no se ajusta a las demás políticas públicas. No por una necesaria especificidad del tema, como innumerables veces tienden a decir los mismos oficiales, sino porque aún no está superada la división entre civiles y militares, ni solucionadas las deudas mutuas entre políticos y militares. De tal manera, queda un campo resguardado que no admite un debate franco y profundo. La sociedad desconoce el tema y los políticos hacen poco por incentivar una mayor participación ciudadana o promover centros de pensamiento independiente.

Aunque estos dos temas están asociados, no son necesariamente dependientes. El primer punto, los abusos cometidos por las fuerzas armadas, quedan como una controversia no resuelta y menos aún cicatrizada. Los recursos legales estipularon culpables, pero no hubo poder suficiente para cumplir las condenas. Para muchos ciudadanos, es una deuda del estado de derecho, ya que por la responsabilidad como institución del país y por la revaloración de la primacía del derecho, el gobierno del Proceso Militar no ha pagado justamente por la represión ejercida. Como consecuencia, se

ha dilatado la posibilidad de que la sociedad incluya a las fuerzas armadas como una institución legítima de la nación. La distancia de la población con los asuntos de la defensa es un reflejo de esos vacíos y esas deudas.

El segundo tema, las falencias en la elaboración de políticas públicas de defensa, responde a esa apatía por intervenir en un área que retrotrae a la parte más oscura de la historia argentina. Pero además, revela la ausencia de una conducción efectiva de los asuntos de seguridad y la carencia de una decisión clara por parte del gobierno nacional.

Desde 1990, el eje de definición de las políticas de seguridad se trasladó al Ministerio de Relaciones Exteriores. La Cancillería, encuadró las actividades militares dentro de los objetivos centrales de su agencia: la no proliferación, la resolución pacífica de conflictos y la cooperación en la seguridad global, que se realizaba tanto a través de las misiones de mantenimiento de la paz, como con la participación en los mecanismos de control de armamentos. Esta política, claramente exitosa, acercó a Argentina a los países occidentales, pero enfrentó evidentes resistencias internas.

Simultáneamente, el Ministerio de Defensa fue complementando las tareas de la Cancillería, pero dejando en claro que su clientela eran las fuerzas armadas y no la ciudadanía. Así, pese a dar apoyo a las directivas del Ejecutivo, fue mucho menos efectiva para delimitar su política y explicitar sus objetivos. La falta de coordinación entre los funcionarios del Ministerio y las fuerzas armadas, inmovilizaba las iniciativas, dilataba las normativas en discusión y generaba tensiones en el Gabinete.

La búsqueda de racionalidad en el Estado, llevó a la creación de instancias formalizadas de negociación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa. El objetivo era lograr consensos internos, necesarios para el seguimiento de las políticas. De esta forma se daban garantías hacia la comunidad internacional de coherencia y de soluciones negociadas, proyectadas hacia el largo plazo. Un último

aspecto era la demostración de control ministerial sobre las fuerzas armadas. En la actual gestión de la defensa se ha disminuido el interés por formalizar la participación en la toma de decisión. El cambio se justifica en una aparente fluidez y compatibilidad entre ambas administraciones, que no requieren de instancias formales para arribar a acuerdos. Sin embargo, una observación detallada muestra la falta de coordinación y la competencia entre agencias. Estos déficits son más notorios si se tienen en cuenta los procesos de integración, que obligan a mayor transparencia en el proceso de toma de decisión. Paradójicamente, se logran establecer mecanismos de consulta y coordinación con otros países de la región mientras que al interior del mismo gobierno, las resoluciones no alcanzan niveles de negociación pautados y periódicos.

El notorio esfuerzo del gobierno, en pos de compatibilizar medidas regionales de fomento de la confianza y negociaciones conjuntas en el ámbito internacional, se ve alterado por el déficit en la racionalidad de políticas. La evolución de la integración demandará recursos concurrentes y combinados en la elaboración de medidas y una continuidad en los procesos. La elaboración de la política de defensa sigue mostrándose confusa y poco transparente. La ley de reestructuración deja varios vacíos y el debate público ha sido poco profundo. Por ejemplo, se desconocen las operaciones y el equipamiento hacia los cuales se orientará el aumento en los presupuestos para las fuerzas. No es que no haya un nivel mínimo de coordinación, sino que las directivas políticas entre ministerios y hacia las fuerzas armadas no cuentan con canales estandarizados de discusión. Así, muchas veces esta misma falta de claridad permite que se arbitren decisiones en los niveles más altos del ejecutivo, sin haber agotado las instancias previas establecidas. Los quiebres y las desconfianzas internas son más notorios que los que operan a nivel externo: a las diferencias entre jurisdicciones del ejecutivo se agregan las propias de cada fuerza y de ellas con el Estado Mayor Conjunto. A catorce

años de reinstalación de la democracia, la deuda pendiente es la construcción institucional.

Es necesario agregar a estas deficiencias, la falta de recursos humanos civiles entrenados en las cuestiones de defensa. Los procesos de integración llevan a una concatenación de políticas y a una demanda de seguimiento que requiere de profesionales entrenados. Los recortes del Estado hacen que deba extremarse el cuidado de los recursos públicos para maximizar su rendimiento. Los compromisos internacionales suponen un manejo de los medios propios de forma tal que permitan mantener continuidad en los compromisos establecidos. De esta manera, la necesidad de contar con personal especializado responde a la misma política de modernización del Estado. Sin embargo, el Ministerio de Defensa no ha realizado esfuerzos en pos de crear la carrera profesional que jerarquice las funciones de defensa como parte del interés nacional, ni en la nueva ley de reestructuración aparece una referencia al tema, más aún cuando la misma ley establece que es el Ministerio el que determina el equipamiento y la logística de las fuerzas. Otro efecto de un equipo profesional permanente es que se constituiría en un elemento más de control político de las fuerzas armadas sostenido en el empleo racional y eficiente de los recursos y los medios asignados al área. La ausencia de dinámicas entre legisladores y sectores de la defensa aumenta las carencias y quita transparencia y legitimidad a los emprendimientos.

Por último, la ausencia de involucramiento de la sociedad civil en temas de seguridad puede explicarse mirando nuestra historia, comprendiendo el recuerdo del miedo indiscriminado creado por los militares que combatieron a ciudadanos, algunos de los cuales, ciertamente, actuaron fuera de la ley, pero que vivían en una sociedad regulada a través de un orden jurídico. También debe reconocerse que sectores de esa misma ciudadanía apañaron la usurpación del gobierno constitucional en manos militares y el ejercicio del poder por fuera de la ley. Ello no excusa que hoy, no haya miembros de la comunidad

nacional aplicados en reflexionar sobre temas esenciales del Estado, que llevan un décimo del presupuesto nacional y que contribuyen a crear la imagen que el país da en el exterior.

En este documento podrán leer cuatro trabajos que muestran distintas facetas de las cuestiones de seguridad en Argentina. El primer trabajo es del Ministro de la Cancillería Argentina, Dr. Pedro Villagra, centrado en el nuevo marco de seguridad regional de la política Argentina, determinado por la democracia y la integración. El segundo artículo, en el que se presenta la situación estratégica y las transformaciones del Estado argentino en los ocho últimos años, pertenece al Secretario de Estrategia de la Presidencia Argentina, Dr. Jorge Castro. El tercer texto fue escrito por el Dr. Rosendo Fraga, director del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, quién toma un aspecto particular de los cambios en el campo de la defensa. Su propuesta es la creación de una reserva activa, afín a la modificación del servicio militar. El cuarto es un estudio del Dr. Thomas Scheetz quien efectúa una lectura crítica de la ley de reestructuración militar. Además, se incluyen dos documentos que reflejan aspectos indivisibles de la actual política de defensa: el discurso del General Martín Balza, titular del ejército, un discurso institucional en el que hace un balance entre las consecuencias de los abusos a los derechos humanos durante el gobierno militar y el rol que los militares desempeñan en democracia. Finalmente, se adjunta la nueva ley de Reestructuración Militar, que define los lineamientos para la planificación de la defensa.

La seguridad y la defensa en el sur del continente

Pedro Villagra¹

Democracia e integración

En las últimas dos décadas tuvieron lugar dos procesos en la parte sur de nuestro continente que han impactado en forma positiva las relaciones de seguridad y defensa entre los países de esta parte del mundo: el retorno de la democracia representativa como forma de gobierno y la integración regional.

Democracia

En el campo de las relaciones internacionales se dice que las democracias no inician guerras de agresión a otras democracias. La historia demuestra que esa premisa es válida. Su

1 Director de Asuntos Nucleares, Espaciales y de Seguridad. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Ministro de la Cancillería Argentina.

corolario lógico es que la seguridad de cualquier país se incrementa si sus vecinos son democracias.

Ello es así porque las democracias representativas, por su misma naturaleza y esquema de funcionamiento, requieren debate, transparencia, responsabilidad de los representantes por sus actos de gobierno, etc. Eso comporta un proceso de toma de decisiones donde participan muchos actores y, lo que es más importante, la opinión pública juega un papel crucial por cuanto las decisiones fundamentales son objeto de debate.

En una democracia no hay lugar para decisiones apresuradas o inconsultas cuando se trata de temas esenciales, como son los de seguridad y defensa. Esos períodos de reflexión que la misma naturaleza del sistema brinda fortalecen la raíz esencialmente pacífica de la democracia. El sistema presupone la transparencia, hacia adentro y hacia afuera.

En el caso de los países del sur del continente, las afinidades de criterio entre sus dirigencias democráticas sobre el modo de ver a la región y al mundo han multiplicado las coincidencias en todos los campos. La seguridad y la defensa son sólo uno de ellos.

La democracia representativa no excluye tampoco a aquellos sectores que mantienen posiciones más ligadas a visiones del mundo de otrora, en el que los vecinos eran percibidos como rivales y no como socios. Casi todos esos sectores tienen incluso representación parlamentaria. Ello estimula el debate y es a través de él que las ventajas de las concepciones modernas se tornan aún más evidentes. Es como resultado de ese debate que el electorado decide que esos sectores sean minoritarios.

Integración económica

El proceso motorizado por Argentina y Brasil a partir de 1985, cuando el segundo país recuperó también la democracia, y concretado en la constitución del MERCOSUR con el Tratado

de Asunción, comportó un cambio definitivo en la percepción que los dos países tenían del otro y estimuló a que la región toda se convenciera de que el acercamiento y la integración era el camino a seguir.

Ese proceso conlleva la noción de que las rivalidades dejan lugar a las coincidencias y los intercambios dejan de ser de suma cero en economía. Implica la caducidad de la idea de que resultaba conveniente -como se sostenía en el pasado- que nuestro vecino/competidor fuese débil, pobre, atrasado, porque ello aumentaba nuestra seguridad al no disminuir el riesgo que ese vecino representaba.

Con la integración y la política de coincidencias, ese mismo vecino/competidor pasa a ser un vecino/socio, que nos compra y vende cosas y servicios que nos son necesarios, contribuyendo así a optimizar nuestra actuación económica y por ende nuestro bienestar. Está en el interés de cada vecino/socio que el otro tenga éxito, que sea próspero, fuerte, desarrollado, porque la interrelación beneficia a ambos.

La implicancia de este cambio de enfoque en la seguridad y la defensa deben resultar evidentes. El rival de antaño se convierte en el aliado de hoy, con o sin instrumentos legales que así lo determinen.

En el ámbito sudamericano se está viviendo un fenómeno sin precedentes de incremento de las inversiones y de las relaciones comerciales y económicas en general, que se da en el marco y es consecuencia del proceso de integración. Este, por su misma naturaleza, conduce a la fijación de políticas comunes en todas estas materias.

Pero esto no se agota en un incremento cuantitativo de las relaciones económicas del MERCOSUR, sino que aquel proceso, que en los hechos incluye a Bolivia y Chile, comporta también un mayor relacionamiento en los campos político, institucional, cultural, social, etc., de los que los aspectos de seguridad y defensa no están excluidos.

La reversión a la situación previa de antagonismos y competencias difícilmente pueda tener lugar, por la sencilla

razón de que aislados ninguno de los países de esta parte del mundo puede funcionar exitosamente en el mercado internacional de hoy. Incluso para el caso del socio mayor, Brasil, la integración con sus vecinos añade a sus potencialidades como actor global.

También debe tenerse presente que este proceso de establecimiento de coincidencias y puntos en común, no tiene porqué borrar los distintos matices propios de las distintas historias y experiencias de cada país, así como de sus potenciales económicos, geográficos, etc. La mayor vinculación o incluso la integración no persiguen la desaparición de la diversidad nacional que tanto nos enriquece sino el aumento de la fortaleza del conjunto respetando aquella.

Democracia e integración: clave de la seguridad

La vocación pacífica intrínseca de la democracia representativa y la integración nos ponen frente a un escenario que obliga a repensar la seguridad y la defensa.

Gran parte de la razón de ser de las estructuras militares y de seguridad tienen por objeto la protección del espacio donde se desenvuelve la acción económica del Estado y de los recursos involucrados en ese proceso. Con la integración el espacio deja de ser exclusivamente nacional para extenderse al nuevo espacio integrado. Así como es del interés de cada país integrado el éxito económico de sus socios, también lo son la seguridad y la defensa de sus territorios y recursos. De la voluntad de todos los socios dependerá de qué forma ésto podrá concretarse.

Por ello, así como para los aspectos económicos se generaron normas, instituciones y mecanismos que permitiesen avanzar en la integración y consolidar sus resultados, nos estamos aproximando al momento donde en otros campos, la seguridad y la defensa incluidos, habrá que hacer algo similar.

La seguridad y la defensa no pueden sino acompañar el proceso de integración. Una mayor integración económica, cultural, física, etc., no puede convivir con la percepción de que los Estados que se integran representan un riesgo mutuo. Si el interés nacional de los miembros del MERCOSUR y sus países asociados estima que el creciente relacionamiento favorece el desarrollo y el progreso de todos, la seguridad y la defensa deben contribuir a fortalecer tal proceso y, en ese sentido, también integrarse. De otro modo perderían su razón de ser.

El MERCOSUR no tiene instituciones formales de seguridad y defensa, pero el proceso ha llevado a una concertación creciente en esos campos y apunta claramente a desarrollos futuros más estructurados.

Estas circunstancias no afectarán solamente las relaciones de seguridad/defensa en el futuro. Las están afectando ya en forma muy positiva.

Mecanismos establecidos entre Argentina y sus vecinos

Argentina ha acordado mecanismos de consulta y coordinación en materia de seguridad y de defensa con sus vecinos, donde se analizan estos temas y sus implicancias en la relación global en su conjunto.

La guía en estos procesos ha sido la necesidad de que en este campo era menester avanzar en el mismo sentido que lo que ha estado sucediendo en los campos económico, cultural, social, político, etc., en consonancia con lo dicho en los puntos anteriores de este artículo.

Brasil:

Con Brasil existen mecanismos informales de coordinación desde hace varios años y contactos de cooperación entre las fuerzas armadas de larga data.

Desde 1995 ha venido operando un mecanismo de consulta informal a nivel de Ministros de las áreas encargadas de las relaciones exteriores y de la defensa, que fue formalizado por un acuerdo suscripto por los presidentes Menem y Cardoso en Río de Janeiro en abril de 1997, que establece el Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación sobre estos temas.

Este mecanismo permite tratar sin ataduras protocolares los temas más variados de la relación bilateral en estos campos, así como coordinar posiciones hacia la región y el mundo. Ha facilitado un contacto aún mayor entre las fuerzas armadas de los dos países que se han traducido en ejercicios comunes entre todas ellas, incluyendo los "Cruz del Sur" con importantes desplazamientos de efectivos de los ejércitos de ambos países. Estos ejercicios han tenido lugar alternativamente en el territorio de Argentina y Brasil.

En agosto de 1997, en Itaipava, se acordó también crear un Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico que servirá de mecanismo preparatorio para las reuniones ministeriales y para poner en práctica las decisiones que se adopten en éstas. Su primera reunión debe tener lugar en 1998.

Chile:

Con Chile se estableció en 1995 un Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno, integrado por las Cancillerías y los Ministerios de Defensa de ambos países.

Este Comité celebra dos reuniones anuales y, en forma similar al mecanismo establecido con Brasil, se acuerdan acciones en estos campos a nivel bilateral y se coordinan posiciones para el ámbito regional y global.

Existe además un Mecanismo Interconsultas de Estados Mayores que eleva sus conclusiones al Comité y que ha probado ser de gran utilidad para alimentar a la instancia de decisión política de elementos concretos provistos por sus fuerzas armadas sobre rubros en los que avanzar en la relación bilateral, así como para fomentar y fortalecer el creciente acercamiento entre los militares de ambos países.

El Comité cuenta además con la participación de sectores académicos de ambos países, provenientes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, que organizan actividades sobre temas que hacen a la defensa y la seguridad.

En las actividades académicas de 1997 se puso el énfasis en la influencia de la integración en la defensa y la seguridad. Tuvieron lugar dos exitosos seminarios -uno en cada país- de los que participaron funcionarios gubernamentales, académicos, empresarios y periodistas. Sus conclusiones pueden ser consultadas a FLACSO (Chile) y SER en el 2000 (Argentina).

Además de este mecanismo institucionalizado, Argentina y Chile han mantenido reuniones a nivel de Ministros en las áreas de relaciones exteriores y defensa, mereciendo destacarse la celebrada en Zapallar en julio de 1997, donde entre otras cosas se acordó celebrar ejercicios militares combinados entre fuerzas de ambos. Esto constituye un significativo avance en la relación bilateral en este campo.

Bolivia y Paraguay:

Con ambos países se han suscrito acuerdos para establecer mecanismos similares a los existentes con Brasil y Chile, restando la aprobación legislativa para su puesta en vigor e implementación, lo que debiera suceder durante el curso de 1998.

Uruguay:

Argentina ha propuesto a Uruguay el establecimiento de un sistema similar y se espera una respuesta para iniciar las negociaciones.

Conclusiones

Es notable lo que los países del denominado "Cono Sur" han avanzado en el fortalecimiento de la confianza en los últimos dos decenios.

Lo más importante ha sido el cambio radical en la concepción. De percibir a los vecinos como rivales se ha pasado a verlos como socios. De considerarlos como un riesgo, se ha dado paso a la concepción de que sus riesgos son en gran medida también nuestros.

No existen dudas de que lo que hoy garantiza nuestra seguridad no es la adquisición o desarrollo de poderosos y sofisticados sistemas de armamentos, sino la excelente relación con quienes nos rodean, la transparencia y previsibilidad que otorgan sus regímenes democráticos y el nuestro hacia ellos, el creciente relacionamiento en todos los campos, y la convicción de que estos cambios no son circunstanciales sino que se basan en acuerdos e intereses de largo plazo que configuran las relaciones entre nuestros países para el siglo XXI. Esos vínculos serán cada vez más estrechos. Hoy no nos sentimos amenazados por ningún vecino y estamos seguros que ninguno se siente amenazado por nosotros. Ahí está la base de la seguridad.

Esa situación augura un futuro de cooperación, confianza y desarrollo de esquemas novedosos de seguridad y defensa que tome en cuenta la nueva realidad. Hay camino hecho y algunos de esos esquemas están ya en práctica, pero mucho más resta por hacer y, sobre todo, en forma multilateral entre los países que integran el denominado "MERCOSUR ampliado".

También es posible imaginar una mayor armonización en el futuro con especialización de tareas, optimización de la adquisición y uso de recursos, racionalización y complementación de industrias vinculadas a los sectores de seguridad y defensa, etc., similares a las operadas en otras regiones del planeta.

Habrá sin duda sectores minoritarios que perciben aún a los vecinos como riesgos y potenciales enemigos y que puedan ver en una mayor integración una creciente dependencia, pérdida de capacidad de decisión autónoma y transferencia de recursos nacionales a manos extranjeras. No es, sin duda, la visión de la inmensa mayoría de nuestros pueblos ni de los principales movimientos políticos, pero el mejor antídoto contra las tendencias regresivas será el éxito y una cada vez mayor y mejor integración.

Lo importante es que existe una clara voluntad de acercamiento y coordinación compartida por gobernantes y gobernados.

Estamos más cerca que nunca en nuestras historias de hacer realidad el objetivo inicial de nuestros libertadores: alcanzar un destino común. Se puede concluir parafraseando a Ortega y Gasset en su referencia a Argentina y como símbolo de que ahora hay que pensar en términos de integración y no de un solo país: ¡"Sudamericanos, a las cosas"!

La creación de una reserva activa

Rosendo Fraga¹

Asignatura pendiente de la política de defensa Argentina

Si bien las Fuerzas Armadas han realizado esfuerzos para adecuar sus estructuras y su funcionamiento a las nuevas realidades durante los últimos años, la reforma estructural más trascendente que ha tenido lugar es la sustitución del servicio militar obligatorio por la tropa voluntaria, que cambia un elemento esencial -como es el sistema de reclutamiento- y que implica un profundo cambio cultural, ya que la conscripción había sido la base del sistema argentino desde 1901. Pero esta reforma requiere de otras dos fundamentales.

La primera es la transformación del régimen de retiros y pensiones -que constituye un tercio del gasto de defensa argentino- en un sistema de capitalización, que en el largo plazo permita reducir en forma sustancial el costo del sistema militar sin perjudicar los derechos individuales de los miembros

1 Director del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría

de las Fuerzas Armadas. La necesidad de esta reforma ya está asumida, gran parte de los estudios ya han sido realizados y sólo resta una decisión política, como la que en 1994 se adoptó con el servicio militar obligatorio, para ponerla en funcionamiento.

La segunda es la creación de una estructura militar de "reserva activa" o de "guardia nacional", que coexista con las Fuerzas Armadas profesionales.

Si tomamos el caso de Estados Unidos, sus Fuerzas Armadas tienen hoy un total de 1.547.300 hombres. Pero cuentan con una reserva rápida de 1.794.100 hombres y otros 502.600 hombres enrolados en la Guardia Nacional. La reserva activa está integrada por personal que ha pasado por las Fuerzas Armadas y que ahora está en la actividad civil, pero que continúa asistiendo a cursos y actividades de entrenamiento periódicos, en función de los cuales pueden ser movilizados rápidamente en caso de un conflicto.

La Guardia Nacional es una estructura en la que sus miembros realizan sus tareas normales en la actividad civil y que integran unidades militares que son movilizadas en caso de una emergencia. Estas unidades tienen sus jefes y oficiales que también trabajan en la actividad civil, teniendo sólo un pequeño núcleo de instructores, que a la vez son responsables del mantenimiento de los equipos e instalaciones.

Es así como las Fuerzas Armadas estadounidenses tienen un efectivo todavía mayor a la del personal permanente, con aptitud de ser movilizadas en forma inmediata en caso de conflicto o emergencia, pero sin que representen el costo salarial en el presente ni el del retiro en el futuro. En estos sistemas, el costo salarial se reduce al pago por los días de instrucción y movilización que sean necesarios.

La estructura militar británica cuenta a su vez con sus unidades territoriales y con una reserva activa importante. Como ejemplo, el ejército tiene 117.000 hombres y sus unidades territoriales 65.000, las que incluso se reúnen para instrucción teórica a mediados de semana. A estas cifras se suman las reservas conformadas por el personal que ha

pasado por el Ejército permanente, registrándose una situación similar en la Marina y en la Fuerza Aérea.

El modelo militar suizo es un extremo de estas estructuras militares de movilización inmediata. Sobre 396.300 hombres, los profesionales *full-time* sólo llegan a 3.400, es decir algo menos del 1%. A ello se suman otros 28.000 (7% del total), que constituyen la parte del sistema militar que recibe la instrucción básica inicial de cuatro meses y que constituyen el núcleo de la movilización en caso de conflicto. Ello permite que de los 3.000 millones de dólares que Suiza destina al gasto de Defensa, los salarios sólo representen el 5%. En este caso, el costo salarial de las dos semanas de adiestramiento anual que tienen los miembros de las Fuerzas Armadas suizas, los paga el empleador, con lo cual el conjunto de la sociedad pasa a hacerse cargo de una parte del costo del sistema de defensa.

Argentina eliminó el servicio militar obligatorio. Pero esta transformación, sin la creación de una estructura de reserva activa o guardia nacional, es una reforma limitada o imperfecta. Por esta razón se hace necesario estudiar los sistemas militares que no tienen servicio militar obligatorio, como son los de Estados Unidos, Gran Bretaña y Suiza, para encontrar en ellos los ejemplos concretos de cómo un sistema de defensa resuelve el problema de las reservas y la movilización.

Este concepto de contar con una reserva activa o una guardia nacional resulta fundamental no sólo para tener un sistema de defensa eficaz a partir de la tropa voluntaria, sino también para resolver hacia el futuro el problema de la cantidad de personal permanente en las Fuerzas Armadas y su costo salarial.

Actualmente, las tres Fuerzas Armadas cuentan con aproximadamente 75.000 hombres, entre oficiales, suboficiales y voluntarios. Si en los próximos años Argentina organizara un sistema de reserva activa de 50.000 hombres, que con adiestramiento periódico pudieran ser movilizados rápidamente, como sucede con los ejemplos mencionados de Estados

Unidos, Gran Bretaña y Suiza, podría plantearse en este caso reducir en un tercio la cantidad de personal permanente.

Si en la próxima década -una transformación de estas características requeriría entre 5 y 10 años- Argentina tuviera 50.000 hombres en sus Fuerzas Armadas y otros 50.000 en la Guardia Nacional o reserva activa, con adiestramiento periódico de un fin de semana por mes y dos semanas en el verano, que pudieran ser movilizados en forma inmediata, el sistema militar argentino tendría una capacidad operativa superior a la de hoy.

Para este adiestramiento no hace falta duplicar las instalaciones y si bien lo ideal es que las reservas tengan sus propios equipos, en algunos casos podría realizarse con el mismo armamento de las unidades permanentes, con lo cual se haría una utilización más eficaz de los recursos.

Esta estructura de Guardia Nacional -es el nombre histórico que tenía en Argentina en el siglo XIX la estructura militar de reserva activa que integraban los civiles- permitiría duplicar la capacidad operativa sin duplicar el costo salarial. Este ahorro permitiría a su vez recomponer gradualmente los salarios del personal permanente y financiar la reducción.

Podrá plantearse si en la Argentina hay una cantidad aproximada de 50.000 personas dispuestas a destinar parte de su tiempo libre a este tipo de estructura militar. Creemos que sí y dicha cantidad implica algo menos de 1% de la población que por su edad estaría en condiciones de integrarla. Como núcleo de esta estructura, se puede contar con aquellas personas que han dejado las filas por sus problemas salariales, durante la última década, pero que mantienen una fuerte vinculación ocasional con la actividad militar.

Desde el punto de vista jurídico, la creación de una estructura de este tipo no requiere de la sanción de una ley. Dentro de la misma estructura jurídica que hoy tiene el sistema de reservas, puede estructurarse esta Guardia Nacional o Reserva Activa.

En conclusión, creemos que junto con la eliminación del servicio militar obligatorio y la transformación del régimen de retiros en un sistema de capitalización, la creación de la Guardia Nacional o Reserva Activa es la tercera transformación estructural que requiere nuestro sistema militar, sin la cual no podía plantearse el reducir la actual cantidad de personal. Esta reforma, además de aumentar la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, al contar con una reserva de movilización inmediata y contribuir a resolver el problema del gasto militar y al tener una estructura que no implica costo salarial permanente, crea además un segmento de la sociedad que es a la vez civil y militar y ello será una contribución importante para terminar de insertar plenamente a las Fuerzas Armadas en la sociedad argentina.

Perspectivas estratégicas de Argentina a fin de siglo

Jorge Castro¹

Las prioridades estratégicas

En su discurso del 5 de enero de 1998, al poner en funcionamiento la Secretaría de Planeamiento Estratégico, el Presidente Menem estableció como misión principal del organismo la de pensar estratégicamente, en términos de mediano y largo plazo, las proyecciones y consecuencias de las grandes transformaciones que Argentina ha llevado a cabo a partir de 1989, en un contexto internacional cambiante y globalizado.

Señaló además que Argentina tiene, en la etapa que se inicia, tres prioridades estratégicas fundamentales:

- La lucha contra el desempleo, la pobreza y la marginalidad social.

1 Secretario de Planeamiento Estratégico. Presidencia de la Nación. República Argentina.

- La adecuación del sistema político-institucional argentino a las grandes transformaciones operadas en los últimos ocho años.
- La proyección internacional de Argentina en el escenario mundial del siglo XXI.

A partir de esas definiciones básicas, que identifican los objetivos perseguidos, se trata de articular un planteo estratégico. Todo proyecto supone un trayecto. Ello implica el conocimiento cabal del punto de partida, la comprensión de la naturaleza de los problemas a resolver y, a partir de ese análisis, la determinación de los caminos fundamentales a recorrer. En todos esos pasos, la regla fundamental es entender la lógica de los hechos.

Argentina en los años noventa

Hace ocho años y medio, Argentina inició un camino de transformación económica y de reinserción internacional acorde con las nuevas tendencias de la época. Los resultados de ese proceso se han manifestado en un sostenido crecimiento económico, una notable solidez ante las crisis financieras internacionales y una creciente capacidad de atracción de inversiones extranjeras directas.

En 1997, la economía argentina creció alrededor del 8%. Por su nivel de crecimiento, Argentina fue probablemente el primer país de Occidente y el tercero a nivel mundial, detrás de China y Malasia.

La inversión interna aumentó también alrededor de un 28%, cifra récord que coloca al país en materia de ahorro interno cerca del nivel de Chile, el más elevado de América Latina. El desempleo, que se hallaba en 17.3 % en octubre de 1996, descendió al 13.7 en octubre de 1997.

En materia de inversiones extranjeras directas, medidas en relación a la población y al producto bruto interno, en 1997 Argentina fue el primer país del mundo. La inversión interna aumentó también alrededor de un 28%, cifra récord que coloca al país en materia de ahorro interno cerca del nivel de Chile, el más elevado de América Latina.

La fortaleza exhibida por Argentina ante la crisis internacional originada en algunos países del sudeste asiático, mayor aún que la ya demostrada en 1995 ante el “efecto tequila”, ratificó la solidez del sistema económico. Esa fortaleza y las oportunidades abiertas por la coyuntura internacional permiten asegurar que están dadas todas las condiciones para que la economía argentina inicie un largo ciclo de expansión que se prolongue durante los primeros años del siglo XXI.

Argentina no sólo ha crecido: ha cambiado cualitativamente. Ha establecido una nueva forma de organización económica, competitiva internacionalmente y basada en un sistema institucional consolidado con gran capacidad de resistencia a las crisis internacionales. No ha habido simplemente un cambio de política económica sino la entrada a un nuevo sistema de instituciones económicas. La moneda ha dejado de ser un instrumento de política fiscal, para constituirse en una institución, respetada y confiable.

La estabilidad económica está ligada a la institucionalidad democrática de Argentina y a su reinserción internacional. Es decir, ha resultado no sólo de la política económica, sino de la confiabilidad y la eficacia del sistema político-institucional del país, y de un nuevo sistema de alianzas externas, basadas en nuevas formas de inserción internacional y de relacionamiento con los países vecinos.

Argentina constituye un caso paradigmático del contexto de los años noventa, en que la política económica, la política exterior y la institucionalidad democrática conforman una unidad. No es posible pensar la realidad actual de Argentina al margen de su nueva inserción internacional y regional basada en el trípode que conforman, Brasil, el MERCOSUR, y Chile;

las relaciones especiales con los Estados Unidos, consagradas con el otorgamiento de la condición de aliado extra-OTAN; y las relaciones con Europa, cimentadas en vínculos históricos, culturales, y familiares.

La transformación realizada por Argentina en los años noventa establece un nuevo escalón histórico, a partir de una nueva realidad económica y una nueva inserción internacional y regional del país

Hay un enorme salto de productividad en la economía argentina. Las estimaciones confiables indican que en la década del noventa, el índice de productividad de la totalidad de los factores económicos ha crecido a un ritmo mayor que el de los países del Asia-Pacífico. Las consecuencias de este salto de productividad se reflejan en casi todos los rubros de la economía argentina.

El país vive un **verdadero “boom” agropecuario**. La vigorosa reconversión tecnológica del campo argentino genera un espectacular incremento de la productividad agrícola. La erradicación de la aftosa y la apertura del mercado estadounidense para las carnes argentinas termina con una historia de sesenta años de frustraciones e inaugura una etapa de enormes posibilidades para la expansión de la ganadería. La conjunción entre reconversión industrial y “boom” agrícola se revela en el fuerte desarrollo del rubro agroalimenticio. El complejo oleaginoso-aceitero argentino compite hoy internacionalmente en igualdad de condiciones tecnológicas con su similar estadounidense. No es el único rubro en que esto ocurre: simplemente a modo de ejemplo, basta señalar que Argentina es hoy el primer exportador mundial de jugo de limón, cuya producción está centrada en la provincia de Tucumán, el primer exportador mundial de miel y alcanzó ya el rango de cuarto productor mundial de vinos.

Particular trascendencia tiene la transformación operada en el terreno de las telecomunicaciones, llave de las modernas formas de producción y de organización social. Desde la privatización de ENTEL, la cantidad de líneas telefónicas instaladas aumentó de 2.900.000 a más de 7.000.000, en un proceso de constante expansión que empieza a alcanzar e intercomunicar a los lugares más recónditos del territorio nacional. La telefonía celular ha tenido también un desarrollo espectacular en los últimos años.

En materia tecnológica, Argentina es ya uno de los primeros países del mundo en tener un sistema de comunicaciones casi íntegramente digitalizado. Estamos también entre los tres primeros países del mundo en la relación cantidad de fibra óptica por habitante. Digitalización más fibra óptica es la herramienta más importante para el acceso a la avanzada de la tecnología productiva de la época.

En la misma dirección se inscribe la vertiginosa expansión de la televisión por cable. La cantidad de usuarios orilla el cincuenta por ciento de los hogares argentinos, una proporción que nos ubica entre los tres principales países del planeta. Con estos avances, el país está en vísperas de ingresar en materia de telecomunicaciones en la era de la interactividad. De esta forma, la infraestructura nacional en materia de comunicaciones estará tecnológicamente en la vanguardia en el sector estratégicamente más importante de la nueva economía mundial.

Acceso a la sociedad del conocimiento

El proceso de transformación llevado a cabo por Argentina en esta década, en consonancia con la tendencia mundial, ha modificado radicalmente el mundo del trabajo. Como todo proceso de cambio, implica costos y fuertes exigencias de readaptación. Surgen oportunidades inéditas, pero también se cierran antiguos caminos. El impacto social que produce la

velocidad vertiginosa de estas mutaciones hace que muchas veces el cambio sea vivido en lo que tiene de pérdida, medida siempre en relación a los viejos paradigmas, más que en lo que implica como ensanchamiento de posibilidades en el campo laboral, en la cultura y en la vida cotidiana.

En esta fase histórica de transición, en la que dos generaciones se encuentran obligadas a aprender rápidamente nuevos códigos para adecuarse a las nuevas realidades, resulta indispensable desarrollar una estrategia que ayude a esa reconversión individual y social, que contribuya a la visualización de lo nuevo como fuente de oportunidades, al futuro como amigo.

El mundo que viene es la sociedad del conocimiento. La diferencia entre la inclusión y la exclusión social está cada vez más determinada por la capacitación en el empleo de las nuevas tecnologías derivadas de la revolución de la informática y las telecomunicaciones. Las naciones, los pueblos y los individuos prosperarán o no en la medida en que sean capaces de adecuarse a esa nueva realidad.

La respuesta estratégica insoslayable a este desafío fundamental es la puesta en marcha de una verdadera **Revolución de la Educación y del Trabajo**, que promueva la rápida creación de las condiciones apropiadas para la incorporación activa de Argentina a la sociedad del conocimiento que emerge en todo el planeta.

El objetivo es utilizar con sentido social la enorme ventaja competitiva que supone contar con una infraestructura de telecomunicaciones que tecnológicamente está situada entre las más avanzadas del mundo.

Se trata de articular la fuerte reducción de costos que supone la virtualmente inmediata desregulación del sistema de telecomunicaciones con una acción orientada a colocar la herramienta informática y sus múltiples usos, con todas sus implicancias económicas, sociales y culturales, al alcance del conjunto de la sociedad, sobre todo de los sectores más humildes de la población.

Todo esfuerzo en esa dirección configura la más valiosa de las inversiones sociales, porque redundará en el mejoramiento del capital humano y en el de las condiciones de vida de los argentinos.

En la segunda mitad del siglo XIX, la extraordinaria visión educadora de Sarmiento, continuada por la generación del ochenta, a través de la implantación de la enseñanza gratuita y obligatoria, posibilitó un formidable proceso de alfabetización masiva, que cambió a Argentina, la puso en el primer lugar en América Latina y le permitió ocupar un sitio de privilegio en el concierto internacional.

Un siglo después, hace falta munirse de una visión de igual audacia y envergadura histórica para que los argentinos de todos los escalones sociales puedan desarrollarse personal y colectivamente en las condiciones extremadamente competitivas de la nueva sociedad mundial.

No alcanza con avanzar en la indispensable informatización del sector público y de las empresas. Ni en la multiplicación de las redes de todo tipo, públicas, privadas y comunitarias. Ni siquiera en la absolutamente imprescindible informatización del sistema educativo. **El desafío real es la democratización del acceso a las nuevas tecnologías, para ponerlas al alcance del conjunto de la sociedad**, tanto como la escolaridad gratuita y obligatoria a fines del siglo pasado.

Las vertiginosidad de los incesantes cambios científico-tecnológicos y su incidencia en los modos de producción, en los hábitos culturales y en la vida cotidiana dejan definitivamente atrás el concepto de educación concebido como una etapa de la vida. Hoy, la educación constituye un proceso de aprendizaje permanente. Junto a los niveles tradicionales de la educación primaria, secundaria y universitaria, surge entonces con creciente intensidad la necesidad de impulsar un "cuarto nivel" educativo, de características no formales, para garantizar la constante incorporación de nuevos conocimientos y de nuevas capacidades, no durante una edad determinada sino a lo largo de toda la vida.

En términos estratégicos, es decir, de políticas de mediano y largo plazo, es aquí, y en ningún otro lado, donde está la llave maestra para enfrentar exitosamente, el problema del desempleo, la pobreza y la marginalidad social, tanto en Argentina como en cualquier punto del planeta.

La revolución de los alimentos

Una consecuencia de fundamental importancia del gigantesco proceso de industrialización en curso en los países del Asia-Pacífico y de elevación del nivel de vida de las poblaciones, es el **rápido incremento de las expectativas de consumo, en particular en materia de alimentos**. Dado el súbito incremento del poder adquisitivo de poblaciones que han vivido o viven en condiciones precarias, ha comenzado a producirse una fuerte transferencia de ingresos desde los países demandantes de alimentos hacia los productores de los mismos.

En ese marco favorable, **Argentina es hoy el octavo productor mundial de alimentos y el quinto exportador mundial**. Al mismo tiempo, tiene grandes posibilidades de crecimiento, ya que el 40 % de las importaciones demandadas por el Sudeste asiático, un valor de U\$S 400.000 millones, corresponden a productos que Argentina exporta hoy al mundo.

La significación de este nuevo horizonte excede de lejos el interés sectorial del sector agropecuario, para proyectarse hacia el conjunto del sistema económico, a través de una variada gama de actividades que florecen al calor del efecto multiplicador del constante incremento de la producción alimenticia, convertida en el punto central de la inserción de Argentina en el sistema económico mundial.

Las economías regionales encuentran en este contexto un rumbo estratégico hacia donde orientar su reconversión productiva. A diferencia del anterior proceso de inserción argentina en la economía mundial, desplegado desde 1870

hasta 1930, en el que los beneficios se derramaban casi exclusivamente sobre la Pampa Húmeda, en este nuevo ciclo de inserción económica internacional, acompañado con el vigoroso proceso de integración regional con MERCOSUR y con Chile, la totalidad de las provincias argentinas encuentran en este camino una promisoría perspectiva de crecimiento.

La direccionalidad y la racionalidad de todo este proceso está inscripta en la lógica del sistema económico. La experiencia histórica indica que, sobre la base de una ventaja comparativa, surgen ciertas especializaciones productivas, a partir de las cuales emerge una progresiva diversificación de actividades económicas que después deriva en la aparición de un racimo de industrias de alta competitividad.

Esta diversificación no se limita exclusivamente a la industrialización de los alimentos. Supone la expansión de la industria petroquímica en la producción de fertilizantes y agroquímicos, de la industria fabricante de maquinaria agrícola y de un sinnúmero de actividades conexas. Implica, por ejemplo, la provisión de un software adecuado, el desarrollo del riego bajo control electrónico y la especialización de una rama de la electrónica dirigida a la actividad agrícola. Representa también el despliegue de un vasto conjunto de actividades, que incluyen desde una especialización del sistema bancario hasta los centros de investigación en materia de tecnología de alimentos y biotecnología.

Una política resueltamente orientada a convertir en ventajas competitivas a las sólidas ventajas comparativas que exhibe Argentina en el sector agro-alimenticio pasa ante todo por un esfuerzo sistemático de reducción de costos en todos los eslabones de la cadena productiva, enderezada a promover un aumento sostenido y creciente de las exportaciones hacia el mercado regional y, sobre todo, hacia los mercados emergentes del sudeste asiático.

Ello implica, entre otras cosas, la provisión de una infraestructura adecuada en materia de transportes, una cuestión estratégica que involucra temas como la ampliación

de la red vial y la concreción de grandes proyectos largamente demorados, como el Canal Federal, la Red Nacional de Autopistas, la Hidrovía y el Ferrocarril Transpatagónico, que en este nuevo horizonte adquieren un marco de viabilidad económica del que antes carecían.

El aprovechamiento intensivo de estas nuevas oportunidades sólo es posible a partir de la existencia de una visión política global, es decir no de carácter sectorial sino eminentemente nacional, de una concepción que parta de la premisa de que la consolidación de Argentina como una potencia alimentaria mundial configura el eje económicamente estratégico de nuestra proyección internacional en el escenario del siglo XXI.

MERCOSUR y Chile

El proceso de transformación económica y reinserción internacional de Argentina se realizó en el marco de una estrategia de integración regional que, a partir de los acuerdos con Brasil, permitió el surgimiento del Mercado Común Sudamericano, con la participación de Uruguay y Paraguay, y la posterior asociación con Chile.

Este proyecto de integración regional constituye la actualización, de acuerdo a los nuevos parámetros de la época, del intento de configuración del ABC (Argentina, Brasil y Chile), impulsado por Perón a principios de la década del 50, con el Brasil liderado por Getulio Vargas y Chile presidido por Carlos Ibáñez del Campo.

Brasil, con ciento cincuenta y seis millones de habitantes, es hoy una de las diez principales potencias industriales del planeta. La economía chilena está considerada por el Foro de Davos como una de las diez economías más competitivas del mundo.

La importancia económica adquirida por este nuevo bloque regional se refleja en el hecho de que las cien principales empresas mundiales están ya radicadas hoy en uno o más

de los tres países. MERCOSUR, asociado con Chile, es ya, después del NAFTA, la Unión Europea y la ASEAN, el cuarto espacio económico mundial.

Otra particularidad de este nuevo escenario de integración entre Argentina y sus vecinos es que abre nuevas posibilidades de desarrollo para las economías regionales. Pasó el tiempo en que la salida internacional de las producciones de las provincias argentinas era casi obligadamente el puerto de Buenos Aires.

La asociación con Brasil y Chile les abre a las provincias nuevos mercados y favorece la comercialización internacional de sus productos, facilitada por el acceso directo, sin pasar por la Aduana porteña, a los puertos brasileños sobre el Atlántico y los chilenos sobre el Pacífico, la vía oceánica que comunica con los mercados del Asia-Pacífico, la región del planeta que es hoy la principal locomotora de la demanda mundial, especialmente en materia de alimentos.

El anterior proceso de inserción internacional de la economía argentina, que se realizó entre 1870 y 1930, se hizo mirando hacia el Atlántico, cuando sobre la base de la producción agropecuaria y a través de la asociación con Gran Bretaña, el país se convirtió en uno de los principales protagonistas de la economía mundial de la época, también profundamente globalizada como la actual. Por esa razón, en aquella oportunidad esa expansión se hizo mirando exclusivamente hacia el Atlántico y benefició en especial a un área geográfica determinada, la Pampa Húmeda, y a un sector social determinado: la elite ganadera.

Esta vez, el esfuerzo de inserción internacional es acompañado por una voluntad política de integración con la región, a través del MERCOSUR y de la asociación con Chile, tiene un rumbo general sur-norte (Estados Unidos y el NAFTA) y apunta al principal eje de crecimiento mundial : el Asia-Pacífico.

La nueva estrategia de reinserción internacional de la Argentina alienta la descentralización política, favorece a las

economías regionales y se orienta a impulsar un crecimiento armónico de todas las provincias y regiones del país. El viejo sueño de la Argentina federal encuentra ahora las bases materiales para su realización.

La proyección internacional

La consolidación política de la integración regional sudamericana, a partir del fortalecimiento y ampliación del MERCOSUR y de la asociación con Chile, es la base fundamental para que, en pocos años, surja un bloque de poder regional en el Cono Sur de América. Esto es, un nuevo polo de poder internacional, con voz y voto en el concierto universal de las naciones.

La ratificación del tratado argentino-chileno sobre Hielos Continentales, que liquida el último de una larga serie de diferendos limítrofes, constituirá un hito histórico en esa dirección, así como la puesta en vigencia del recientemente firmado Protocolo de Integración Minera entre ambas naciones y la finalización de las obras de construcción de los nueve pasos asfaltados en la Cordillera de los Andes, prevista para 1999, que completarán la integración física entre los dos países y facilitará la salida al Pacífico de las producciones regionales de las provincias argentinas.

El avance en la discusión sobre la propuesta de una moneda única del MERCOSUR posibilitará un gran salto cualitativo en la necesaria e inevitable tarea de compatibilización macroeconómica entre los países de la región. Favorecerá también el incremento de la confianza internacional en la solidez económica del bloque regional. En esa medida, inducirá también un incremento en la radicación de las inversiones extranjeras directas que, a partir de la crisis del sudeste asiático, buscan diversificar los puntos de localización de sus emprendimientos productivos.

La implementación de la iniciativa de un pasaporte común para los países del MERCOSUR marcará asimismo otro paso adelante en el proceso de integración económica, política, social y cultural de nuestros países. Porque el desafío de ahora es diseñar los mecanismos capaces de profundizar la dimensión política de la integración regional en marcha.

En ese sentido, la propuesta sobre la moneda única regional no tiene un significado solamente económico. Es también una trascendente definición política. En términos clásicos, la moneda es una institución indisolublemente ligada a la noción tradicional de soberanía. Una moneda común significa entonces que, sobre las sólidas bases económicas de un mercado común cada vez más fortalecido, comienza a abrirse paso la construcción política de una verdadera Confederación Sudamericana. El sueño incumplido de Bolívar, Artigas y San Martín empieza a dibujarse y tomar cuerpo hoy en el horizonte de los pueblos sudamericanos.

Una amplia zona de libre comercio en el hemisferio americano, construida básicamente a partir de la negociación entre NAFTA y MERCOSUR, ayudará a acelerar el tiempo de la otra tendencia de la nueva realidad económica mundial que favorece notoriamente a Argentina: la creciente liberalización del comercio internacional.

Por último, el afianzamiento de la relación especial con Estados Unidos y la aceleración de las negociaciones para la configuración de una amplia zona hemisférica de libre comercio " del Artico al Antártico ", como postulara el Presidente Perón en 1954, completan una visión americanista, animada simultáneamente de un espíritu continentalista y de una dimensión universal.

La ley de reestructuración militar Argentina: la triste continuación de una política militar gatopardista

Thomas Scheetz¹

Desde el inicio de la transición democrática en 1983 los civiles han descuidado el aparato militar argentino. Hoy existen múltiples aspectos institucionales que requieren urgente atención. Si bien esta Ley 24.948 de “reestructuración militar” por fin logra tocar algunos de estos aspectos (desde la exigencia de lograr capacidad de operaciones conjuntas, en los Art. 4º, 5º, 10º, etc.; la creación de una Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración, en el Art. 30º; hasta la exigencia de reforma a la previsión militar, en el Art. 25º), lo hace de tal forma que hace sospechar intenciones políticas que nada tienen que ver con las genuinas necesidades de reformas profundas en materia de defensa. La ley sufre de tres debilidades fatales e interrelacionadas.

Primero, en los Art. 2º y 19º se plantea la política de defensa en términos de “una estrategia *disuasiva*”, y la compra

1 Profesor de la Universidad Nacional de Quilmes y economista de defensa.

de nuevos equipos bélicos “que potencien la capacidad *disuasiva*”. Ahora bien, para los entendidos en defensa existen sólo dos actitudes estratégicas posibles: la ofensiva o la defensiva. El uso de la frase “estrategia disuasiva” muestra una falta de claridad intencional. Digo esto porque en el debate de esta propuesta ley en el Congreso esta falta de claridad fue señalada, con una sugerencia ampliamente aceptada por casi todos los partidos, sustituyendo “una actitud estratégica de defensa no-provocativa”, es decir, explícitamente defensiva. Los autores de la ley hicieron “lobby” en contra de esta aclaración, logrando conservar la confusa palabra “disuasiva” ¿Pero porque digo que la palabra “disuasiva” es confusa? Porque una “estrategia disuasiva” permite que cada lector interprete la frase como quiera, y los militares siempre interpretan desde el “*worst case scenario*”. Históricamente esta palabra siempre ha permitido a las fuerzas armadas (de Alemania, Estados Unidos, Israel, Argentina, etc.) desarrollar una carrera armamentista, bajo el argumento que “así se disuade”. Es más, así necesariamente van a leerlo los actores políticos y militares chilenos. Ellos usan esta misma frase, “capacidad disuasiva”,² para argumentar a favor de la adquisición de capacidades ofensivas tales como el avión “AWACS”, los tanques Leopard, y cazas Mirage o F-16. Por ejemplo, Chile mirará a la base aérea en Mendoza (a 15 minutos vuelo de la base naval chilena en Valparaíso), y ahora con toda justicia se argumentará a favor de la necesidad de “disuadir” cualquier amenazante presencia (actual o futura) de cazas argentinos. Luego, argumentos muy parecidos se oirán entre militares argentinos respecto a las compras chilenas. Terminaremos metidos los dos países en un clásico “dilema de seguridad”. Argentina no puede soportar una carrera armamentista. Al contrario, deberíamos estar fomentando políticas militares claras que simultáneamente garantizan la integridad de nuestro territorio y aumentan

2 Ver, por ejemplo, “Programa de Estudios Prospectivos, **Presupuesto de Defensa para 1996**, Santiago, nov. de 1995, pag.9.

la confianza mutua necesaria para el fortalecimiento del MERCOSUR. Esta ley de reestructuración influye negativamente en el proyecto regional de integración, proyecto que es quizás la única "política de Estado" compartida entre todos los partidos políticos argentinos.

Segundo, en el Art. 27º se decretan un aumento de 3% anual en el presupuesto de defensa durante los próximos 5 años, y el gasto de \$1.000 millones de pesos (o dólares) para adquisiciones bélicas. El hecho es que Argentina ya gasta en defensa alrededor de \$4.500 millones (incluyendo previsión militar), exactamente el doble del gasto chileno (o el doble de un país como Sudáfrica). Con semejante gasto Argentina obtiene casi nula capacidad operativa³. Gastamos mucho y no obtenemos nada a cambio. Ahora nos quieren hacer creer que un aumento de 3% anual en el presupuesto y US\$ 1.000 millones en compras bélicas arreglarán nuestra indefensión. Nos preguntamos, ¿En base a que criterio fiscal o planeamiento militar se llegó a estas sumas? ¿Porque no aumentamos 10% o 2% por año? ¿O por qué no optar por una necesaria reforma militar y reducir el presupuesto militar hacia la mitad? La ley no nos orienta en absoluto.

Esta pregunta presupuestaria es aún más acuciante en el contexto económico y político actual de Argentina. El FMI acaba de criticar fuertemente nuestro inaceptable déficit fiscal. Y por otro lado, los reclamos sociales (v.g., la demanda para una reforma educativa y aumentos salariales a los maestros) reciben un significativo apoyo entre los votantes. Todos estos reclamos ocurren en el contexto de las elecciones presidenciales que se acercan. Es absolutamente impensable que se conceda semejante aumento a las Fuerzas Armadas en este contexto político, y de hecho esta imposibilidad fue reconocida por los mismos diputados oficialistas que votaron la ley.⁴ Sólo

3 He catalogado por lo menos 7 declaraciones a tal efecto por parte de altos oficiales uniformados durante los últimos 7 años.

4 El "bulto político" será entregado al próximo gobierno elegido en 1999.

cabe una explicación para la aprobación legislativa de esta parte de la ley. Fue un ejercicio de “demagogia o populismo militar”, un intento de ganar el apoyo político de los uniformados a cambio de promesas que todos saben vacías.

Tercero, el problema fundamental de la ley es su falta de “un hilo conductor”. Falta una actitud estratégica, falta una doctrina de defensa, una visión y un planeamiento militar que permitan definir un despliegue realista. En lugar de un enfoque racional “se tira dinero” al problema. No resuelve el problema agudo de la ausencia de una conducción política de las Fuerzas Armadas Argentinas. Como tal esta ley es muy peligrosa.

Cualquier política militar debería tener una coherencia entre tres variables: la política económico-fiscal, la política de relaciones exteriores, y la capacidad militar. Barry Posen llama esta necesaria coherencia de políticas como “*unified grand strategy*”.⁵ Su falta conlleva a desastre, como él muestra en los casos de Francia, Inglaterra y Alemania entre las dos guerras mundiales. Primero, lo que se gasta en defensa debería ser equilibrado con las otras necesidades sectoriales, cada una recibiendo el dinero que permite un equilibrado y racional gasto en ese sector *vis a vis* los demás sectores. Durante la última dictadura militar argentina este equilibrio justamente estaba ausente, cuando los militares se adjudicaron un alto porcentaje de la torta presupuestaria, desplazando los gastos sociales (entre otros). El gasto militar no debería comprometer el futuro desarrollo del país, porque si lo hiciera, estaría destruyendo un pilar de la misma seguridad de la nación. Segundo, la política de defensa debería coincidir con la política exterior del país. En nuestro caso, ese gasto para garantizar “disuasión” va en contra de nuestro proyecto regional de integración. Y tercero, el gasto en defensa debería proveer una eficaz herramienta militar que sirviera en caso de que la diplomacia fallara en

5 Ver Barry R. Posen, *The sources of military doctrine*, Cornell University Press, 1984, pag. 25.

hacer respetar nuestra integridad territorial. De lo antedicho es evidente que esta ley “no cierra” ni presupuestariamente (no existe ninguna racionalidad económica en lo que se decreta; sólo aparentan tirar algunos dineros a defensa), ni diplomáticamente (dónde va en contra de nuestros intereses en promover un MERCOSUR sólido), ni militarmente (donde un aumento de 3% anual en el presupuesto no corresponde con ninguna planificación militar para preparar un instrumento de fuerza que sirva para algo). Sólo garantiza que el estado inoperante de las fuerzas continúe en el futuro. Esta ley no resolverá el problema de defensa en Argentina. Nada fundamental cambiará para bien.

Mensaje de JEMGE Balza con motivo de celebrarse el mes del Libertador¹

Gral. Martin Balza²

La insigne figura del libertador que hoy recordamos, su trayectoria, sus principios éticos, su grandeza moral y su conducta de soldado ejemplar, me animan e imponen formular algunas reflexiones, que sé que no conformaran a los enrolados en posturas extremas. Lo que voy a expresar lo hago plenamente consciente de mi responsabilidad. Seria una cobardía inaceptable de mi parte, si en lugar de hacerlo ahora y ante ustedes, lo hiciera cuando ya no sea jefe del ejército.

El militar en el desempeño de su cargo, ante situaciones poco gratas y difíciles, tiene dos conductas posibles: una, tratar de aislarse, con la intención de no tener que opinar y no comprometerse; otra, afrontar la situación y asumir las dificultades con sus riesgos. El ejemplo sanmartiniano nos impulsa a no eludir las responsabilidades y enfrentar los desafíos con equilibrio, sin distorsiones ni voluntarismos, con independencia

1 Discurso realizado el 12 de febrero de 1998.

2 Comandante en Jefe del Ejército argentino.

de juicio y sin una actitud intolerante que nos impida percibir la realidad tal cual fue o tal cual es.

Hace casi tres años, en un difícil mensaje, el ejército, consciente de su responsabilidad institucional, trata de iniciar un diálogo doloroso no sostenido, sobre un pasado que se mantiene como una herida abierta en la conciencia colectiva de los argentinos.

Hoy, el contexto nacional nos sumerge nuevamente en ese pasado de lucha fratricida, nos trae a víctimas y victimarios desde el ayer, intercambiando su rol, en forma recurrente según la época y tras la desesperación de quienes no encuentran explicación posible para la pérdida irreparable de sus seres queridos, sin excepciones: políticos, religiosos, sindicalistas, empresarios, militares, artistas, periodistas, policías, estudiantes, profesionales y obreros. Ello, nos ata al pasado, impidiendo la reconciliación definitiva.

Nos duele que reaparezca el fantasma de la condena institucional de asignarnos la culpabilidad absoluta de la violencia que nos envolvió a todos. No obstante, es necesario que, una vez más, reconozcamos la responsabilidad que nos cupo.

La verdad es un bienpreciado a respetar y es lo único que va a permitir la continuidad histórica de la institución.

Es tan inmoral el "por algo será" que escuchábamos en el pasado que no quisiéramos haber vivido, como el "yo no sabía" que escuchamos hoy por parte de algunos dirigentes.

La historia es pasado esclarecido, y es prodiga en ejemplos que ilustran sobre el funesto desenlace al que conduce tarde o temprano la mentira, la distorsión, los eufemismos y el ocultamiento de la verdad. En tal sentido, recordemos que en el marco de una sociedad con pocas convicciones democráticas, nuestro país vivió años de usurpaciones del poder constitucional por militares, con consentimiento, apoyo y complicidad de parte de la sociedad civil. Habiendo ingresado al ejército en el año 1952, y con 48 años en servicio activo, recuerdo a cierta dirigencia política, golpeando la puerta de los

cuarteles en las décadas de los años 50, 60 y 70, estimulando a los militares, y calificándolos de “reservas morales y salvadores de la patria”.

También viví, como mis compatriotas, la violencia desatada, en la década de los años setenta por un terrorismo demencial y mesiánico, que no respetó ni el período democrático entre 1973 y 1976. Recordemos la masacre de Ezeiza, los copamientos de unidades militares y el accionar de la “triple A”, hechos que con sus secuelas de asesinatos, secuestros, torturas y robos, han signado a civiles y militares por igual.

Ante ese escenario “político-militar”, el ejército no supo enfrentar esa realidad, con todo el rigor que emergía del orden jurídico vigente, confundiendo su accionar con el del oponente y abandonando el camino de la legalidad constitucional. En ese contexto, debemos ser claros y sinceros con nosotros mismos y con nuestra sociedad:

- Es cierto que cumplimos órdenes de un gobierno constitucional, pero sólo lo hicimos hasta el 24 de marzo de 1976, a partir de esa fecha perdimos la legalidad que proporciona el estado de derecho en su monopolio del uso de la fuerza.
- Es cierto que se había ordenado “aniquilar a la subversión”, pero como profesionales sabemos que el concepto aniquilar se refiere a “quebrar la capacidad de lucha del enemigo” y que, el aniquilamiento puede ser “físico” pero en la mayoría de los casos es “moral”. La historia militar es abundante en ejemplos de lo que expreso.
- En aquel entonces no se habló de “guerra” sino de “lucha contra las bandas de delincuentes subversivos”, lo cual era una realidad. Pero como soldados sabemos que el combate debe regirse por lo establecido y aceptado en la convención de Ginebra. Muchos de los aquí presentes y los que escuchan mis palabras en todas las unidades, saben a que me refiero, por haber sido prisioneros de guerra en Malvinas, y el resto del ejército por el conocimiento del “derecho internacional humanitario”, materia

que se ha incorporado en los planes de estudio de nuestros institutos.

- El “subversivo terrorista” no tiene responsabilidad institucional, en cambio, el militar debe regirse por códigos que le son propios y aún por la ética sanmartiniana. La violación de los derechos del hombre, de los derechos individuales o los derechos humanos, es siempre espantosa, pero aún más cuando, explícita o tácitamente, es aceptada por el Estado.
- En una lucha o en una guerra, la figura del desaparecido es la excepción, nunca la norma; reconozcamos con humildad, que faltó atreverse al juzgamiento legal del oponente y a la aplicación, de ser necesario, de las máximas condenas. Se optó por recurrir a macabros procedimientos que privaron a los familiares de enterrar a sus muertos, contrariando con ello las normas elementales de cualquier religión.
- Haciendo historia militar, convengamos que en la lucha contra la subversión se feudalizó el accionar. Esta descentralización dio lugar a operaciones sin el control necesario de quienes tenían la responsabilidad de la conducción en los niveles más altos; esta falta de supervisión permitió la impunidad de algunos, muy pocos, que apartándose de las leyes, reglamentos militares y principios éticos elementales, cometieron actos repudiables y comprometieron la imagen institucional. ¿Acaso puede alguien justificar, entre otros actos, la disposición de niños nacidos en centros de detención y la sustitución de sus identidades como parte de la lucha contra la subversión?.

En estos días, un tema ha ocupado la atención de nuestra sociedad, me refiero al concepto de obediencia. En tal sentido, quiero recordarles una vez más, lo que vengo repitiendo desde que asumí el cargo en noviembre de 1991: una orden no es una pregunta, una sugerencia, una insinuación o una invitación.

Una orden tiene características compulsivas. La obediencia instantánea que esperamos de nuestros subordinados, en la paz o en la guerra, es compatible con la negativa a hacer algo inmoral, porque sólo se debe ordenar y cumplir aquello encuadrado en las leyes de la nación y reglamentos militares.

Esto no es nuevo, forma parte, desde siempre de nuestra educación militar, heredada de las ordenanzas del rey Carlos III que no obligaban al cumplimiento de órdenes que causaren una violencia innecesaria. El espíritu de la obediencia a las órdenes está contenido en la formula de puesta en posesión de un militar cuando asume un cargo, la que expresa taxativamente "...a quien obedecerán y respetarán en todo lo que mandare en bien del servicio y en cumplimiento de las leyes y reglamentos militares..." Y en el mismo acto el superior que lo pone en funciones, previamente le toma el juramento de fidelidad ante la nación y ante Dios en los siguientes términos "juráis a al patria, sobre estos santos evangelios defender la Constitución Nacional hasta perder la vida.."

Quienes conocemos profundamente la vida militar, y vivimos la experiencia de "Malvinas", sabemos que los planteos morales ante la impartición de una orden sólo surgen en circunstancias realmente excepcionales.

La obediencia ciega es inaceptable y no conozco ningún país civilizado que la haya adoptado.

Como institución estamos participando en la consolidación de la democracia y del esfuerzo para la pacificación y la reconciliación que anhelamos. Quiero hacer público mi reconocimiento y felicitación a todos ustedes, por lo mucho que hacen con lo poco que podemos darles.

- Son ustedes, quienes sufrieron en 1982, al regreso de Malvinas, el inmerecido, oscuro e incalificable recibimiento que las autoridades militares hicieron a miles de soldados que combatieron por un sentimiento, sin haber participado de las decisiones políticas.
- Son ustedes, quienes defendieron el estado de derecho y las instituciones de la república, particularmente, el 3 de

diciembre de 1990, enfrentando a camaradas, en incomprensibles y luctuosas jornadas.

- Son ustedes, quienes no dudaron en dar la vida ante un rebrote subversivo-terrorista que tomó el ex cuartel de La Tablada, pese a la incomprensión que sufríamos en aquel entonces.
- Son ustedes quienes concretaron la reforma y modernización de sistema educativo de los institutos militares, adecuándolos a la ley de reforma educativa y sometiénolo a la aprobación del ministerio de educación.
- Son ustedes, quienes comprendiendo un reclamo de la sociedad y en cumplimiento de una decisión política del poder ejecutivo, implementaron el servicio militar voluntario (incluyendo la activa participación de la mujer). Lo hicieron de un año para el otro, sin transición y sin recursos extraordinarios, constituyendo un caso único en el mundo.
- Son ustedes, quienes desde hace 7 años, se constituyen, por decisión del poder ejecutivo nacional, en brazo armado de la política exterior de nuestro país, cumpliendo importantes misiones de mantenimiento de la paz, en lejanos países, ofrendando vidas y mereciendo el reconocimiento mundial.
- Son ustedes, quienes con entusiasmo e iniciativa lograron una integración con los ejércitos de la región, generando medidas de confianza, comprensión y respeto mutuo.
- Son ustedes, quienes a diario se brindan a nuestra comunidad en apoyo humanitario, y además colaboran con el esfuerzo científico en la Antártida.
- Son ustedes, quienes con el más reducido presupuesto operativo de la historia del ejército, están materializando trascendentes acciones de reestructuración y modernización.
- Son ustedes, quienes en forma ejemplar respetan, acatan y colaboran con gran cantidad de requerimientos judicia-

les, mereciendo el reconocimiento de los jueces de la nación.

- Son ustedes, quienes no devuelven agravios y no alimentan odios.
- Son ustedes, quienes dijeron nunca más a la política dentro del ejército.

Todo lo expuesto pone en evidencia una conducta institucional que apreciamos no merece ser vivida bajo el estado de sospecha y culpabilidad permanente.

¿Hasta cuando tendremos que seguir con este estigma que censura en forma unilateral a miles de oficiales y suboficiales que, en los años del “proceso”, no habían ingresado aún al ejército?

¿Cómo pueden sentirse la inmensa mayoría de oficiales y suboficiales, que durante toda su vida profesional han tenido una conducta honrada?

¿Cómo se puede educar y formar, a una institución bajo un estado de rechazo por la indigna conducta de muy pocos veinte años atrás?

Quiera Dios que no se nos reste la esperanza de que avancemos por los caminos correctos para alcanzar un futuro común.

Todavía hoy, asistimos a la frustración de jóvenes oficiales que no habiendo sido ni imputados, ni procesados en causa judicial alguna, ven cercenadas sus aspiraciones profesionales, por sólo “figurar en listas” ¿acaso alguien quiere volver a épocas pasadas de “listas negras” que todos repudiamos?

Paradójicamente, conocidos funcionarios del llamado “proceso” como así también algunos integrantes de organizaciones ilegales de aquellos años no son inhabilitados hoy, para ocupar puestos prominentes. Esto lo valoramos y lo comprendemos, porque con muchos de los que en el pasado eran considerados oponentes, tenemos hoy, un diálogo abierto, sincero, constructivo, en un marco de comprensión, coopera-

ción y respeto mutuo. Esto se inserta en la pacificación que debe hermanarnos, pero aspiramos a un trato igualitario y justo.

Señores oficiales, suboficiales y soldados: se de la tristeza que experimentan cuando escuchan a un ex diputado de la nación decir "el ejército que tenemos no sirve para nada...es totalmente inoperante y lo demostró en "Malvinas"; a otro señor diputado tildar de "anacrónicas, obsoletas e ineficientes" a las fuerzas armadas, o a un tercero, atribuirle a la institución, ser parte de una "asociación ilícita para la venta de armas". Quizás todo ello sea consecuencia de prejuicios por falta de conocimiento.

La agresión, el odio, y la confrontación son emociones que separan y no dejan espacio para el reencuentro.

Deseamos que nuestros legisladores, particularmente los que integran las comisiones de defensa, presupuesto y acuerdos, visiten frecuentemente nuestras unidades. Además de ser bienvenidos, con respeto y con orgullo rendiremos cuenta de lo que hacemos, como lo hacemos y con qué lo hacemos. Creemos firmemente que ello contribuirá a vencer cualquier barrera de aislamiento, de discriminaciones y de desintereses recíprocos.

En el último peldaño de mi carrera militar, me enorgullezco de mandar un ejército reconocido internacionalmente por su profesionalidad, sufrido, leal, disciplinado, cohesionado y respetuoso de las instituciones de la república y de los derechos del hombre.

Como jefe del ejército quiero puntualizar, expresamente, que los conceptos vertidos aquí y en el mensaje del 25 de abril de 1995, no constituyen una postura personal de quien les habla, porque de ser así, tendría un valor relativo y sería perentoria. Muy por el contrario, representa la política institucional de la fuerza, y por ello trasciende y tendrá continuidad histórica.

El deseo del ejército es contribuir al reencuentro de los argentinos, y es por ello que rogamus a dios para que nos guíe por el camino que trazo el insigne prócer nacional que hoy

recordamos para que su ejemplo nos ilumine a todos y nos permita brindar un sincero aporte para que juntos, sin exclusiones, podamos-: "ganar la paz"

Ley 24.948

Título I **Principios fundamentales**

Art. 1. La presente ley establece las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las fuerzas armadas.

Art. 2. La política de defensa implica la protección de los intereses vitales de la Nación Argentina, de acuerdo a lo determinado en el artículo 2º de la ley 23.554. Se sustenta en lograr consolidar e incrementar las capacidades espirituales y materiales que tornen eficaz una estrategia disuasiva, coadyuvando, además, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular, las de nuestro continente.

La Nación Argentina ejerce su derecho a organizar fuerzas armadas aptas para el ejercicio de la legítima defensa, contemplado expresamente en el artículo 51 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Art. 3. Las misiones de las fuerzas armadas, en el marco planteado por las leyes 23.554 de Defensa Nacional y 24.059 de Seguridad Interior, deben ser fijadas por los organismos competentes que establecen estas leyes.

Art. 4. La reestructuración y modernización de las fuerzas armadas, en esta etapa de la vida nacional, asegurará fundamentalmente:

- a) Cuadros, de todos los niveles jerárquicos, motivados vocacionalmente, y de alta capacitación profesional teórica y fundamentalmente práctica en ejercitaciones tácticas y operaciones específicas, conjuntas y combinadas;
- b) Unidades operativas, reducidas en su cantidad, pero eficientemente sostenidas logísticamente, en aptitud de desarrollar operaciones prácticas prolongadas que permitan acciones en las distintas especialidades y ámbitos geográficos;
- c) Comandos y estados mayores capacitados y entrenados permanentemente para conducir operaciones, realizar estudios, planeamiento y apoyo a la conducción en los niveles de: estrategia militar, estrategia operacional y de táctica superior;
- d) Previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización que permitan, ante situaciones de conflicto, incrementar en plazos cortos las capacidades operativas de nuestras fuerzas armadas;
- e) Afectaciones presupuestarias que permitan satisfacer las exigencias antes impuestas, tendiendo a eliminar gastos o erogaciones que no contribuyan, en forma directa, a ellas.
- f) La jerarquización del personal militar a través de remuneraciones adecuadas a la responsabilidad de la función. Simultáneamente incrementar las exigencias de dedicación total al servicio y de capacitación para el mismo.

Art. 5. Tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento, se dará prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas, así como con las fuerzas de seguridad en sus funciones de apoyo y con fuerzas del ámbito regional y las de los países que integren contingentes de paz por mandato de las Naciones Unidas.

Título II

Disposiciones generales para la reestructuración

Art. 6. 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 y operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

Art. 7. Los niveles de conducción estratégica y de planeamiento estratégico analizarán, a nivel internacional el probable desarrollo de un sistema de defensa en el marco del MERCOSUR, a los efectos de considerar en la reestructuración de las fuerzas armadas los requerimientos, que de dichos acuerdos pudieran surgir.

Art. 8. En la organización a definir, como resultado de la presente ley, se procederá a:

- a) Dividir el territorio nacional en áreas estratégicas dotadas de un comando, de carácter conjunto, con la misión de realizar estudios y previsiones de carácter estratégico operacional y de elaborar las doctrinas aptas para el área estratégica correspondiente;
- b) Suprimir comandos intermedios existentes, carentes de finalidad práctica;

- c) Reducir al mínimo las estructuras administrativas y burocráticas de las fuerzas, potenciando el uso de medios informáticos, debiendo normatizar las mismas para las tres instituciones y con primacía, en ellas, del factor humano tecnológico sobre lo cuantitativo.

Art. 9. Las unidades se agruparán en áreas geográficas determinadas, racionalizando los procedimientos de instrucción, adiestramiento, mantenimiento, abastecimiento y atención de infraestructura. Las Fuerzas Armadas deberán compartir el uso de instalaciones y facilidades, para un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada.

Art. 10. Se dará prioridad a la constitución de agrupaciones de armas combinadas o fuerzas de tareas por sobre las unidades de carácter puro. Para la reestructuración y el despliegue, se considerará en forma especial su probable empleo, la extensión geográfica del país, la baja densidad poblacional en zonas apartadas -especialmente en áreas de frontera- y la concentración de unidades en menor número de bases, las que serán complementadas con otras a instalar en caso de necesidad, por lo que será priorizada la capacidad para despliegue rápido.

Se tenderá a concentrar las unidades de las tres fuerzas armadas que integren cada comando estratégico operacional, en zonas contiguas.

Título III

Disposiciones relativas al personal

Art. 11. En tiempo de paz, los efectivos de las fuerzas armadas se constituirán con personal en actividad con dedicación permanente, complementado con personal en actividad incorporado por períodos determinados y con el personal de las reservas. El planeamiento militar conjunto determinará la cantidad de efectivos en cada una de las situaciones de revista.

Art. 12. Se privilegiará la calidad del personal por sobre la cantidad, se buscará la excelencia aplicando el concepto de promoción por "selección y vacante", procurando el aprovechamiento más intensivo de la experiencia adquirida y permitiendo prolongar el período en actividad de los efectivos.

Las estructuras de personal especificarán en cada caso las cantidades de efectivos por jerarquías, asegurando una correcta proporción entre el personal del cuerpo comando y del cuerpo profesional, reduciendo al mínimo a este último evitando, además, el costo de capacitar profesionales que pueden ser reclutados entre los egresados del sistema educativo general.

Art. 13. Los sistemas educativos de las fuerzas armadas se adecuarán en consonancia con la estructura educativa nacional, en busca de un mutuo aprovechamiento de las capacidades disponibles, eliminando superposiciones y procurando una mejor inserción de sus integrantes en el medio cultural educativo general.

Art. 14. A partir del séptimo año de la entrada en vigencia de la presente ley, será requisito poseer título de bachiller o equivalente, para el ascenso a suboficial superior. Para el personal superior egresado de los Institutos de formación a partir del año 1992 inclusive, será requisito una formación de grado universitario para el ascenso a oficial superior.

Art. 15. El Poder Ejecutivo propondrá, para su aprobación legislativa, la cantidad de efectivos de las Fuerzas Armadas previstos en el artículo 11 en sus distintas situaciones de revista, así como las dotaciones de personal civil, con estructuras orgánicas y presupuestarias diferenciadas de acuerdo con la normativa legal vigente para el empleo público.

Art. 16. Las fuerzas armadas podrán reemplazar personal militar de las estructuras administrativas por personal civil,

previa autorización del Ministerio de Defensa, siempre que no se supere la cantidad total de efectivos y cargos militares y civiles, establecidos para cada fuerza, ni se aumenten los gastos en personal.

Título IV

Del equipamiento para la Defensa Nacional

Art. 17. Será responsabilidad del Ministerio de Defensa la evaluación y decisión sobre los requerimientos para el equipamiento de las fuerzas, que mejor contribuyan a las capacidades operativas necesarias para el logro conjunto de los objetivos de la defensa nacional. Por intermedio de la Junta Superior Logística propenderá a la racionalización, la sistematización y normalización de los materiales de cada una de las fuerzas.

Art. 18. El Estado Mayor Conjunto asistirá y asesorará al señor Ministro de Defensa, sobre la aptitud y aceptabilidad del equipamiento previsto, de acuerdo con el planeamiento militar conjunto, que se efectúe en función de la política nacional de defensa según el artículo 17 de la ley 23.554.

Art. 19. Para analizar el equipamiento se considerarán en el orden indicado, las siguientes alternativas:

- a) Recuperar el material fuera de servicio, cuando ello sea factible y aceptable y siempre que mantenga la aptitud necesaria para responder a las capacidades operativas a retener;
- b) Modernizar el material disponible, cuando resulte apto, factible y aceptable para satisfacer las capacidades operativas previstas;
- c) Incorporar nuevo material;

Al tratar la incorporación de nuevos equipos, 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. 20. Se privilegiará la incorporación de sistemas de armas que incluyan la transferencia de la tecnología involucrada y el equipamiento necesario para el adiestramiento operativo simulado.

Art. 21. En lo referente a la producción para la defensa se estimularán el interés y la intervención privada, debiéndose impulsar en forma decidida la investigación de las tecnologías duales que sirvan a la defensa y procurar la asociación con otros países, a estos fines. Asimismo, el Ministerio de Defensa estudiará e implementará las distintas acciones que permitan mantener y adquirir aquellas capacidades logísticas indispensables que por su difícil obtención en períodos de crisis resulte conveniente asegurar en forma permanente en el país.

Art. 22. El EMC elevará las propuestas de adquisición de carácter urgente que se originen en su seno o que le eleve cualquiera de las fuerzas armadas.

Las propuestas que le sean elevadas por las fuerzas armadas para adquisiciones urgentes deberán sujetarse a los principios precedentemente referidos para la propuesta anual y serán elevados por el EMCFFAA con un dictamen relativo a la conveniencia de la contratación propuesta, así como su coherencia con las exigencias determinadas por el planeamiento militar conjunto.

Art. 23 - Establécese a todos los efectos derivados de la presente ley, la relación funcional directa del órgano del Ministerio de Defensa que establezca la reglamentación, con las Comisiones Administrativas contempladas en el artículo 3º de la ley 20.124.

Título V

Financiamiento

Art. 24. Los recursos considerados en la presente ley como asignados a la función defensa serán los correspondientes a los programas y a otros que pudieran devenir en función de la implementación de la misma:

- 1) Subjurisdicción 45 - 20 Ministerio de Defensa
Programa 02: Desarrollo tecnológico para la Defensa.
Programa 03: Instituto de ayuda financiera para pagos de Retiros y Pensiones Militares.
Programa 19: Reequipamiento y Reestructuración de Defensa.
Programa 20: Instituto Geográfico Militar.

- 2) Subjurisdicción 45 - 21 Estado Mayor General del Ejército
Programa 16: Capacidad operacional del Ejército.
Programa 17: Formación y Perfeccionamiento.
Programa 18: Salud.
Programa 19: Reequipamiento y Reestructuración militar.

- 3) Subjurisdicción 45 - 22 Estado Mayor General de la Armada
Programa 16: Capacidad operacional de la Armada.
Programa 17: Formación y Capacitación.
Programa 18: Sanidad Naval.
Programa 19: Reequipamiento y Reestructuración Naval.
Programa 20: Servicio de Hidrografía Naval.

- 4) Subjurisdicción 45 - 23 Estado Mayor General de la Fuerza Aérea
Programa 16: Capacidad operacional de la Fuerza Aérea.
Programa 17: Transporte Aéreo de Fomento.
Programa 18: Apoyo a la actividad aérea nacional.
Programa 19: Asistencia sanitaria.
Programa 20: Formación y Capacitación.
Programa 21: Reequipamiento y Reestructuración aérea.

5) Subjurisdicción 45 - 24 Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas

Programa 16: Planeamiento Militar Conjunto

Programa 19: Reequipamiento y Reestructuración Conjunto.

Los programas mencionados no incluyen los recursos necesarios para la participación de las fuerzas en misiones de paz y en apoyo a la Comunidad, los que deberán ser determinados y asignados para cada misión en especial.

Art. 25. Dentro de los tres meses posteriores a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Defensa a través de los organismos competentes elevará una propuesta que permita al Sistema de Retiros y Pensiones Militares funcionar por reparto y capitalización, facilitándole operar con el sistema nacional y la transferencia de beneficiarios. La misma deberá incluir una cuantificación del costo que demandará su implementación, el que deberá ser asumido por el Estado Nacional en lo que a la preservación de los derechos adquiridos se refiere.

Art. 26. Para presupuestar las necesidades de cada fuerza y efectuar el control de gestión de los fondos previstos en el artículo siguiente, se utilizará el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P) con medios informáticos compatibles e interoperables con el Ministerio de Defensa.

Art. 27. El total de los recursos presupuestarios destinados para la función Defensa, distribuidos según los programas indicados en el artículo 24, se incrementarán anualmente hasta completar el 15% en el quinquenio, siendo el primer año (1999) no inferior al 3% ; para ello se tomará como base lo efectivamente ejecutado del presupuesto del año 1996 (\$3.504.392.000).

Asimismo, las Fuerzas Armadas continuarán con la disponibilidad de los recursos con afectación específica que les correspondan por ley, los cuales no se encuentran incluidos en el monto precedentemente indicado.

Art. 28. La totalidad de las economías que se logren en cada ejercicio, por la racionalización de personal, se asignarán a la recomposición salarial. El producido de la venta 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. 29. Facúltase 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. Anualmente se incorporará en la Ley de Presupuesto la autorización para efectuar las operaciones de crédito público para completar dicho monto en el caso de que el producido de esas ventas no alcance la cifra antes mencionada, especificando montos, tipos y cantidad de equipos que se pretenda adquirir o modernizar y a qué fuerza se destinarán, para facilitar el control parlamentario previsto en el Título VI de la presente ley.

Título VI

Disposiciones transitorias

Art. 30. Créase en el ámbito del Congreso de la Nación, la Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración Militar que tendrá las siguientes funciones:

- 1) Recibir informes semestrales, el 31 de mayo y el 30 de noviembre de cada año, acerca de la marcha y la implementación de la reestructuración de las Fuerzas Armadas;
- 2) Requerir al Ministerio de Defensa los informes necesarios sobre el cumplimiento de la presente ley;
- 3) Verificar la ejecución presupuestaria de los recursos que se establecen en el artículo 27;
- 4) Formular las observaciones y sugerencias que estime pertinente remitir al Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 31. La Comisión a que se refiere el artículo anterior estará integrada por doce (12) miembros, seis (6) por cada Cámara, a designar por las autoridades de cada Comisión de Defensa Nacional entre sus miembros. Estará facultada para dictar su reglamento interno y designar el personal administrativo que demande el mejor desempeño de sus tareas.

Sus decisiones serán adoptadas por simple mayoría de los miembros presentes y la presidencia se alternará anualmente entre un representante de cada Cuerpo Legislativo.

Art. 32. La presente ley deberá ser revisada a los cinco años de promulgada.

Art. 33. El Ministerio de Defensa, una vez promulgada la presente ley, procederá dentro de los tiempos indicados a:

a) Dentro de un plazo no mayor a tres meses:

1. Redactar la Reglamentación de esta ley;
2. Proponer el dimensionamiento de los medios operativos y de apoyo de las Fuerzas Armadas;
3. Proponer el dimensionamiento y estructura del personal militar y civil de las Fuerzas Armadas y su Plan de ejecución gradual en el término de tres (3) años;
4. Elaborar la estructura del sistema remunerativo del personal militar y civil, y el plan de recomposición salarial;
5. Proponer las reformas al sistema de retiros y pensiones militares en los términos del artículo 25;
6. Proponer la convocatoria del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) a los efectos que cumpla con los cometidos fijados por la ley 23.554 de Defensa Nacional.

b) Dentro de un plazo no mayor a un año:

1. Proponer las nuevas orgánicas y despliegues de las fuerzas y una vez aprobadas, completar la adopción de las mismas en 3 (tres) años;

2. Proponer un sistema de servicio por período determinado y revisar el Régimen de Servicio Activo para las Reservas incorporadas adecuándolos a las necesidades de cubrimiento de la estructura del personal militar, a tenor del Artículo 2;
 3. Elaborar un sistema de planificación, programación y preparación del Presupuesto de acuerdo con lo establecido con el Artículo 26;
 4. Redactar un proyecto de ley de movilización;
 5. Detallar taxativamente los activos no necesarios para el nuevo despliegue, cuya venta será utilizada para contribuir a financiar la reorganización de las fuerzas armadas.
- c) *Dentro de un plazo no mayor a tres años:*
1. Completar la reforma del Sistema Educativo Militar para ajustarlo a los planes y exigencias del nuevo Sistema Educativo Nacional, en busca de un mutuo aprovechamiento de las capacidades disponibles y la mayor integración posible;
 2. Completar la red informática de las Fuerzas Armadas, compatible e interoperativa entre las fuerzas y el Ministerio de Defensa;
 3. Proponer la adecuación de la ley 19.101 y las normas reglamentarias correspondientes de las fuerzas armadas, en consonancia con la presente ley y leyes derivadas.

Art. 34. Las fuerzas armadas procederán a la adecuación de sus respectivas reglamentaciones internas, en consonancia con la presente ley.

Art. 35. Derogánse todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Art. 36. Comuníquese al Poder Ejecutivo