

VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. 3, 4 y 5 de diciembre de 2014

LAS MISIONES SUBSIDIARIAS DE LAS FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS EN EL SIGLO XXI

Germán Soprano

CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata

gsoprano69@gmail.com

Introducción

Las Leyes de Defensa Nacional (1988) y de Seguridad Interior (1991) definieron en la Argentina una distinción taxativa entre política de defensa nacional y política de seguridad interior.¹ Pero sólo dieciocho años después de la sanción de la primera, su reglamentación fue promovida y concretada por la gestión de la Ministra Nilda Garré (diciembre de 2005 a diciembre de 2010), especificando como “misión principal” de las Fuerzas Armadas –“conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal”- y estableciendo cuatro “misiones subsidiarias” –participar en el marco de operaciones multilaterales de Naciones Unidas, en operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior, en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos, y en la construcción de un sistema de defensa subregional.²

Como han señalado diversos analistas, desde la década de 1990 esa distinción normativa entre defensa nacional y seguridad interna y entre el rol que las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad poseen respectivamente, tendió a ser puesta en discusión recurrentemente por iniciativas de dirigentes políticos gubernamentales y con representación parlamentaria y por sectores de la conducción militar, reivindicado un involucramiento castrense en la seguridad interior en el denominado problema de las “nuevas amenazas”, entendiendo por ellas el crimen transnacional, el narcotráfico, migraciones masivas y pobreza, catástrofes naturales. Desde estas perspectivas se asume que la naturaleza de estas problemáticas disolvería las distinciones actualmente vigentes entre amenazas externas e internas, estatales y no estatales, militares y criminales.³

Si efectuamos una revisión de las orientaciones de la política y normativa en diferentes países de América del Sur, constataremos que la intervención de las Fuerzas Armadas en los asuntos domésticos no constituye un patrimonio exclusivo de gobiernos y partidos políticos de derechas o de izquierdas y, menos aún, una imposición unilateral de los Estados Unidos sobre la región. Y, en

¹ Ugarte 2003; Dapena 2007; López 2007. Las citas textuales de la legislación argentina consignadas en el trabajo han sido extraídas del Sistema Argentino de Información Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. <http://www.infojus.gob.ar/>

² Saín 2010; Battagliano 2011; Montenegro 2013.

³ Saín 2000; López 2001; Canelo 2010.

consecuencia, que la tendencia a echar mano de los recursos humanos y materiales de las Fuerzas Armadas para atender necesidades del desarrollo económico del país, apoyar a sectores de la comunidad nacional en situaciones de vulnerabilidad social o afectadas por catástrofes naturales o provocadas por el hombre, o bien para resolver crisis del orden público a nivel nacional o estadual-provincial, han sido y son elecciones operadas por gobiernos sudamericanos de diversa orientación ideológica para solucionar problemas de agenda pública (que exceden con mucho la defensa nacional) optimizando las capacidades estatales disponibles. En este sentido, la Argentina no ha sido una excepción en el período democrático abierto en diciembre de 1983 y hasta el presente.⁴

En este trabajo, por un lado, presentaremos el proceso político y legal que dio lugar a esta distinción entre “misión principal” y “misiones subsidiarias” de las Fuerzas Armadas plasmada en la reglamentación de 2006 de la Ley de Defensa Nacional. Por otro, identificaremos “misiones subsidiarias”, en particular, aquellas desplegadas en el siglo XXI. Por último, consideraremos si la jerarquización actual de las misiones subsidiarias es una tendencia coyuntural expresiva de posiciones de determinados actores políticos, gubernamentales y/o castrenses, o bien si habilita el potencial desarrollo de una nueva doctrina y, en definitiva, la promoción de una nueva política de defensa y normativa para el país en el futuro mediano.⁵

El marco legal de la defensa nacional en Argentina democrática

La Ley 23.554 de Defensa Nacional sancionada el 13 de abril de 1988, promulgada el 26 de abril y publicada en el Boletín Oficial el 5 de mayo de ese año, definió que:

“La defensa nacional es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes” (art.2).

La defensa nacional comprende pues –conforme al artículo 5 de la ley- la soberanía en espacios continentales del país, las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, otros espacios marítimos, insulares y aéreos, el sector antártico argentino, contemplando la defensa de ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, así como en las aguas y espacios aéreos internacionales (art.5). Estableció además que los asuntos de la seguridad interior sería objeto de una ley específica (art.4),

⁴ Pion-Berlin 2008; Ugarte 2013.

⁵ Este trabajo es parte del Proyecto: “Política de defensa y reestructuración de las Fuerzas Armadas Argentinas entre fines del siglo XX y principios del XXI. Cambios, continuidades y desafíos” de la Universidad Nacional de Quilmes.

la 24.059, sancionada el 18 de diciembre de 1991, promulgada el 6 de enero de 1992 y publicada en el Boletín Oficial el 17 de enero. Según esta última, la seguridad interior es: “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional” (art.2). Implica el empleo de fuerzas policiales y de seguridad (art.3) en el espacio del territorio argentino, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo (art.4). A diferencia de la defensa nacional, la seguridad interior es regulada no sólo por una ley nacional, sino por leyes de jurisdicciones provinciales conforme al ordenamiento constitucional (art.5). Sólo reconoce la intervención de las Fuerzas Armadas excepcionalmente y de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 del Título II “Del sistema de seguridad interior. Finalidad, estructura, órganos, misiones y funciones”, el Título V “De la complementación de otros organismos del Estado” (arts. 26 a 30) y el Título VI “Del empleo subsidiario de elementos de combate de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior” (arts. 31 y 32). ¿Cuáles son esas situaciones excepcionales?

1. Cuando el Consejo de Seguridad Interior se constituya en Consejo de Crisis con la misión de “ejercer la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales y provinciales que se encuentren empeñados en el restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional” (art.13) y el sistema de seguridad interior “resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación” (art.31).⁶
2. Cuando el Ministerio de Defensa a requerimiento del Comité de Crisis dispone de las Fuerzas Armadas para que “apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como elementos de ingenieros y comunicaciones” (art.27).
3. Cuando ocurre un “atentado en tiempos de paz a la jurisdicción militar, independientemente de poner en forma primordial en peligro la aptitud defensiva de la Nación” (art.28) constituye “una obligación primaria de la autoridad militar la preservación de la Fuerza Armada y restablecimiento del orden interno en la aludida jurisdicción” (art.29) estableciendo una adecuada coordinación del apoyo con las fuerzas de seguridad y policiales a través del Consejo de Defensa Nacional y el Consejo de Seguridad Interior (art.30).

⁶ Dicho Consejo está integrado por el Ministro del Interior (en la actualidad por el Ministro de Seguridad), el gobernador o los gobernadores de las jurisdicciones implicadas, y los titulares de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía Federal (hoy también la Policía de Seguridad Aeroportuaria). En las circunstancias previstas por el artículo 31 de la ley, el Ministro de Defensa y el Jefe de Estado Mayor Conjunto se incorporan al Consejo de Crisis.

4. Cuando el Presidente de la Nación en uso de sus atribuciones contenidas en el artículo 86 inciso 17 de la Constitución Nacional disponga el “empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de la seguridad interior, previa declaración del estado de sitio”.⁷

La sanción de la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas el 18 de febrero de 1998, publicada en el Boletín Oficial el 8 de abril de ese año, pretendió sentar bases de un nuevo modelo de instrumento militar en correspondencia, por un lado, con un escenario internacional post-Guerra Fría y regional de confianza mutua, cooperación e integración; y, por otro, con la vigencia de políticas reforma del Estado nacional. A su vez, ambas determinaciones incidieron positivamente en la adecuación de la política de defensa nacional a la política exterior argentina y en la necesaria puesta en práctica de procesos de modernización y profesionalización militar. Reafirmó por ello una “estrategia disuasiva” de la defensa nacional que contribuya, además, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, de acuerdo con el derecho que le asiste al país de proveer a su legítima defensa mediante sus Fuerzas Armadas según lo contemplado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, previendo por ello su empleo en:

1. Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la nación.
2. Operaciones en el marco de Naciones Unidas.
3. Operaciones de apoyo a la seguridad con arreglo a la Ley de Seguridad Interior.
4. Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos, por ejemplo, cumpliendo funciones de desarrollo o frente a catástrofes naturales y contemplando la factibilidad de un sistema de defensa en el marco del Mercosur.

A pesar de estas y otras importantes orientaciones formuladas por la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, el impulso reformador de la defensa nacional y de su instrumento militar iniciado con la apertura democrática de diciembre de 1983 se fue estancando en el curso de la década de 1990, presentando como sola excepción la concreción de la Ley de Inteligencia Nacional en noviembre de 2001. Expresión de esa notable parálisis de la actividad política y legislativa relacionada con esta política pública, es el hecho que la reglamentación de la Ley de Defensa

⁷ En esta circunstancia excepcional el empleo de las Fuerzas Armadas debe ajustarse a las siguientes normas: “a) La conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23.554 [de Defensa Nacional]; b) Se designará un comandante operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás Fuerzas de Seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando; c) Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554” (art.32).

Nacional recién fue efectivizada por el Poder Ejecutivo Nacional en 2006, es decir, dieciocho años después de su sanción. Asimismo, los objetivos de la Ley de Reestructuración que comprometían el re-diseño de las estructuras orgánico-funcionales, despliegue y dimensiones de las Fuerzas Armadas no se habían concretado quince años después de la sanción de la norma.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner y, en particular durante la gestión de Nilda Garré al frente el Ministerio de Defensa (de diciembre de 2005 a diciembre de 2010), la política de defensa adquirió nuevo impulso, fundamentalmente, como consecuencia del efectivo ejercicio del principio de conducción política de las autoridades civiles democráticamente electas. Entre 2006 y 2010 se produjeron importantes iniciativas. Como habremos de apreciar, en algunos casos se trató de la concreción práctica de postulados presentes en el corpus legal aprobado entre 1988 y 2001; en otros de orientaciones que profundizaron en las definiciones de aquella normativa.

El Decreto 727 de 2006 Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional precisó el concepto de defensa nacional y, en función de ello, las denominadas misiones principales de las Fuerzas Armadas: conjurar “agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”. También especificó las misiones, jerarquías y relaciones orgánico-funcionales entre el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

Por su parte, el Decreto 1.691 de 2006 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, es un documento político de contenido técnico-militar que especifica –en arreglo con la Ley de Defensa Nacional, el decreto reglamentario 727 y la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas- las misiones, concepción, criterios de empleo efectivo, organización, funcionamiento, rediseño de capacidades y equipamiento de las Fuerzas Armadas. En primer lugar, la Directiva establece la “misión principal” –“conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal”- y cuatro “misiones subsidiarias” –participar en el marco de operaciones multilaterales de Naciones Unidas, en operaciones de seguridad interior previstas por la Ley 24.059, de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos, y en la construcción de un sistema de defensa subregional.

En relación con las misiones subsidiarias destaca que la primera –misiones tendientes a garantizar condiciones de paz y seguridad global- serán consideradas “en el diseño y capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que refiere al logro y a la consolidación de los estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral”. En cuanto a la segunda –apoyo en operaciones de seguridad interior- reafirma que no deberán incidir en su doctrina, estructura orgánico-funcional, equipamiento, formación y capacitación del personal, producción de

inteligencia. Respecto de la tercera –apoyo a la comunidad- comprende catástrofes, desastres naturales u otras situaciones excepcionales que requieran del concurso de capacidades operacionales y logísticas “circunstancialmente remanentes” de las Fuerzas Armadas. Y con relación a la cuarta misión subsidiaria, deberá privilegiarse en el diseño del instrumento militar garantizar la interoperabilidad y complementariedad con Fuerzas Armadas del MERCOSUR o de UNASUR.

La Directiva destaca la importancia de una concepción integrada o conjunta del instrumento militar que oriente el Planeamiento Estratégico Militar en todas sus dimensiones: doctrina, planeamiento y adiestramiento, alcanzando incluso aquellas operaciones ejecutadas por una “fuerza específica en forma exclusiva”. Reafirma el rol del Estado Mayor Conjunto como “responsable del empleo de los medios militares en tiempos de paz”, tanto en relación con operaciones específicas de cada servicio, conjuntas o combinadas, ejerciendo de este modo el “control funcional” sobre los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y el “control operacional” de medios materiales y humanos de las Fuerzas Armadas. De esta manera, la Directiva confirma como atribuciones del Ejército, Armada y Fuerza Aérea el alistamiento, adiestramiento y sostenimiento de los medios materiales y humanos sobre los cuales sus Estados Mayores Generales ejercen el “gobierno y administración” con arreglo al planeamiento militar conjunto formulado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Además de enfatizar la necesidad de una concepción conjunta del planeamiento y de la acción militar como principio orientador del rediseño del instrumento militar de la defensa, la Directiva reemplaza el modelo tradicional basado en “hipótesis de conflicto” por otro fundado en la determinación de “capacidades” o “capacidades suficientes”, es decir, “en función de alcanzar y consolidar una aptitud de ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales”.

Estas precisiones también quedaron comprendidas en el Decreto 1.714 de 2009 Directiva de Política de Defensa Nacional, que dio origen al planeamiento de la defensa nacional. Esta Directiva es impartida por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministerio de Defensa. Tiene una duración cuatrienal (se aprueba al finalizar el primer año del gobierno nacional) y determina los principales lineamientos de la política de defensa nacional y la política militar. Contiene tres partes: 1) Diagnóstico y apreciación del escenario de defensa global y regional; 2) Política de defensa nacional (concepción y posicionamiento estratégico de la Argentina); 3) Directrices para la instrumentación

de la política de defensa y la política militar. En tanto que el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional fue definido por el decreto 1.729 de 2007.⁸

En suma, estas resoluciones y directivas adoptadas entre 2006 y 2010 en materia de política de defensa avanzaron en definiciones sobre la configuración del instrumento militar -estructuras orgánico-funcionales, despliegue y dimensiones, medios y equipamiento e infraestructura. Su grado de realización a la fecha constituye material de análisis de trabajos específicos. Asimismo, cabe destacar que no es una cuestión a desconsiderar que dichas definiciones no se objetivaron en leyes del Congreso Nacional y que, por tanto, su persistencia como normas orientadoras de esta política pública dependerá de su apropiación o no por parte de las sucesivas gestiones del Ministerio de Defensa y, más ampliamente, del Poder Ejecutivo Nacional.

Participación en operaciones multilaterales de Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas prevé dos tipos de misiones de paz: las de mantenimiento de la paz (Capítulo VI “Arreglo pacífico de controversias”, arts.33 a 28) y las de imposición de la paz (Capítulo VII “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, arts.39 a 51).⁹ La Argentina ha enviado tropas al exterior desde que en 1958 integró el Grupo de Observadores del Líbano. Sin embargo, esa presencia más bien marginal se incrementó notablemente en cantidad de efectivos y diversidad de misiones a partir de la “Guerra del Golfo” entre 1990-1991.¹⁰ En un estudio de referencia fundamental sobre este tema, Alejandro Simonoff (2005) reconoce que esa evolución expresaba una participación ínfima de 4 efectivos en 1987, 20 en 1988, otros 20 en 1989 y 60 en 1990; pasando a 102 efectivos en 1991, 975 en 1992, 1.450 en 1993, 1.600 en 1994 y 2.440 en 1995. A partir de entonces decreció –según señala este autor- por dificultades en el financiamiento aportado por el país- pero siempre manteniéndose en cantidades relativamente importantes si se las compara con años previos a la década de 1990, a unos 1.176 efectivos en 1996, 1.062 en 1997, 664 en 1998, 522 en 2000, 663 en 2001, 654 en 2002, 557 en 2003 y 1.026 en 2004. También debe consignarse que incluso la crisis socio-económica y política de los

⁸ Al respecto es importante tener en cuenta que se establecen tiempos para el planeamiento del corto plazo (uno a tres años), mediano plazo (cuatro a veinte) y largo plazo (más de veinte). Para un análisis del ciclo de planeamiento de la defensa se remite al trabajo de Anzelini y Poczynok 2012.

⁹ <http://www.un.org/es/documents/charter/> Consultado en línea el 17 de julio de 2014.

¹⁰ La Resolución 678/90 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó el uso de la fuerza tras condenar a Irak por invadir Kuwait y no acatar las resoluciones del organismo demandando retirar las tropas ocupantes.

años 2001-2002 no implicaron un significativo cambio en la participación de militar argentina en misiones de paz.¹¹

La salida de personal militar argentino al exterior para participar en misiones de paz o de ejercicios combinados, así como el ingreso de tropas de las Fuerzas Armadas de otros países, requiere de una autorización del Congreso Nacional, conforme a lo establecido por el artículo 75, inciso 28 de la Constitución Nacional y, en correspondencia con los procedimientos definidos por la Ley 25.880 Ingreso de Personal Militar Extranjero en el Territorio Nacional y/o Egreso de Fuerzas Nacionales sancionada el 31 de marzo de 2004 y promulgada el 21 de abril de ese año.

En el cumplimiento de estas misiones de paz que las Fuerzas Armadas Argentinas efectúan en el extranjero desarrollan funciones propias de seguridad pública -que no son meramente de apoyo logístico y que por ley tienen vedadas en la Argentina- y de apoyo a la comunidad. No obstante, estas misiones de paz no siempre estuvieron asociadas a tareas de seguridad y de apoyo a la comunidad, dado que la participación de efectivos en el Golfo Pérsico, en las distintas misiones en la ex-Yugoslavia y en Chipre, también comprendieron actividades militares convencionales.¹²

Las misiones que demandaron mayor movilización de personal militar han sido:

- Después de la llamada “Guerra del Golfo” en 1991, la UNIKOM-Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Irak y Kuwait establecida en abril de ese año y hasta 2003.
- Desde 1993 hasta la actualidad la UNFICYP-Fuerza de la ONU para el Mantenimiento de la Paz en Chipre.
- Desde 1992 y hasta 1999 en la ex-Yugoeslavia: UNPROFOR-Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Croacia y Bosnia-Herzegovina de 1992 a 1995; UNCRO-Operación de la Restauración de la Confianza en Croacia; UNPREDEP-Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas en Macedonia de 1995 a 1998; MUNOP-Misión de Observadores de Naciones Unidas en Prevlaka de 1996 a 1999; UNTAES-Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Eslovenia Oriental, Baranja y Srijem de 1996 a 1998; UNMIK-Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo de 1999 a 2008.¹³

¹¹ A su vez en el *Libro Blanco de la Defensa* de 2010 demostró que la participación histórica de las Fuerzas Armadas Argentinas en Misiones de Paz bajo mandato de las Naciones Unidas agrupándola en las siguientes secuencias: 4 efectivos en 1958, 93 entre 1960-1966, 125 entre 1967-1989, 18.853 entre 1990-1999, y 21.282 entre 2000-2010 (Ministerio de Defensa 2010:229).

¹² La capacitación del personal que participa de las misiones de paz se realiza desde 1995 en el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ).

¹³ UNMIK disponía predominantemente de personal de fuerzas de seguridad. En tanto la UNMIBH-Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina en 1996 y UNPSG-Grupo de Apoyo de la Policía Civil en Eslovenia Oriental en 1998, estaban conformadas exclusivamente por personal de esas fuerzas.

- Desde 2004 la MINUSTAH-Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.

La participación en la “Guerra del Golfo” se produjo bajo una coalición multinacional autorizada por Naciones Unidas en la cual las Fuerzas Armadas Argentinas –unidades de la Armada y el Ejército- se involucraron en una guerra convencional contra las Fuerzas Armadas de Irak. El involucramiento argentino se dio en el marco de una política externa de alineamiento con la política de seguridad internacional de los Estados Unidos violentando la tradicional neutralidad del país y diferenciándose de negativa a involucrarse manifestada por sus socios del Mercosur (en particular del Brasil) y Chile. La obtención del estatuto de Gran Aliado Extra-OTAN de los Estados Unidos el 26 de enero de 1998 fue un estatus alcanzado por la Argentina como consecuencia de esa política.¹⁴

La Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre-UNFICYP se estableció en 1964 por Resolución 186 del Consejo de Seguridad de la ONU. El incremento de la conflictividad llevó al Consejo de Seguridad en 1974 a adoptar nuevas resoluciones que ampliaran el mandato de las fuerzas internacionales desplegadas para garantizar un cese del fuego y mantener una zona de amortiguación entre la Guardia nacional de Chipre y las fuerzas turcas y turco-chipriotas. Las Fuerzas Armadas Argentinas se integraron en 1993 con personal de las tres fuerzas, cumpliendo misiones de observación, patrullaje y reporte de incidentes, observación y reconocimiento aéreo, vuelos de evacuación sanitaria y de heridos, tareas de comando, control y enlace, reaprovisionamiento, transporte de personal y material, y supervisión de vuelos ajenos.¹⁵

La intervención de Naciones Unidas en Haití se inició en febrero de 1993 con una operación coordinada con la OEA. En septiembre de 1993 el Consejo de Seguridad de la ONU dispuso la misión de mantenimiento de la paz Misión Naciones Unidas en Haití-UNMIH desplegando entre 1994 y 2001 fuerzas multinacionales en el marco de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití-UNSMIH, Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití-UNTMH y la Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití-MIPONUH. En febrero de 2004 el Consejo de Seguridad de la UNO aprobó la Resolución 1529 dando intervención a una Fuerza Multinacional Provisional y en marzo la Resolución 1542 autorizando la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití-MINUSTAH. El Congreso Nacional autorizó la participación de de las Fuerzas Armadas Argentinas en junio de 2004, integrándose a una fuerza multinacional con preeminencia en la presencia de tropas de países suramericanos. Los efectivos argentinos están desplegados en las ciudades de Gonaives, Saint Marc y Puerto Príncipe con tareas de acompañamiento de la Policía

¹⁴ Simonoff 2005.

¹⁵ <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unficy/> Consultado en línea el 17 de julio de 2014.

Nacional de Haití, coordinación con las autoridades locales en la reconstrucción y atención de urgencias, servicios de salud y apoyo logístico.¹⁶

En definitiva este tipo de operaciones multilaterales han constituido desde la década de 1990 una atractiva opción operativa para las unidades militares, especialmente, de componentes del Ejército, Fuerza Aérea e Infantería de Marina. Se trata de una misión subsidiaria estimulada por las políticas de defensa que ocupa creciente protagonismo en las trayectorias profesionales de los oficiales y suboficiales que participan en ellas. No obstante (y sin desestimar la importancia que tienen en el logro de objetivos de la política exterior del país) no se trata de una misión principal de las Fuerzas Armadas y, por ello, su concreción bien podría continuar efectuándose sin alterar significativamente el diseño de su estructura orgánico-funcional, magnitudes y despliegue herederos de concepciones de la defensa vigentes en el siglo XX (Lafferriere y Soprano 2014a y 20014b). Un diseño que requiere una radical adecuación a las orientaciones de la política externa y la política de defensa en democracia y a las capacidades de financiamiento constantes que ampliamente la dirigencia política y la sociedad argentina han estado dispuestas a invertir en las mismas. En otras palabras, las misiones son una excelente oportunidad para estimular y poner a prueba las capacidades del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, así como su accionar conjunto (alistamiento, entrenamiento, operación y sostenimiento) y el combinado con Fuerzas de otros países, pero su desarrollo no parece colisionar ni desafiar la persistencia el diseño tradicional de las Fuerzas Armadas Argentinas.

Funciones de seguridad previstas por la Ley de Seguridad Interior

La definición del carácter multidimensional de la seguridad de un país no va asociada necesariamente a la aplicación ilimitada e indiferenciada de las Fuerzas Armadas, sino a la atención específica de amenazas relacionadas con el empleo del ejercicio legítimo de la violencia –conforme a la política y normativa vigente en la Argentina- contra eventuales agresiones de Fuerzas Armadas estatales externas. La elección de este empleo particular del instrumento militar de la defensa y, en consecuencia, las restricciones impuestas a las Fuerzas Armadas para obrar en asuntos domésticos, no debe considerarse sólo como una prevención política contra las abiertas intervenciones que en la vida política y en la sociedad argentina produjeron las conducciones castrenses cuanto menos desde el golpe de estado de 1930. Sino también y muy destacadamente como una opción que debe reconocer, por un lado, la necesidad de disponer de diferentes instrumentos de la política pública para dar cuenta de las diversas problemáticas comprendidas por el multifacético y poco aprehensible

¹⁶ <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/> Consultado en línea el 17 de julio de 2014.

concepto de seguridad; y, por otro lado, para contar con un instrumento militar con capacidades efectivas de ser empeñado en el cumplimiento de su misión principal.

En diferentes países de América Latina las Fuerzas Armadas intervienen –con arreglo a políticas y normativas particulares- en los asuntos de seguridad interior/seguridad pública. Una de las formas más significativas es aquella que se produce en torno de la denominada “guerra contra las drogas”, que ha sido objeto de diferentes grados de militarización, con las excepciones de la Argentina, Chile y Uruguay que las excluyen taxativamente de sus competencias. En la Argentina, no obstante, parte de la dirigencia política nacional han manifestado en forma pública y recurrente desde la década de 1990 la necesidad de involucrar más activamente a las Fuerzas Armadas en la política de seguridad contra el tráfico de drogas y el crimen organizado, tal como sucediera recientemente en enero de 2014. De modo menos visible, desde la década de 1990 sectores de la conducción castrense también han asociado su involucramiento en temas relativos a las denominadas “nuevas amenazas” como una opción que ofrecería oportunidades de legitimidad gubernamental, política y social, así como asignación de recursos y capacidades operatividad para las Fuerzas Armadas.

En mayo de 2014 un grupo de especialistas en asuntos de defensa y seguridad dieron a conocer un documento denominado *La Argentina y la cuestión de las drogas: una propuesta para pensar el debate público* en el cual señalaban argumentos críticos contra el empleo de las Fuerzas Armadas en la llamada “guerra contra las drogas”. Con esas declaraciones procuraron responder a la emergencia de definiciones de importantes dirigentes de los principales partidos políticos en favor de diferentes formas de empleo militar en seguridad interior (Colombo Sierra et al. 2014). Que dirigentes de “derechas” –como Daniel Scioli o Mauricio Macri- abogaran por estos posicionamientos pareció no ser demasiado sorprendente en el debate público –si bien se debe decir que el alineamiento político sobre esta cuestión no divide aguas necesariamente entre “derechas” e “izquierdas”.¹⁷ Sin embargo,

¹⁷ Daniel Scioli, gobernador de la Provincia de Buenos Aires y precandidato a presidente por el Frente para la Victoria, declaraba el 16 de enero de 2014: “En algún momento habrá que ver un poco, por las características que toma el narcotráfico, el rol de las Fuerzas Armadas porque es un tema de seguridad interior”. *Ámbito Financiero*, 16/01/14. Mauricio Macri, Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y candidato presidencial por el partido Propuesta Republicana-PRO, sostuvo pocas horas después que: “Estoy de acuerdo con que hay que revisar el rol de las Fuerzas Armadas. El flagelo del narcotráfico, el avance de la violencia y el crecimiento que este trae requiere que todos trabajemos y nos comprometamos [...] Las Fuerzas Armadas tienen que cumplir un rol también. Las Fuerzas Armadas tienen que ayudar a recuperar el territorio que esté en manos de los narcotraficantes”. *La Nación*. 18/01/14. Por su parte, otros dirigentes de la oposición como el senador nacional por la Unión Cívica Radical, Ernesto Sanz, se opuso argumentando que: “Confundir el rol de las Fuerzas Armadas pone en riesgo las libertades [...] La experiencia del pasado en el país, y las consecuencias negativas de la participación del Ejército en la lucha contra el narcotráfico en América Latina, deben servir para comprender que las instituciones armadas y de seguridad tienen funciones diferentes [...] No debe confundirse el efecto disuasorio que provoca en terceros el instrumento militar propio, con la función de prevenir o reprimir delitos, no la de restablecer el orden interno”. *La Nación*. 18/01/14. En tanto que la diputada nacional

más llamaron la atención argumentos de dirigentes “progresistas” justificando ese empleo en tareas de apoyo a la seguridad interior en el noroeste y noreste argentino en el marco del Operativo Escudo Norte y el Fortín II desde julio de 2011, invocando la necesaria “articulación”, “acción integral” e “inteligente” de las fuerzas de defensa y seguridad del Estado nacional y Estados provinciales.¹⁸

En relación con el recurso a las Fuerzas Armadas Argentinas en funciones de seguridad, además de las definiciones adoptadas o por adoptar de la dirigencia política, también cabrá que sopesar las fortalezas de otra agencia de Estado nacional que ha incrementado sus capacidades, reconocimiento político y social en el país desde comienzos del siglo XXII, cual es la Gendarmería Nacional, otrora dependiente del Ejército. La conducción de esta fuerza de seguridad federal militarizada, que opera como fuerza intermedia, no visualiza positivamente la expansión de misiones de seguridad interior y de control de fronteras externas por parte de las Fuerzas Armadas, presionando en defensa de sus intereses corporativos sobre el poder político para evitar que las mismas les sean ampliadas.

Por último, señalemos que las funciones de las Fuerzas Armadas en seguridad interior han sido componentes de las políticas desarrolladas por los gobiernos “progresistas” de Sudamérica, tal como se constata en la Venezuela de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, en el Ecuador de Rafael Correa, la Bolivia de Evo Morales, el Brasil de Luiz Inacio Lula da Silva y Dilma Rousseff e incluso en el Uruguay de Tabaré Vázquez y José Mujica. Apenas en Argentina y Chile la distinción taxativa entre

y dirigente del partido Generación para un Encuentro Nacional-GEN, también sostuvo una perspectiva crítica al decir que: “Las Fuerzas Armadas no están entrenadas para eso. Y mucho menos al mando de un militar cuestionado [César Milani] por tareas de inteligencia, represión durante la dictadura y enriquecimiento patrimonial”. *La Nación*. 18/01/14. Otro diputado nacional, Fernando Solanas, del partido opositor Proyecto Sur cuestionó las declaraciones de Scioli diciendo que “Detrás de la intervención de las Fuerzas Armadas está la historia trágica de la Argentina”, y señaló que las mismas estarían avaladas por el Poder Ejecutivo Nacional. *La Nación*. 18/01/14. Por último, el Ministro de Defensa Agustín Rossi se declaró públicamente contrario al empleo de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico. *Página 12*. 18/01/14.

¹⁸ En una entrevista ofrecida para la revista *Crisis* en junio de 2014, la ex-Ministra de Defensa y de Seguridad Nilda Garré, por entonces Representante Permanente de la Argentina ante la organización de estados Americanos-OEA declaraba: “La ley de Defensa y la ley de Seguridad Interior son muy claras en la delimitación de los ámbitos jurisdiccionales entre fuerzas armadas y fuerzas policiales y de seguridad. Las primeras tienen vedado participar en operaciones internas. Sin embargo, ello no significa que tengan excluido cooperar con las fuerzas de seguridad, por ejemplo, compartiendo información de intrusiones al espacio nacional detectadas por sus sensores. El lanzamiento articulado de los Operativos Escudo Norte y Fortín II fue la decisión de obtener el máximo de sinergia de los Sistemas de Defensa y Seguridad, respetando sus especificidades y competencias. La división del trabajo quedó clara en el Decreto y en los protocolos complementarios. El Ministerio de Defensa, con el Fortín II y a través de sus Fuerzas Armadas, incrementaba su vigilancia y control de los espacios nacionales, usando para ello radares de Fuerza Aérea y Ejército. Las Fuerzas Armadas solo comunicaban al ministerio de Seguridad las irregularidades que detectaban sus radares y las Fuerzas de Seguridad averiguaban de qué se trataba. No había otro objetivo que no fueran vuelos supuestamente irregulares o tránsito de camiones por zonas inhabituales. El Ministerio de Seguridad, con el Operativo Escudo Norte y empleando a Gendarmería y Prefectura, reforzaba su capacidad de interdicción terrestre y fluvial, con mayores recursos y mejor información táctica. El primer año de Escudo Norte aumentamos un 850 por ciento el patrullaje de la zona delimitada (de 400 a 3800 patrullas). Como resultado, se incrementó sensiblemente la incautación de drogas y mercaderías de contrabando y se duplicaron las detenciones de personas implicadas en narcotráfico”. <http://www.revistacrisis.com.ar/a-sus-plantas-rendido-un-leon.html>. En línea el 21 de julio de 2014.

defensa nacional y seguridad interior permanece vigente, si bien con frecuentes cuestionamientos de algunos sectores políticos y castrenses en el caso argentino.¹⁹

Operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos

Las Fuerzas Armadas como un componente del Estado nacional realizan también actividades de protección civil ante emergencias y desastres naturales, en el entendimiento que el Estado debe optimizar los recursos humanos y materiales de que dispone para hacer frente a estas problemáticas. En 2013 estas misiones subsidiarias fueron jerarquizadas en el discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner durante la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas con la creación de la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias del Ministerio de Defensa.²⁰

La participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de protección civil y misiones de apoyo a países amigos tienen por objeto en el plano doméstico: “la optimización de las capacidades tendientes a fomentar el bien común en sus más diversas manifestaciones (sociales, económicas, culturales, sanitarias, educativas, deportivas, etc.). En tanto, el apoyo a la comunidad de países amigos contribuye a fortalecer los procesos de integración y desarrollo colectivo”. (Ministerio de Defensa 2010:164). En cumplimiento de esas misiones los militares participan de tareas de defensa civil, considerando a aquellas como las aquella actividad que comprenden “medidas y acciones no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que el conflicto armado, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen puedan provocar en la población, en sus bienes o en el medioambiente. Su objetivo es contribuir a restablecer el ritmo normal de vida en las zonas afectadas” (Ministerio de Defensa 2010:164). La legislación vigente permite la participación de las Fuerzas Armadas en tres tipos diferentes de misiones subsidiarias de protección civil:

“Ayuda humanitaria: es la acción de protección civil que realizan las FF.AA. en el país en casos de emergencias, catástrofes y limitaciones sociales críticas, dirigido a proteger vías humanas, infraestructura (pública o privada) y medioambiente.

“Asistencia humanitaria: se trata del modo de protección civil que realizan las FF.AA. para materializar apoyos federales dispuestos por el Presidente de la Nación. Este tipo de intervención se efectiviza ante requerimientos externos –en el contexto de Naciones Unidas- o como acción solidaria de cooperación internacional en casos de catástrofe. En este último supuesto, su finalidad es contribuir al fortalecimiento de las capacidades de autosuficiencia de la comunidad afectada por crisis o problemas endémicos, centrando sus actividades principalmente en la asistencia alimentaria y sanitaria, y en la instalación de albergues.

“Apoyo a la comunidad: comprende las tareas que, sin mediar una emergencia, realizan las FF.AA con la finalidad de favorecer o facilitar el desarrollo social y económico de una zona.

¹⁹ Véase al respecto el detallado panorama suramericano actual que ofrece Ugarte 2013.

²⁰ <http://www.cfkargentina.com/cenal-anual-de-camaraderia-de-las-fuerzas-armadas/> En línea el 22 de julio de 2014.

El objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida y bienestar de la población” (Ministerio de Defensa 2010:164).

Como se expresa en el *Libro Blanco de la Defensa* de 2010, la importancia creciente de actividades de protección civil entre las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas motivó el fortalecimiento de la preparación e involucramiento creciente de los militares. Casos de “ayuda humanitaria” ocurridos recientemente han sido la intervención de las Fuerzas Armadas en la inundación de abril de 2013 en La Plata (Provincia de Buenos Aires) y en los terremotos que azotaron Haití y Chile en enero y febrero de 2010. En tanto que los casos de “apoyo a la comunidad” son aquellos que periódicamente realizan unidades militares con comunidades próximas a su emplazamiento o en las zonas donde se despliegan en cumplimiento de ejercicios comprendiendo atención sanitaria, reparaciones menores en escuelas y salas de primeros auxilios, obras viales, actividades de recreación, deportivas o culturales. Entre estas últimas tareas han sido resonantes en el debate político la presencia militar en barrios populares del conurbano bonaerense con obras viales, de provisión de agua potable y redes de desagües, reparación en espacios y edificios públicos, y campañas sanitarias en el marco del denominado el Plan Nacional de Abordaje Integral (Plan Ahí) del Consejo Nacional de Política Sociales.²¹ Al respecto, el 16 de abril de 2014 TELAM –agencia de información gubernamental- publicó que el Ministro de Defensa Agustín Rossi había expresado:

"Entre las misiones complementarias en épocas de paz, las fuerzas armadas participan con apoyo logístico en la Antártida, en situaciones de catástrofe o emergencia y también en tareas de apoyo a la comunidad", explicó Rossi al aclarar que esas tareas se realizan "ante solicitudes específicas y por un tiempo determinado" [...] "Me solicitó (Hebe de Bonafini) la posibilidad de intervenir en el partido de Florencio Varela, en el conurbano, y en la ciudad de Buenos Aires, en el barrio La Carbonilla. La tarea se realiza siempre y cuando no distraiga efectivos ni medios logísticos que afecten la misión principal de la fuerza".²²

Y en relación con tareas en el marco del Plan de Urbanización y Regularización Dominial en Florencio Varela, en el conurbano bonaerense, el Ejército informó el 22 de julio de 2014:

"El Ministro de Defensa, Ing. Agustín Rossi, y el jefe del Ejército, Tte Grl César Milani, recorrieron las obras acompañados por la titular de Madres de Plaza de Mayo, Hebe de Bonafini; el intendente de Florencio Varela, Julio Pereyra; el diputado nacional Andrés Larroque, y otras autoridades municipales y civiles. En la oportunidad, se llevó a cabo una

²¹ El diario *Clarín* consignaba el 1 de julio de 2012: "Por órdenes del Ministro de Defensa, Arturo Puricelli, las fuerzas armadas se desplegaron rápidamente. El Ejército mandó tropas y equipos a cuatro barrios pobres de la localidad bonaerense de San Martín, cercana a Campo de Mayo; la Fuerza Aérea desplegó un hospital militar de campaña y otros equipos en la villa "1-11-14", ubicado en el Bajo Flores detrás de la cancha de San Lorenzo y la Armada a la villa 31 de Retiro, revelaron a *Clarín* fuentes militares".

²²<http://www.telam.com.ar/notas/201404/59660-intervenir-en-los-barrios-para-mejorar-el-habitat-forma-parte-de-las-tareas-de-las-fuerzas-armadas.html>

conferencia de prensa en el Centro de Integración Comunitario, para detallar los avances de los distintos trabajos de mejoramiento urbano, que se realizan en el barrio Don José. En referencia al proyecto, el intendente de Florencio Varela expresó: “Realmente tener al Ejército trabajando en nuestros barrios y asociarnos con los barrios más humildes, y poder construir esperanza y recuperar sueños es fantástico”. Por su parte, el ministro de Defensa destacó la voluntad, la solidaridad y la predisposición del Ejército Argentino para brindar apoyo a la comunidad cada vez que se necesita. Cabe señalar que la Agrupación de Ingenieros 601 participa activamente en este proyecto de urbanización a través del uso de vehículos de transporte de personal, máquinas retroexcavadoras y otros equipos. Completa la contribución el trabajo de 31 efectivos, al mando del jefe de la Agrupación de Ingenieros 601, Cnl Justo Francisco Treviranus, y del jefe del Batallón de Ingenieros 601, Tcnl Jorge Alberto Puebla. El personal lleva a cabo tareas de zanjeo, colocación de caños de desagüe, instalación de la red cloacal y de agua potable, y reparación y mantenimiento general del Centro de Integración Comunitario”.²³

También en la villa La Carbonilla, barrio de La Paternal, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el Ejército desplegó efectivos en tareas de apoyo a la comunidad. El diario *La Nación* del 15 de abril de 2014 señalaba que los militares que participaron de aquellas tareas:

“[...] escucharon con atención la arenga final. “Estamos muy agradecidos por la voluntad y el compromiso del Ejército de ponerse al servicio de la gente de nuestros barrios.” Las palabras de aliento no se las dio un superior jerárquico, sino Andrés ‘el Cuervo’ Larroque, secretario general de La Cámpora. Junto con la agrupación creada por Máximo Kirchner y con las Madres de Plaza de Mayo, el Ejército empezó ayer el trabajo de ayuda social en La Carbonilla, una villa de La Paternal [...] ‘Es la puesta en marcha de un trabajo mancomunado entre las Madres, la militancia, el Ejército y otros organismos del Estado’, explicó a LA NACION el secretario general de La Cámpora [...] Los soldados que le pusieron el cuerpo a la jornada inaugural fueron 19, todos muy jóvenes, una minoría mujeres. Pertenecen al Batallón 601 de Ingenieros, con base en Campo de Mayo. Est  previsto que trabajen en La Carbonilla durante tres meses. Equipados con picos, palas y una máquina retroexcavadora, van a abrir calles, terminar de instalar las cloacas y construir espacios comunitarios, como una plaza y un play n para hacer deportes. Los vecinos manifestaron su preocupación por la existencia de tres o cuatro casillas donde se vende paco. Pero los soldados tienen prohibido involucrarse en cuestiones de seguridad, para no infringir la ley de seguridad interior. Por esa razón, sólo estarán en la villa de día: de lunes a viernes, de 8 a 15”.

Al igual que en los demás países de Suramérica y en otras regiones del mundo, los Estados echan mano a los recursos y capacidades estatales de que disponen para enfrentar necesidades y demandas ordinarias o extraordinarias de sus sociedades y, por ello, no es infrecuente que se recurra a las Fuerzas Armadas para cumplir con tareas de defensa civil y realización de obras de infraestructura pública. La cuestión a considerar en el caso particular de la Argentina actual –aunque también en los otros países- es en qué medida el empleo militar recurrente en este tipo de misiones subsidiarias no

²³ <http://www.ejercito.mil.ar/sitio/noticias/noticia.asp?Id=832>. Consultado en línea el 22 de julio de 2014.

acarrea la desprofesionalización de su personal, el desgaste de equipos y medios en funciones que no son principales, e incluso se los asocia con usos político-partidarios. Asimismo, el correlato de este empleo es a menudo la desatención, el desfinanciamiento o directamente la ausencia de agencias estatales civiles especializadas en la cobertura de estos requerimientos de la sociedad.

Construcción de un sistema de defensa subregional

El diseño de un modelo de seguridad cooperativa para el Cono Sur o para América del Sur no sólo es una opción ideológica sino una alternativa realista para los países de la región, si es que se pretende generar condiciones para el desarrollo de una política externa relativamente autónoma de la hegemonía hemisférica de Estados Unidos y otras potencias extra-regionales en el actual escenario global de primacía excluyente de su poder militar y de conformación de dinámicas multipolares.²⁴

Ahora bien, la creación 2008 y desarrollo del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR es expresiva también de las dificultades que acarrea la cooperación en materia de defensa y de seguridad internacional a nivel regional, toda vez que los Estados miembros poseen políticas y legislaciones diferentes que orientan y regulan estas políticas públicas. Las distintas concepciones y relaciones entre políticas e instrumentos de la defensa y seguridad pública en cada país limitan y aún abren conflictos en los esfuerzos por construir esa convergencia regional.²⁵ Dichas dificultades fueron parcialmente resueltas al conformar de modo diferenciado del CDS, por un lado, el Consejo Suramericano para el Problema Mundial de las Drogas (2009) y, por otro, el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional en 2012. De esta manera se procuró mantener la distinción entre defensa y seguridad pública y, al mismo tiempo, reconocer que cada país dispone aquellos instrumentos militares y/o policiales que sus leyes y normativas determina para atender estas políticas.

La Argentina desde la década de 1990 ha enfatizado la necesidad de avanzar no sólo en procesos de construcción de confianza mutua y cooperación en materia de defensa y seguridad regional, sino también en pos de una arquitectura de seguridad y defensa, primero, en el Mercado Común del Sur-MERCOSUR; y, desde la creación del CDS en 2008^a escala Sudamericana. Sin embargo, esa

²⁴ Prueba de ello han sido el incumplimiento manifiesto del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca-TIAR durante la Guerra de Malvinas y las dificultades o incapacidad para resolver conflictos políticos y/o militares entre países de la región por parte de la Organización de Estado Americanos-OEA en lo que va del siglo XXI como las crisis en Bolivia y Honduras, el conflicto entre Colombia y Ecuador, donde la resolución fue resultado de mediaciones presidenciales e intervención de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR.

²⁵ Saint Pierre y Lopes da Silva 2013.

explicitada vocación por una cultura estratégica de integración²⁶ no ha guardado desde entonces debida correspondencia con los esfuerzos políticos por concretarla y, menos aún, una adecuada inversión destinada a sostener su instrumento militar y sus capacidades operativas doméstica y mediante su participación en ejercicios combinados con las Fuerzas Armadas de países de la región. Recientemente un reconocido especialista argentino en relaciones internacionales, Carlos Escudé, sostuvo que los déficits de recursos materiales del sistema de defensa argentino frente a potenciales agresiones externas estatales, podrían ser sobrellevados recurriendo a la cooperación y, en definitiva, al empeñamiento solidario de los recursos de países como Brasil y Chile mejor preparados.²⁷ Dicha perspectiva –que es compartida por otros analistas y decisores políticos- no sólo es lesiva del principio de autonomía de la política de defensa argentina en democracia –recordemos: defensiva, autónoma y cooperativa- sino que es a la vez un criterio egoísta e ingenuo, pues ¿por qué Estados y sociedades vecinos invertirían en forma altruista sus recursos en beneficio de los argentinos?

Conclusiones

Apenas un mes después de la asunción de un nuevo Ministro de Defensa, Agustín Rossi, en julio de 2013 la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, puso en suspenso esa fuerte distinción entre misión principal y misiones subsidiarias, destacando la relevancia de estas últimas con vistas a involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas que tengan un más visible, efectivo e inmediato impacto en diversos sectores de la sociedad nacional: apoyo a la comunidad en situaciones de vulnerabilidad y/o de catástrofes naturales, participación en obras de infraestructura y en proyectos de desarrollo científico y tecnológico, y en tareas de apoyo logístico a las fuerzas de seguridad en el control de fronteras. Dichos énfasis no sólo fueron refrendados en reiterados discursos del Ministro Rossi, también tuvo correlato en la reestructuración del Ministerio de Defensa con la creación de dos nuevas Secretarías (la de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa, y la de Coordinación Militar en Emergencias) y el estímulo a las políticas relacionadas con ellas. En esa Cena de Camaradería del 10 de julio de 2013, la Presidenta destacó la preparación e intervención militar en cumplimiento misiones subsidiarias, comenzando por las de apoyo a la comunidad:

“[...] creo que es una buena oportunidad para reflexionar a partir de lo que ha sido la reformulación o la reestructuración del ministerio de Defensa, de las exigencias y los desafíos, que nos plantea al Estado argentino y a sus Fuerzas Armadas, como parte de ese Estado, esta nueva etapa: la creación de una Secretaría de articulación militar para la emergencia, que

²⁶ Soares y Soprano 2014.

²⁷ Carlos Escudé “¿Somos un protectorado de Chile y Brasil?”. *La Nación*. 24/01/2013.

algunos definen como una tarea auxiliar, pero decíamos, el otro día, con el Ministro de Defensa, la solidaridad con el prójimo y con la comunidad jamás puede ser una tarea auxiliar de ningún argentino y mucho menos de sus Fuerzas Armadas. Es, al contrario, una tarea esencial, primero, porque creo que el concepto de defensa de un país, no solamente debe aludir a lo estrictamente militar. Sin lugar a dudas, ustedes se preparan y tienen una preparación militar porque, bueno, son las Fuerzas Armadas de la Nación, pero el concepto de defensa nacional, siempre lo he concebido como un concepto más integral, más abarcativo que meramente lo militar, sino que hace al bienestar, a la defensa y al buen estado de nuestra población, que es, en definitiva, a quienes tenemos que defender, representar los gobernantes y defender, como lo han jurado fielmente los integrantes de nuestras Fuerzas Armadas. Por eso, la decisión de crear esta Secretaría tuvo como eje, también, la experiencia muy exitosa, que se llevó a cabo ante una tragedia que sufrimos en la ciudad de La Plata, donde las Fuerzas Armadas en un despliegue territorial, junto al ministerio de Seguridad, junto al ministerio de Desarrollo Social y junto a miles de jóvenes voluntarios, cubrieron las necesidades de una ciudad que había sido prácticamente devastada”.²⁸

Las actividades relacionadas con obras de infraestructura y proyectos de desarrollo científico y tecnológico también ocuparon un espacio relevante en su discurso:

“... es muy importante incorporar a nuestras Fuerzas Armadas a la tarea de desarrollo integral en la infraestructura del país. Lo hemos comenzado a hacer en la Armada con la recuperación de los astilleros Tandanor y Domeq que están desempeñando una tarea eficaz. Y también en esta reestructuración hemos dispuesto precisamente que Fabricaciones Militares, que estaba en la órbita del ministerio de Planificación, pase a su natural ámbito, como su nombre lo indica, que es precisamente el ministerio de Defensa. ¿Cuál es el propósito? Ya uno de ellos está en marcha: el convenio de cooperación entre el ministerio del Interior y Transporte y el ministerio de Defensa, que es el objeto de renovación de vías y obras de la traza del Belgrano Cargas y logística de la Sociedad Anónima Belgrano Cargas. Es más, hemos decidido que un integrante del Ejército forme parte de ese directorio [...] Esto es muy importante, tiene que ver no solamente con este nuevo rol, sino esencialmente, con recuperar al ferrocarril argentino de cargas como un elemento fundamental en la competitividad de la economía argentina y en la posibilidad, además, de alcanzar las metas de producción agroalimentarias, que de alcanzarlas, tal cual está previsto en nuestro Plan Agroalimentario, sería imposible transportarlas por camiones, sería imposible y necesitamos, entonces, del Belgrano Cargas y que este cumpla un rol eficiente [...] Tampoco podemos olvidarnos de FAdeA, tampoco podemos olvidarnos de la tarea importante que tenemos que hacer con INVAP en materia de actualización y mejoramiento de radares [...] La verdad que yo me encuentro con muchas esperanzas y con muchas ilusiones a partir de esta nueva etapa en donde necesitamos, realmente, desarrollar una infraestructura de punta en materia ferroviaria, en materia de radares, en materia de vigilancia de las fronteras. También deberemos comenzar a analizar conjuntamente con el Ministro de Defensa y el Estado Mayor Conjunto desplazamientos territoriales que coloquen a las fuerzas en el territorio”.²⁹

²⁸ <http://www.cfkargentina.com/cenal-anual-de-camaraderia-de-las-fuerzas-armadas/> Consultado en línea el 22 de julio de 2014.

²⁹ <http://www.cfkargentina.com/cenal-anual-de-camaraderia-de-las-fuerzas-armadas/> Consultado en línea el 22 de julio de 2014.

Y en relación con el apoyo logístico a las fuerzas de seguridad en la vigilancia de fronteras afirmó:

“Ustedes saben, tenemos un territorio muy amplio, tenemos la segunda frontera del mundo con Chile, pero no es esa la que nos preocupa hoy, eso fue preocupación otrora. Afortunadamente, ya no tenemos ningún problema en la frontera con la hermana República de Chile, pero sí tenemos otros problemas nuevos que, no solamente los tiene nuestro país, sino que los tiene toda la región y los tiene todo el mundo, en todo lo es la frontera norte. La vigilancia y la extensión de la misma, hace imposible la cobertura, por lo tanto, radares y nuevos desplazamientos de las Fuerzas Armadas, no para tareas internas, pero sí para la defensa y el control de las fronteras, va a exigir una reformulación y una readecuación. Realmente, más allá de lo bueno que puede tener, no tiene mucho sentido tener por allí regimientos en pleno centro de nuestras ciudades y tener nuestras fronteras que sean verdaderos coladores. Entonces, creo que allí, las Fuerzas Armadas pueden cumplir un rol más que importante en colaboración directa con nuestras Fuerzas de Seguridad”.³⁰

Estas definiciones de la Presidenta de la Nación y su despliegue como política del Ministerio de Defensa señalan prioridades que el poder político se explicita a la conducción de las Fuerzas Armadas y sus oficiales, suboficiales y soldados. Si se comparan los discursos de Cristina Fernández de Kirchner durante sus dos mandatos presidenciales se apreciará cómo ponderó positivamente roles que las Fuerzas Armadas podían desempeñar en la Argentina democrática.

La incorporación y participación activa de las Fuerzas Armadas en operaciones multilaterales como instrumento militar de la política externa nacional; el cumplimiento de tareas de apoyo a la comunidad y a países amigos en situaciones de catástrofe; la provisión de obras de infraestructura pública básica (puentes, caminos, red ferroviaria, agua potable, cloacas) o servicios de salud a la población nacional; el involucramiento directo en funciones de desarrollo científico y tecnológico y en materia de producción para la defensa; o las restringidas tareas de apoyo a fuerzas de seguridad federales y provinciales; constituyen misiones subsidiarias que habilitan oportunidades para las Fuerzas Armadas de reconocimiento gubernamental, político y de diversos sectores de la sociedad civil. Estas oportunidades no suponen un fenómeno político a menospreciar. Recordemos que la transición “por colapso” -según la clasificación de Guillermo O’Donnell- del régimen autoritario del “Proceso de Reorganización Nacional” a la democracia, implicó una notable devaluación del poder político y la autonomía corporativa de las Fuerzas Armadas, sobre todo, si se los compara con otros países de la región. Y, además, que la Argentina es hoy un país sin litigios fronterizos ni hipótesis de conflicto vecinales. Con el desmantelamiento de estas últimas en la década de 1980 y desde la derrota en la Guerra de Malvinas en 1982, la dirigencia política y la sociedad argentina,

³⁰ <http://www.cfkargentina.com/cenal-anual-de-camaraderia-de-las-fuerzas-armadas/> Consultado en línea el 22 de julio de 2014.

razonablemente, no perciben ninguna amenaza estatal externa que pueda requerir, conforme a la definición de la misión principal de las Fuerzas Armadas, su empeñamiento en el futuro inmediato o mediato. También es preciso tener presente que un amplio y persistente consenso político ha establecido que el conflicto con el Reino Unido por la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los Espacios Marítimos Circundantes se procurará por medio de una resolución diplomática.³¹ Por todo ello, la visibilidad pública y el reconocimiento social que ofrecen las misiones subsidiarias son también un atractivo para que sectores de la conducción de las Fuerzas Armadas adviertan que a través de ellas es posible obtener recursos adicionales a los históricamente aportados por el presupuesto nacional para sostener un diseño de instrumento militar actualmente depreciado, pero todavía concebido conforme a una estructura orgánica, despliegue y dimensiones correspondientes con concepciones de la defensa previas a la apertura democrática de 1983.

No podemos sostener con alguna certeza si la jerarquización actual otorgada a las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas es apenas el anticipo de eventuales cambios futuros en las concepciones a acerca de la defensa y la seguridad en la Argentina democrática. Si, podemos decir que el anclaje político, normativo y doctrinario que ofrecen las Leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior y los amplios consensos político-partidarios construidos en torno de las mismas, parecen erigirse en diques de contención frente a tentativas de reformularlas. Sin embargo y en contradicción con esto, señalamos también que dirigentes políticos y funcionarios que propician esa jerarquización –especialmente en sus referencias a la participación en seguridad interior o pública, apoyo a la comunidad nacional, y en el desarrollo de la ciencia, tecnología e industria para la defensa- lo han hecho sin explicitar la necesidad de reformar el marco legal vigente, esto es, habiendo encontrado en interpretaciones del mismo los argumentos precisos en favor de sus propuestas. Por último, la constatación de que incluso los gobiernos nacionales progresistas o de izquierdas de la Suramérica del siglo XXI han sostenido e incluso profundizado el rol de los militares en aquellas misiones subsidiarias constituye una señal evidente de que tal orientación de esta política pública no es patrimonio de las recetas de los Estados Unidos para la región ni privilegio de los políticos de derechas o de las conducciones castrenses.

Bibliografía

ALVES SOARES, Samuel y SOPRANO, Germán (2014). “Políticas de defesa de Argentina e Brasil no começo do século XXI: entre a confiança mútua e as culturas estratégicas em dissonância”. En:

³¹ Dicha afirmación no niega ni contradice como política pública la obligación que tiene el Estado argentino de disponer de un instrumento militar en condiciones de atender -como prescribe la Ley de Defensa Nacional y su reglamentación- amenazas externas estatales potenciales.

- R.D.F dos Passos et al. (eds). *Relações Internacionais Contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas*. Marília. Cultura Acadêmica / Universidade Estadual Paulista. 187-210.
- ANZELINI, Luciano y POCZYNOK, Iván (2012): “El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): hacia el efectivo ‘gobierno político’ de la jurisdicción”. *VII Jornadas de Sociología*. La Plata. Universidad de La Plata.
- BATTAGLINO, Jorge (2011). “La política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”. En: A. Malamud y M. de Luca (coords.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires. Eudeba. 241-250.
- DAPENA, Nicolás (2007). “La diferencia entre seguridad interior y defensa nacional. Conceptos, competencias, facultades, límites, prohibiciones e integraciones en el sistema legal argentino”. *Revista de la Defensa Nacional N°1*. 28-49.
- CANELO, Paula (2010). *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria: Argentina (1995-2002)*. Buenos Aires. CLACSO.
- LAFFERRIERE, Guillermo y SOPRANO, Germán (2014a). “El servicio militar voluntario en las Fuerzas Armadas Argentinas entre el final del siglo XX y principios del XXI”. *Conjuntura Austral* vol.5 N°24. 17-44.
- LAFFERRIERE, Guillermo y SOPRANO, Germán (2014b) “Vino nuevo en odres viejos. La política de defensa nacional de la Argentina democrática y la configuración de su instrumento militar”. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos. Instituto de Estudos Estratégicos*. (en prensa)
- LÓPEZ, Ernesto (2001). “Nueva problemática de seguridad y ‘nuevas amenazas’”. En: E. López y M. Saín (comps). “*Nuevas amenazas*”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes. 57-84.
- LÓPEZ, Ernesto (2007). “Los avances legislativos sobre defensa en democracia. Argentina: la construcción del poder civil”, en *Revista de la Defensa Nacional N°1*. 126-145.
- MONTENEGRO, Germán (2013). “Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas”. En: D. Pion-Berlin y J.M.Ugarte (comps.). *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires. Jorge Baudino. 195-226.
- PION-BERLIN, David (2008). “Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente”. *Revista Nueva Sociedad*, n° 213.
- SAIN, Marcelo (2000). “Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)”. *Desarrollo Económico N°157 vol. 40*. 121-142.
- SAÍN, Marcelo (2010): *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires. Prometeo Libros
- SAINT-PIERRE, Héctor y LOPES DA SILVA, Diego (2013). “A Torre de Babel Sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa”. En: C. Alves do Carmo et al. (coors). *Relações Internacionais. Olhares cruzados*. Brasília. Fundação A. Gusmao. 315-350.
- SIMONOFF, Alejandro (2005). “Envío de tropas y política exterior (1989-2005)”. *Relaciones Internacionales N°28*. 27-155.
- UGARTE, José Manuel (2003). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Buenos Aires. Editorial Plus Ultra.
- UGARTE, José Manuel (2013). “Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y relaciones civiles-militares”. En: D.Pion-Berlin y J.M.Ugarte (comps.). *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires. Jorge Baudino. 53-98.