



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

“DE LAS COMISIONES AL EXTERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS”

AUTOR: CRISTIAN A. RUDONI

TUTOR: CRISTINA A. ROLANDI

OCTUBRE 2022



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Agradecimientos

Quiero extender un profundo agradecimiento a quienes me acompañaron por este camino de enseñanza y crecimiento profesional, a quienes me inspiraron dedicación, fortaleza y entusiasmo, sacrificando tiempo y sabiduría.

Para todos ellos que aportaron su compañerismo, desinterés e infinita paciencia.
¡Gracias! Estaré eternamente agradecido.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Resumen

La política de defensa no ha sido una de las prioridades de nuestra sociedad desde el retorno de la democracia. A pesar de ello, existe una herramienta estatal que demarca el rol que debe cumplir las Fuerzas Armadas en los tiempos actuales y la dirección que debe tomar la política de defensa.

El presente trabajo propone, mediante las Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas, entender la transformación de la Defensa en un concepto más abarcativo; un concepto que comprende nociones amplias y concordantes con los paradigmas internacionales y con los lineamientos de una política exterior contemporánea.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Palabras Claves

- FFAA – Fuerzas Armadas
- CEFFAA – Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas
- SCEFFAA - Sistema de Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	7
1.1 Fundamentación	7
1.2 Planteamiento del Problema.....	8
1.3 Objetivos.....	10
1.4 Aspectos Metodológicos.....	10
2. MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO.....	12
2.1 Marco Teórico	12
2.1.1 Estado	12
2.1.2 La Defensa y las Relaciones Exteriores.....	13
2.1.3 Qué son las Comisiones al Exterior de las FFAA.....	14
2.1.4 Las Comisiones al Exterior en los Intereses Nacionales.....	15
2.1.5 Clasificación de las Comisiones al Exterior de las FFAA.....	16
• Categoría “Operativas”	16
• Categoría “Capacitación”	17
• Categoría “Misiones de Paz”	17
• Categoría “Relaciones Institucionales”	17
2.2 Marco Normativo.....	19
2.2.1 Constitución Nacional (CN) y la Defensa Nacional Ley N° 23.554.....	19
2.2.2 Ley de Ministerio N° 22.520 y Ley del Servicio Exterior N° 20.957.....	20
3. DIAGNÓSTICO.....	21
3.1 La Defensa y la Sociedad Argentina.....	21
3.2 Capacitación y Beneficios de las Comisiones al Exterior.....	22
3.3 Prohibiciones de actividades exteriores de las Fuerzas Armadas.....	24
3.4 Visión y Misión de las FFAA en Comisiones en el Exterior.....	25
4. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN.....	26
4.1 Síntesis del Problema.....	26
4.2 Síntesis de las Propuestas.....	27
4.3 Propuesta de definición conceptual.....	28



4.4	Propuesta de Objetivos Generales y Específicos	29
4.5	Propuestas sobre la Confianza, Principios, Subordinación y Alcance	31
4.6	Propuesta de consolidación de un SCEFFAA.....	33
5. CONCLUSIÓN.....		34
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		37



1. INTRODUCCIÓN

1.1 Fundamentación

Con la reforma constitucional de 1994 y la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional en 1992, se sistematizó una serie de normas y procedimientos administrativos que generaron una cadena innumerable de modificaciones sobre la forma y la manera de gestionar lo Público, dando paso a una reinención fundamental del sistema, motivada por los nuevos paradigmas internacionales.

Sin embargo, en relación a la política pública en “*Defensa*”, el componente militar no ha experimentado mayores modificaciones en sus procesos y estructuras institucionales, puesto que, aún hoy en día, conserva los viejos andamios e ideas de los antiguos modelos militares.

A pesar de ello, su presencia en la agenda política subyace desde el mismo momento que existe el Estado, demostrando que no es consecuencia de un determinado escenario político-temporal.

Hace más de una década, cuando comencé a introducirme en esta temática, me planteé si la defensa debe entenderse únicamente como la asignatura que refiere a los conflictos exteriores en que dos o más Estados se enfrentan de manera violenta por medio de la fuerza, pues tal definición equivaldría a restringir y cercenar su noción político-militar.

Con el tiempo, desde el ámbito académico, evoque un espíritu crítico que me permitió involucrarme en su naturaleza y entender qué se necesita para desarrollar una política de defensa contemporánea.

Este proyecto de investigación surge de esa dicotomía conceptual. Entender cómo los militares en tiempo de paz transforman la defensa en un fenómeno abarcativo, es un desafío académico más que interesante. Y cuando digo abarcativo, me refiero a que su concepto -en la actualidad- debe comprender ideas amplias y concordantes con los arquetipos internacionales. Ideas que permitan al Estado disfrutar de los beneficios que ofrece el ámbito internacional, manteniendo relaciones pacíficas con los demás actores, otorgando estabilidad; fomentando la cultura y los valores sociales; generando y preservando



la paz y la seguridad internacional, el respeto, la protección de las libertades, los derechos fundamentales de las personas, el mantenimiento de la justicia, el cumplimiento de los deberes y las normas jurídicas internacionales, la preservación de la seguridad de la nación frente a los demás países y el bienestar social y económico de la población.

Fomentar su investigación es poner énfasis en una materia pendiente de hace varias décadas. Quizás, podamos entender a las Fuerzas Armadas (FFAA) y sus actividades en el exterior como una herramienta esencial del sistema de gobierno democrático y republicano, respetuoso de la comunidad, de la transparencia de la gestión y la defensa nacional en su conjunto.

1.2 Planteamiento del Problema

Entender hoy a la Defensa, es entender al componente militar en un sentido amplio y moderno que engloba disciplinas y valores diferentes. Ciencia, tecnología avanzada, investigación, ayuda humanitaria, diplomacia, educación, relaciones exteriores, integración regional, cooperación mutua, son algunos ejemplos.

Todas esas disciplinas se efectivizan mediante las Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas (CEFFAA), que actúa como herramienta fundamental de las políticas de un Estado moderno.

Aún en la actualidad, la defensa conserva su calidad de “necesidad pública”, encontrándose determinada por el colectivo social mediante el Gobierno (Administración Pública) y aprobada por aquel mediante el Parlamento (Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional). Es un servicio consumido simultáneamente por todos los habitantes que no tiene rivalidad y no se los puede excluir de su aprovechamiento. Sin embargo, ¿qué papel juegan los militares en tiempo de paz?

Para responder a ello, el primer problema que se nos presenta es el prejuicio social que se tiene sobre las Fuerzas Armadas. La sociedad –incluso en el ámbito académico- lleva años calificando su razón de ser como innecesario y prescindible en los tiempos actuales. Se las entiende como inútiles e improductivas dado sus amplios costos y sus desgastadas estructuras. Además, es frecuente escuchar que su nómina no está en condiciones operacionales de ofrecer el servicio para el cual están destinadas.



Asimismo, el desprestigio, el desmantelamiento de sus instituciones y las necesidades socio-económicas del país, han condenado de la agenda política actual su desarrollo y recursos.

Por si fuera poco, sostener el alto costo de las Fuerzas Armadas lleva a convencer a la dirigencia política que el diseño de la Ley de Presupuesto debe avanzar hacia otros bienes públicos -seguridad, salud, infraestructura y/o educación-, cuyos déficits son incluso más visible en la agenda gubernamental.

El segundo problema es que, si la relación costo-beneficio no se inclina por los beneficios tangibles, es cada día más difícil mantener un lineamiento estratégico de la defensa y la actividad militar en el exterior. Cuando la estructura es desmedida e irregularizada, fallan los mecanismos de administración y articulación.

Dice Scheetz Thomas que en la Argentina, el gasto militar no aporta nada a la defensa¹, siendo a la vez, una de las finalidades más costosa para el fisco.

Entonces, ¿Qué espera nuestra sociedad de las Fuerzas Armadas? ¿Son necesarias en los tiempos actuales?, ¿las Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas contribuyen al fomento de la defensa nacional y las relaciones exteriores?, ¿cumplen con su finalidad como herramientas de Defensa Nacional? ¿la Políticas en Defensa Nacional es subsidiaria de la Política Exterior?

De sus respuestas intentaremos revelar un concepto de defensa actual, moderno y contemporáneo. Un concepto que incluye valores sociales, políticos y económicos canalizados en la defensa de la democracia, un masivo apoyo de la comunidad internacional, en cosechar el respeto y acompañamiento internacional en lo relativo a Derechos Humanos, soberanía y autodeterminación de los pueblos.

Asimismo, para que la búsqueda de esas respuestas tenga un carácter consistente, es preciso conducirla en virtud de una idea rectora que pretenda demostrar que *“las Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas son una herramienta fundamental y subsidiaria de la política de “Defensa” y la política “Exterior” en tiempos de paz. Un instrumento esencial de los Estados modernos, en aras de integración y cooperación internacional, ayuda humanitaria y la enseñanza, ciencia, formación e instrucción militar en todos sus niveles.*

¹ “Thomas Scheetz” (1995), *“La necesaria reforma militar argentina”*, Nueva Sociedad Nro.138 Julio.Agosto 1995, PP. 132-141



Esperamos colaborar hacia una noción militar más contemporánea, digna del respeto social. Un modelo caracterizado por el profesionalismo, estrictamente capacitado, defensivo y diplomático, renunciando a acciones ofensivas de obtención de poder sobre los territorios y poblaciones de otros Estados, pero activamente presente en disciplinas científicas, tecnológicas, de investigación, ayuda humanitaria, diplomacia, educación, relaciones exteriores, integración regional, cooperación mutua, entre otros valores.

1.3 Objetivos

El objetivo principal del presente trabajo es determinar si las Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas contribuyen al fomento de la Defensa Nacional y las Relaciones Exteriores.

Para ello, debemos identificar si la política de defensa es subsidiaria de la política exterior, cuyas proposiciones se consideran relevantes para la discusión planteada.

Asimismo, se prevé evaluar si las Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas cumplen con su finalidad. Esto es, un herramientas de defensa y política exterior que introduce conceptos de accionar militar en el ámbito internacional como elementos de determinación de objetivos estratégicos y de cursos de acción que permite cumplir con la misión y visión de un Estado moderno.

1.4 Aspectos Metodológicos

Para cada proyecto de investigación resulta necesario diseñar y construir un instrumento y una técnica adecuada. Investigar es intentar conocer la verdad.

El presente estudio tendrá por finalidad identificar factores que se asocien con las Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas y, en consecuencia, poder actuar sobre la Defensa y mejorarla. Brindará una investigación empírica, puesto que se realiza a partir de datos primarios recolectados en informes y experiencias, y del tratamiento de datos secundarios, teniendo como guía los procedimientos, practica y los circuitos administrativos del Ministerio de Defensa. Para ello, el plan de acción estará integrado por un análisis teórico sobre la conceptualización del componente militar en el exterior.



En cuanto al alcance de la investigación, el estudio tiene carácter descriptivo, a través de asociaciones de variables definidas, como la relación de la defensa y las relaciones exteriores.

Se desarrollará un estudio observacional que exponga la realidad actual del componente militar. Cuantas más actividades en el exterior analicemos mayor fortaleza tendrán las conclusiones y viceversa. Asimismo, será de carácter explicativo, a fin de analizar la cuestión desde diversos enfoques casuísticos y desde una perspectiva investigadora sobre los beneficios que traen las CEFFAA a la sociedad.

No plantaremos la realización de experimentos, pues creemos que el fenómeno debe considerarse desde un enfoque exploratorio descriptivo, empleando fuentes primarias como normativas, informes de gestión, y opiniones técnicas que reflejen la experiencia de las FFAA en el exterior.

Contemplaremos su marco teórico en relación a los lineamientos políticos y doctrinales actuales concordantes con las políticas de Defensa Nacional y las Relaciones Exterior en sector público.

La eficiencia, eficacia y efectividad será estudiada desde la óptica de los beneficios que otorga la actividad militar en el exterior y en virtud de la integración regional, experiencia académica, ayuda humanitaria y/o desarrollo de ciencia y tecnología obtenida, convirtiendo a dicha actividad en una herramienta fundamental de la política de defensa de los estados modernos.

Respecto a la recopilación de datos, la misma se hará al momento de iniciar la investigación, producto de un enfoque transversal de la cuestión. Nos permitirá realizar un trabajo observacional que permitirá analizar los datos de las variables recogidas en un lapso de tiempo determinado.

Finalmente, el método de recolección de datos será tanto de fuentes internas - *registros administrativos e informes técnicos*-, como externas -*internet, bibliotecas digitales, revistas de doctrina, artículos y publicaciones, etc.*-, a fin de reunir y medir información de diferentes fuentes para obtener una visualización completa y precisa acerca de las CEFFAA.



2. MARCO TEORICO Y NORMATIVO

2.1 Marco Teórico

Como ya hemos señalado, el presente trabajo tiene por objeto analizar las Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas y su vinculación con la política exterior y la defensa nacional en Argentina.

Para comenzar, es necesario introducirnos en el concepto de Estado para luego definir *qué* es hoy la Defensa y *cómo* se relacionan la actividad exterior de los militares con los intereses nacionales.

2.1.1 Estado

Entendemos por Estado a una comunidad de seres humanos expresados en un proceso político que tiende a alcanzar el bien común, sobre la base de una organización jurídica, y como tal, sujeto de derechos y deberes dentro de la sociedad. Esta organización personifica a la comunidad humana que constituye la Nación y se compone de una serie de elementos como la población, el territorio y la organización jurídico política del poder y el gobierno.

Para Max Weber (1919), el estado es un conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad, en el sentido de que las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro para abocar un territorio delimitado. El estado reclama sobre este territorio el ejercicio del monopolio de la coerción física legítima, a fin de garantizar un orden que sostiene una multiplicidad de relaciones insertas en una matriz político-social protagonistas de las mismas².

Para Alfredo Le Pera (2007), el Estado es una -y la primera- persona jurídica sujeta de derechos y deberes, caracterizado por ser un ente ordenado y organizado política, jurídica y administrativamente. Asimismo, entiende que la hacienda es una coordinación activa de

² Max Weber (1919). El político y el científico. Universidad Nacional de General San Martín. Consultado el 5 de agosto de 2022. Contiene La política como vocación y La ciencia como vocación. <http://www.bibliotecabasica.com.ar>



personas y de bienes con los cuales se producen bienes y servicios con los que se satisfacen necesidades públicas como la Defensa, la Seguridad, las Relaciones Exteriores, etc.³

2.1.2 La Defensa y las Relaciones Exteriores

Por otra parte, Carlos von Clausewitz (1816-1830)⁴ entiende que si bien la guerra es un hecho social, es fundamentalmente un hecho político. Explica que la guerra dio paso a la Defensa, la cual hoy encuentra una concepción mucho más amplia e integral de su política.

En efecto, la defensa abarca un sinnúmero de nociones subsidiarias y complementarias que se materializan mediante el conjunto de acciones y procedimientos que el Estado debe realizar para prevenir y hacer frente a cualquier amenaza externa que atente contra la integridad, la soberanía y la independencia de su territorio.

La Defensa es una necesidad pública que, al igual que la política exterior, se despliega en el escenario internacional frente a otros actores, permitiendo el ejercicio efectivo y real del poder, ejercidas mediante actividades y operaciones sistematizadas para cumplir con su finalidad de forma activa, benéfica y eficientemente en el ámbito internacional.

Asimismo, se materializa mediante decisiones, acciones y estrategias del Estado orientadas a alcanzar la condición de seguridad para que el país pueda lograr el desarrollo de sus objetivos nacionales, libre de cualquier interferencia externa.

Respecto a la política exterior, la misma se desarrolla en la comunidad internacional como instrumento de ejecución de las relaciones externas, preservando, defendiendo y resguardando la soberanía, dignidad e interés de la República.

Eissa (2014), entiende que la seguridad de los habitantes y la defensa de la Nación constituyen dos áreas específicas sobre las cuales quienes gobiernan deben gestionar. Sostiene que la dimensión internacional de la Defensa es aquella que contribuye a la política exterior y que es definida como la política internacional de la defensa. Es la que debería

³ Le Pera, Alfredo (2007), "Estudio de la Administración Financiera Pública", Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

⁴ Von Clausewitz Carlos. (1816-1830). "De la Guerra", (1a. ed.), año 1989, Ediciones Libertador.



permitir la articulación entre la política de defensa y la política exterior, contribuyendo a través de lo que los militares denominan la maniobra diplomática⁵.

Ante tal aseveración, la política exterior resulta fundamental para la defensa, porque en un escenario de incertidumbre estratégica, donde no queda clara quién o qué es la amenaza, ni la magnitud, ni sus intenciones, la diplomacia, la integración regional y la cooperación internacional, amortigua los riesgos de la adopción de una determinada actitud y posicionamiento estratégico ante otros Estados y organizaciones externas.

2.1.3 *Qué son las Comisiones al Exterior de las FFAA*

Para una política pública en defensa bien definida, los Estados modernos elaboran sus lineamientos y estrategias coordinando sus tareas entre distintas áreas y organismos de sus gobiernos. Entre ellas se encuentra la Economía, las Relaciones Exteriores y los Derechos Humanos, dado que las nuevas circunstancias y desafíos internacionales se nos presentan en un mundo más abierto e integrado.

Hoy en día, por la rápida y compleja evolución de las relaciones internacionales, se hace necesario utilizar al componente militar en actividades exteriores para definir objetivos y rumbos de la política en defensa nacional y en relaciones exteriores. Así, las CEFFAA tienen por objeto fomentar y desarrollar las relaciones institucionales, y actuar en cuestiones operativas, de capacitación, cooperación e integración regional y/o ayuda humanitaria, a fin de realizar acciones solidarias, promover la paz, la cooperación y el aprendizaje, de forma permanente y continua, y todo lo relativo al desarrollo de la Defensa Nacional contemporánea.

En líneas generales, todas estas actividades se desarrollan en un contexto caracterizado por nuevos modelos internacionales sobre la paz mundial y la integración regional, contribuyendo a generar herramientas, técnicas y estratégicas que necesitan los Estados modernos para implementar políticas conjuntas, aún en escenarios con intereses contrapuestos. Asimismo, son una forma de relación militar con cada país, mediante las

⁵ Editorial, C., & Eissa, S. (2017). “Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico”. *Relaciones Internacionales*, 26(53), 246–265. <https://doi.org/10.24215/23142766e021>.



cuales se fortalecen nexos en el campo político, económico, comercial, militar, jurídico, geopolítico y geoestratégico.

Cabe agregar que, aunque la orientación y alianzas de Argentina ha variado a lo largo del tiempo y de los diferentes gobiernos, desde sus inicios se ha apostado a que las misiones al exterior sean una herramienta primordial en el escenario político global.

2.1.4 Las Comisiones al Exterior en los Intereses Nacionales

Se dice que la expresión “interés nacional” se corresponde con “aquellas cosas que los estados tratarían de proteger o conseguir frente a otros estados”⁶, como uno de los elementos principales de las relaciones internacionales.

El interés nacional puede definirse como la defensa y la promoción de objetivos de un Estado en el área política, económica, social y cultural, garantizando la supervivencia y seguridad del propio Estado y la defensa de su población. Toda concepción que afecte a la soberanía nacional, a la vida y la seguridad de los habitantes y que depende de un orden internacional estable de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos, hacen a ese interés nacional.

Se deduce así, que los intereses nacionales se encuentran amenazados no solo por la agresión directa de otros Estados, sino también por situaciones alejadas del mero ataque directo contra el territorio nacional. Como prevención, las CEFFAA contribuyen a la protección de esos intereses. Por ejemplo, la presencia en zonas apartadas, capacidades logísticas, protección de los bienes territoriales, apertura y mantenimiento de relaciones exteriores, seguridad humana, salud, ayuda humanitaria, capacitación militar como recurso para la defensa, entre otras.

Asimismo, la actividad militar en el exterior coadyuva a los intereses nacionales a mantener relaciones pacíficas y seguridad internacional, y a fomentar la cultura, el respeto, los valores sociales, los derechos humanos, la protección de las libertades, y el bienestar social de la población.

⁶ Sandra Sagripanti, (s.f.) “*Declaración de Interés nacional*”, Honorable Congreso de la Nación, Diputados Argentina. https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/D/declaracioninteresnacional.html



2.1.5 Clasificación de las Comisiones al Exterior de las FFAA

Como corolario de lo anterior y para la política de defensa en general, el Ministerio de Defensa clasifica a las CEFFAA en virtud de ciertos criterios específicos⁷.

Preliminarmente, debemos señalar que las comisiones se clasifican en misiones *permanentes* y *transitorias*. Las primeras son aquellas que tienen una duración mayor a los 365 días, mientras que las segundas se caracterizan por tener una duración inferior (o igual) a dicho plazo. Las comisiones transitorias, a su vez, se dividen en *mayores* –comisiones de 181 hasta 365 días-, y en *menores* -inferiores a 180 días-.

En relación a las Misiones de Paz, las mismas cuentan con un régimen específico, ya que no pueden superar los 385 días y su objeto debe ser congruente con los tratados internacionales de Derechos Humanos y los acuerdos alcanzados con la Organización de Naciones Unidas y sus cuerpos oficiales.

Por otra parte, las comisiones al exterior se clasifican por su naturaleza:

- *Categoría “Operativas”*

Esta categoría incluye las comisiones de inspecciones de material en el exterior, que tienen por objeto verificar, reparar y/o mantener el material desplegado en el extranjero (con excepción de los materiales relativos a misiones de paz) relacionadas con la ayuda y cooperación internacional, y las pasantías profesionales en el exterior, que favorecen las relaciones de amistad e intercambio de personas.

Por otra parte, los militares participan en “Ejercicios Combinados” con Fuerzas Armadas extranjeras, los cuales tienen por objeto el adiestramiento en diversas aptitudes estratégicas y en proyectos tecnológicos, producto de la política tecnológica e industrial de la defensa, que contribuyen al fortalecimiento de las áreas de capacidad de la defensa nacional, y otras.

Del mismo modo, las prácticas en situaciones críticas o de emergencias durante el desarrollo de vuelos con aeronaves no es posible en ciertos casos, mientras que en otros no es recomendable por el riesgo de daño personal y/o material que estos procedimientos atentan. En tal sentido, se emplean adiestramientos en “simuladores”, por cuanto tales

⁷ Resolución MD N° 269/2016, consultada el 27 de septiembre de 2022.



medios (que no se encuentran en el país y su adquisición no capitaliza el costo-beneficio necesario para una inversión de tal magnitud) son los únicos que posibilitan una adecuada capacitación, compatible con las exigencias impuestas por las normativas vigentes que regulan la actividad de vuelo internacional, y su finalidad es la de mantener un nivel óptimo de adiestramiento en sus tripulantes, contando con profesionales capacitados para operar en forma idónea y segura sus sistemas de armas.

- *Categoría “Capacitación”.*

Esta categoría incluye los cursos de Estado Mayor, técnicos, logísticos, enseñanzas en sistemas de armas, Escuela de Guerra, formación tecnológica, maestrías y/o posgrados en instituciones terciarias/universitarias extranjeras. Asimismo, incluye viajes de instrucción, con egresados e invitados de otras fuerzas y/o países.

- *Categoría “Misiones de Paz”.*

Como hemos mencionado, las operaciones de paz son comitivas de carácter particular y de régimen específico que implican el despliegue de personal militar en el exterior en el marco de misiones de paz de las Naciones Unidas. Incluyen Observadores Militares; Inspecciones, reparaciones y/o mantenimiento del material desplegado en el extranjero en el marco del cumplimiento de las Naciones Unidas. Asimismo, abarca operaciones destinadas al despliegue de personal militar en el marco de resolución aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

- *Categoría “Relaciones Institucionales”.*

Finalmente, todas las misiones y/o representaciones permanentes que sean relevantes para la Política Exterior y la Política Internacional de la Defensa de la República Argentina integran esta categoría. Por ejemplo:

- Reuniones bilaterales o multilaterales con Fuerzas Armadas de otros países, incluso las de orden conjunto.
- Expositores o Asistentes en Seminarios, Conferencias, Simposios, Convenciones, Foros, Comités, donde participan en reuniones o eventos que se realizan con motivo de acuerdos con organismos internacionales y relevantes



para la Política Exterior y la Política Internacional de la Defensa, o de Naturaleza Académica sobre temas de interés y especialidades.

- Profesores/Instructores en Instituciones educativas de fuerzas armadas de países extranjero.
- Visitas, intercambios entre Institutos y asuntos protocolares, que incluyen aspectos diplomáticos y de reciprocidad contractual.
- Ferias Internacionales y/o Exposiciones que contribuyan al conocimiento de los avances en materia afines a la defensa y que tengan potencial incidencia sobre las áreas de capacidad, especialmente aquellas vinculadas a la logística y al desarrollo tecnológico.

Esquema 1

TIPO DE COMISIÓN	
CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA
OPERATIVAS	Inspecciones de material argentino en el exterior
	Adiestramiento en simuladores
	Participación individual en ejercicios de las fuerzas armadas de otros países
	Pasantía profesional en fuerzas armadas de otros países
	Proyectos tecnológicos
	Ejercicios Combinados
Otras	
CAPACITACIÓN	Cursos de estado mayor, escuela de guerra o de nivel similar
	Formación tecnológica
	Cursos técnicos logísticos
	Cursos de capacitación en sistemas de armas
	Viajes de instrucción/ viajes de fin de curso
	Otras
MISIONES DE PAZ	Observadores militares
	Inspecciones
	Operaciones
	Otras
INSTITUCIONALES	Reuniones bilaterales o multilaterales
	Expositor o asistente en seminarios, conferencias, simposios, convenciones, foros, comités
	Asistente en seminarios, conferencias de naturaleza académica
	Expositor /profesor/instructor en instituciones de país extranjero
	Visitas, intercambios entre institutos, asuntos protocolares
	Misiones/representaciones permanentes
	Ferias internacionales y/o exposiciones
Otras	
OTROS CASOS	Integración de Tropas, etc.



2.2 Marco Normativo

El marco normativo del presente trabajo se constituye por el conjunto general de normas, criterios, lineamientos y directivas que regulan a las CEFFAA y a la Defensa Nacional en Argentina. Este marco se compone de la Constitución Nacional, que es la ley fundamental que rige nuestro país y donde se regula la organización y el ejercicio de los poderes del Estado. Asimismo, se compone de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, la Ley de Ministerio N° 22.520 y la Ley Orgánica del Servicio Exterior de la Nación N° 20.957.

2.2.1 Constitución Nacional (CN) y la Defensa Nacional Ley N° 23.554

En su parte pertinente, el preámbulo de nuestra Constitución Nacional declara que: *“Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de (...) **proveer la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino** (...).”*

Asimismo, el Art. 75° estipula que: *“Corresponde al Congreso: (...) 27. Fijar las fuerzas armadas **en tiempo de paz y guerra**, y dictar las normas para su organización y gobierno; -y- 28. Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y **la salida de las fuerzas nacionales fuera de él**”*. Además, el Art. 99.° establece que *“El presidente de la Nación: (...) 14. Dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación”*.

Por otra parte, es importante destacar que las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la Defensa Nacional, tienen por finalidad garantizar permanentemente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes. Así, la Ley N° 23.554, señala que la Defensa Nacional -además de constituir un derecho y un deber para todos los habitantes de la República-, es la integración y la acción coordinada de todas las Fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo del componente militar, en forma disuasiva o efectiva, y/o para enfrentar



las agresiones de origen externo. Además, el funcionamiento ordenado del Sistema de Defensa Nacional está orientado a determinar la política que mejor se ajuste a las necesidades del país, así como a su permanente actualización.

Finalmente, en relación a las directivas de Política de Defensa Nacional (Decreto N° 457/2021), es sabido que son una obligación esencial e indelegable del Estado mediante el cual deben converger todos los esfuerzos necesarios para preservar los intereses vitales de la Nación. Además, es política de Estado ejercer el gobierno político de la Defensa Nacional, impartiendo directivas claras que establezcan rigurosamente los criterios y lineamientos a los que deberá ajustarse la Política de Defensa, la Política Militar y, en consecuencia, la organización y el funcionamiento del instrumento militar de la Nación en el exterior.

2.2.2 Ley de Ministerio N° 22.520 y Ley Orgánica del Servicio Exterior de la Nación N° 20.957.

Por otra parte, e independientemente de la creación institucional, la Ley de Ministerios (Ley N° 22.520) determina las competencias del Ministerio de Defensa en cuanto “...asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la defensa nacional y las relaciones con las Fuerzas Armadas dentro del marco institucional vigente”. Asimismo, establece las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto “en todo lo inherente a las relaciones exteriores de la Nación y su representación ante los gobiernos extranjeros, la Santa Sede y las entidades internacionales en todos los campos del accionar de la República”.

Por otro lado, el apartado 11 de su artículo 18, enuncia que compete al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto “(...) entender en la introducción y tránsito de fuerzas extranjeras por el territorio de la República y la salida de las Fuerzas Nacionales, sin perjuicio de la competencia del Ministerio de Defensa”. Incluso, el apartado 12 del artículo 19, estipula que corresponde al Ministerio de Defensa “(...) entender en la determinación de la integración de los contingentes que se envíen al exterior para componer fuerzas de mantenimiento de la paz”.



Por último, la Ley N° 20.957, es el régimen que se aplica al personal del Servicio Exterior de la Nación como organización fundamental del Estado Nacional para el desarrollo de sus relaciones y el instrumento de ejecución de la política exterior nacional, preservando, defendiendo y resguardando la soberanía e interés de la República en el ámbito internacional.

3. DIAGNOSTICO

3.1 La Defensa y la Sociedad Argentina

Desde hace años existe en la Administración Pública Nacional la necesidad de entender y gestionar los procesos de desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones militares. Por norma general, es la función pública la que debe brindar soluciones metodológicas a los problemas y exigencias que apremian la agenda internacional en materia de Defensa, pues justamente mediante sus acciones se puede gestionar los lineamientos estratégicos, de integración y progreso militar en tiempos de paz.

Las acciones que forman parte de dicha política se llevan a cabo no solo en el territorio nacional, sino también fuera de él. De hecho -en las sociedades modernas- ya no se piensa a la defensa como la disciplina que entiende en los conflictos sociales en que dos o más Estados se enfrentan de manera violenta, sino en términos de ciencia, tecnología avanzada, investigación, ayuda humanitaria, agregadurías, educación, relaciones exteriores, integración regional y cooperación internacional.

Capacitarse, relacionarse con otras naciones, atender determinadas actividades específicas o desempeñar cargos en otros países u organizaciones internacionales, son algunos ejemplos de la política que un Estado moderno debe gestionar.

A pesar de ello, en la Argentina se observa un evidente desinterés por las actividades militares en el exterior, considerándolas innecesarias, ociosa y extremadamente erogativas para la situación actual del país. Además, la coyuntura político-económica y el descontento social desencadena un desapego profundizado de su noción, que tiende a desalentar su ejercicio y presupuesto.

Si bien la política de defensa es junto a la política exterior y la de Derechos Humanos, uno de los acuerdos más importantes alcanzados desde la vuelta a la democracia en



Argentina, en los últimos años no ha sido una de las prioridades de nuestra sociedad siendo, en consecuencia, una disciplina irrelevante en la agenda pública y gubernamental.

Lo paradójico es que, el hecho de no existir amenazas en los tiempos actuales, no termina de explicar la falta de definiciones en materia de defensa. Hay que recuperar las capacidades militares en nuestro país, puesto que la Argentina no puede darse el lujo ni el peligro futuro de no contar con Fuerzas Armadas. *La defensa nacional es como un seguro de vida o cómo una obra social. Es algo que jamás queremos usar, pero que hay que tener por las dudas*¹⁰ (Eissa, 2017).

Urge, por tanto, un concepto renovador sobre el papel de las FFAA. Querer entender su importancia sin considerar los nuevos paradigmas internacionales en defensa - *ciencia, tecnología avanzada, investigación, ayuda humanitaria, integración, agregadurías, educación, relaciones exteriores, integración regional, cooperación mutua*- es ignorar el potencial militar en la vida de una Nación.

Si la misión principal de los militares es intervenir en la seguridad exterior y defensa del país, entonces necesitan obstinadamente efectuar acciones no solo en tiempos de guerra, sino también en tiempo de paz, transformando el concepto militar de los viejos andamios en una idea arraigada en notables valores sociales.

3.2 Capacitación y Beneficios de las Comisiones al Exterior

Si analizamos la asignación de recursos presupuestarios para su actividad, veremos que la política de defensa no ha formado parte de la agenda política-gubernamental desde hace años, demostrando que ni la sociedad ni el elemento político del gobierno tienen interés sobre ella.

Sin embargo, *“Los pueblos que han descuidado la preparación de sus fuerzas armadas, han pagado siempre caro su error, desapareciendo de la historia o cayendo en la más abyecta servidumbre”*¹¹ (Perón, 1944). Para asegurar en la actualidad el cumplimiento

¹⁰ Editorial, C., & Eissa, S. (2017). “Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico”. *Relaciones Internacionales*, 26(53), 246–265. <https://doi.org/10.24215/23142766e021>

¹¹ Conferencia pronunciada por el ex Ministro de Guerra Coronel JUAN D. PERON, en la inauguración de la Cátedra de Defensa Nacional de la Universidad Nacional de La Plata, el 10 de junio de 1944.

URL http://www.dstechnologia.com.ar/comunidad/historia/peron/la_defensa_nacional.html



de la política de defensa, se requiere contar con un instrumento moderno y eficaz que permitan al Estado transparentar, mejorar y fortalecer su respeto: *“las Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas”*.

Hemos señalado que la Defensa Nacional no incumbe únicamente a los militares, sino a todos los habitantes de la Nación. Cuando se comisiona al exterior a un militar, se espera que adquiera mediante la observación, orientación, presencialidad e intercambio de información con otras Fuerzas Armadas, conocimientos, experiencias, metodologías y lecciones sobre aspectos contribuyentes a la formación profesional, relaciones de amistad y diplomacia estatal.

Los resultados más recientes han demostrado que la presencialidad en la educación, cooperación e investigación, da mejores resultados a la hora de alcanzar los aprendizajes requeridos, y permiten desarrollar mayores habilidades socioemocionales. En otras palabras, la presencialidad permite obtener experiencias sociales y emocionales que facilitan la adquisición de habilidades más profesionales, diplomáticas y cooperativas¹².

Desde una perspectiva científica, las comisiones al exterior también permiten el fortalecimiento de la defensa, facilitando el desarrollo de la tecnología aeronáutica, observando y analizando los nuevos avances, equipamientos, mantenimiento de aeronaves, tecnología aeroespacial y seguridad. Posibilita, además, la creación de mecanismos institucionales permanentes de cooperación regional, al tiempo que abarcan temáticas diversas como las relativas a la cooperación académica, científica, tecnológica, industrial y comercial.

Respecto a la formación, las reuniones en foros y disciplinas académicas contribuyen a la profesión y desempeño más eficiente del personal militar, dado que los conocimientos adquiridos tienen una aplicación directa en la planificación, organización y ejecución de la Defensa.

Del mismo modo, las comisiones al exterior contribuyen a materializar el compromiso argentino en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y a profundizar la interoperatividad con diferentes fuerzas (Fuerza Multinacional) permitiendo

¹² Fundación, Desarrollo Productivo y Tecnológico (2022) “La presencialidad en la educación universitaria”, Noticias Educativas y Pedagógicas. Noticias Nacionales, Newsletter DPT Nro. 73, <https://fundaciondpt.com.ar/actualidad-y-publicaciones/newsletter-2-2/newsletter-n-73-junio/n-73-la-presencialidad-en-la-educacion-universitaria/>



adquirir experiencia en situaciones de conflicto y catástrofes humanitarias. Además, permiten poner en práctica los conocimientos de navegación -aéreo, marítimo y terrestre-, advirtiendo al mismo tiempo que, con ello, nuestro país ejerce los derechos que le confiere el Derecho Internacional sobre los espacios bajo jurisdicción nacional, y contribuyen a perfeccionar el adiestramiento, obtener conocimientos y habilidades esenciales para la planificación y realización de operaciones conjuntas y combinadas adquiriendo experiencias y aportes de otros países de la región.

El Buque Escuela FRAGATA A.R.A. “LIBERTAD”, por ejemplo, cumple el rol de Embajada de la República Argentina. En calidad de tal, lleva a cabo la importante misión de incrementar los vínculos de amistad con los distintos países que visita y constituye la sede de reuniones con altas autoridades civiles, militares y fuerzas locales, así como es un ámbito propicio para manifestaciones artísticas, comerciales, deportivas, científicas y culturales de nuestro país.

Finalmente, para los casos de “Agregados Militares, Auxiliares de Agregados y Jefes de Misión”, dichas comitivas permiten brindar asesoramiento a Embajadores argentinos en todo lo relacionado con la política exterior y la defensa; e informar sobre las actividades que se realicen en el marco de sus acciones específicas, las que se desarrollan como parte integral de la misiones diplomáticas y que se orientan a la identificación de ámbitos de cooperación como a la materialización de los Acuerdos Marco y Actas de Entendimientos entre las Fuerzas Armadas de diversos países, suscriptos según la Política Internacional para la Defensa y la Política Exterior Argentina.

3.3 Prohibiciones de actividades exteriores de las Fuerzas Armadas

Antes de continuar, resulta fundamental señalar que la arquitectura jurídica y la doctrina de Defensa Nacional vigente en Argentina son muy precisas en la delimitación de misiones, funciones y responsabilidades de las Fuerzas Armadas en el exterior.

Por ejemplo, se deriva de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, de la Ley de Seguridad Interior N° 24.059 y de la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520, que deben descartarse como tópicos de formación, adiestramiento y perfeccionamiento el universo de las “nuevas amenazas” -terrorismo, narcoterrorismo, narcotráfico, piratería, etc.-, como



también los conflictos de baja intensidad, los conflictos híbridos y los conflictos no lineales, categorías que remiten a formas de enfrentamiento entre Estados y actores no estatales.

En ese sentido, deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, toda vez que su intervención supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales (Ley de Defensa Nacional N° 727/2006).

De hecho, el Decreto N° 571/20, advirtió sobre las distorsiones en cuanto a las responsabilidades y competencias del sistema de defensa argentino que fijaba la posibilidad de emplear Fuerzas Armadas en apoyo de estrategias tendientes a enfrentar problemáticas como la desarticulación de redes delictivas vinculadas al narcotráfico, la piratería, la trata de personas y el contrabando.

Posteriormente, el Decreto 457/21 que aprobó la Directiva de Política de Defensa Nacional enunció que dicha política debe evitar el problema histórico de la reproducción acrítica y descontextualizada de concepciones de empleo y doctrinas que reflejan, por un lado, los intereses y la mirada de potencias extranjeras y por el otro, realidades geopolíticas diferentes a las que imperan en América del Sur.

Así, en la actualidad, nuestro país adopta una “identidad estratégica defensiva, renunciando a políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder sobre los territorios y poblaciones de terceros Estados. La política de defensa, la política militar y los ciclos de planeamiento que para ello se despliegan, se encuentran estructurados según el principio de legítima defensa, lo que comprende la concepción y disposición estratégica, el diseño de fuerzas, las previsiones de empleo y la evolución probable del instrumento militar”¹³.

3.4 Visión y Misión de las FFAA en Comisiones en el Exterior

Como ya dijimos, el actual escenario internacional es incierto, puesto que no existe una amenaza clara que afecte los intereses vitales y objetivos de valor estratégico de la Argentina.

¹³ Directiva de Política De Defensa Nacional (DPDN, 2021) - IF-2021-60150305-APN-SSPEYPM#MD, consultado 22 de julio de 2022.



Sin embargo, consideramos que nuestro país apuesta a un mundo multipolar en el cual se requiere la utilización de herramientas que pueda servir para dar un horizonte de actividad operativa a las Fuerzas Armadas y abrir camino para que la actividad militar en el exterior -en tiempo de paz- sea una verdadera herramienta de la Política Exterior y la Defensa de la Nación.

En ese sentido, la *misión* principal de las CEFFAA, es “garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes”¹⁴. Estas deben comprender medidas y acciones no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que el conflicto armado o cualquier otro peligro puedan provocar en el territorio nacional, en sus bienes, población o en el medioambiente. En otras palabras, todo lo relativo a la preparación para un futuro conflicto con fuerzas de otros países y a la asistencia al estado en distintas circunstancias, se considera como una misión primordial de las CEFFAA.

Asimismo, tienen por *visión* servir a la patria, adiestrando, alistando y sosteniendo sus relaciones internacionales para contribuir a garantizar la soberanía, independencia, capacidad de autodeterminación e integridad territorial y proteger la vida, la libertad y los bienes de sus habitantes¹⁵.

4. PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN

4.1 Síntesis del Problema

Como hemos señalado, es habitual escuchar que -en la actualidad-, el componente militar conserva viejos andamios e ideas de los antiguos modelos militares. El desprestigio, el desmantelamiento de sus instituciones y las necesidades socio-económicas, han provocado que el entorno social, académico y político califique a las FFAA como innecesarias y

¹⁴ Ver sitio del Ministerio de Defensa en http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/directiva-de-org-yfuncionamiento-de-las-ffaa.html. Consultado el 15 de septiembre de 2022.

¹⁵ https://www.colegiomilitar.mil.ar/rediu/pdf/ReDiU_1848_art09-Responsabilidad%20de%20personal%20militar.pdf, consultado el 30 de septiembre de 2022



prescindibles en los tiempos actuales; entendiendo, además, que sus amplios costos y sus desgastadas estructuras no se condicen con la situación actual del país.

Asimismo, se suele creer que la Defensa es la disciplina que únicamente refiere a los conflictos exteriores en que dos o más Estados se enfrentan de manera violenta por medio de la fuerza, restringiendo y cercenando su noción político-militar.

Hoy, sostener el alto costo de las Fuerzas Armadas lleva a convencer al Estado Nacional que el Presupuesto General de la Administración Nacional debe avanzar hacia otros bienes públicos con efectos inmediatos y tangibles. Por ello, se ha generado una idea negativa sobre la actividad militar en tiempo de paz, que considera a las Fuerzas como un elemento prescindible, costoso y ocioso, ignorando el potencial militar en la vida de una Nación y restringiendo a la política de defensa a acciones aisladas y meramente de violencia externa de otros Estados.

4.2 Síntesis de las Propuestas

Hemos observado que una política pública tiene la finalidad de crear beneficios para la sociedad. La transparencia y la información ciudadana son necesarias para que las decisiones sobre cada política sean debatidas, evaluadas, revisadas y reformuladas a fin de pronosticar cómo afectan la vida de los habitantes.

Para contrarrestar lo señalado en el apartado anterior, debemos aclarar que los alcances de la política exterior influyen sobre toda una gama de factores (internos y externos), generando y preservando la paz, la seguridad internacional, el respeto, la protección de las libertades y los derechos fundamentales de las personas, el mantenimiento de la justicia, el cumplimiento de los deberes y de las normas jurídicas internacionales, la preservación de la seguridad de la nación frente a los demás países y el bienestar social y económico de la población.

Por ello, no debemos soslayar que la función actual de los militares implica medidas y acciones no agresivas contra otros Estados, canalizadas a evitar, anular o disminuir los efectos de un posible conflicto armado -o cualquier otro peligro-.



Proponemos entonces que las CEFFAA sean el elemento que fortalezca e impulse la defensa de la democracia y el masivo apoyo de la comunidad internacional, cosechando el respeto y acompañamiento internacional en lo relativo a Derechos Humanos, soberanía, respeto y autodeterminación de los pueblos, transformando a la política de defensa en una política amplia y subsidiaria de la política exterior.

Va de suyo que las CEFFAA contribuyen al logro de las políticas públicas de un Estado moderno en un mundo multipolar, puesto que permiten disfrutar de los beneficios que ofrece el ámbito internacional, manteniendo al mismo tiempo relaciones pacíficas con los demás actores internacionales, fomentando la cultura y los valores de la sociedad.

Asimismo, proponemos que las CEFFAA sean la herramienta fundamental y sinérgica de la política de defensa y la política exterior, pues tienden a promover la implementación de lineamientos estratégicos e institucionales, articulando ciencia, tecnología avanzada, investigación, ayuda humanitaria, agregadurías, educación, relaciones exteriores, integración regional, cooperación mutua, que posteriormente contribuyen al bienestar social esperados y a la seguridad exterior.

Por último y por efecto, mediante las CEFFAA proponemos un concepto de defensa amplio; un concepto que comprenda ideas concordantes con los nuevos paradigmas internacionales en defensa y política exterior, que permitan al Estado generar y preservar la paz y la seguridad internacional, el respeto y la protección de las libertades, los derechos fundamentales de las personas, el mantenimiento de la justicia, el cumplimiento de los deberes y las normas jurídicas internacionales, la preservación de la seguridad de la nación frente a los demás países y el bienestar social y económico.

4.3 Propuesta de definición conceptual

Nuestro sistema de gobierno es democrático y republicano, respetuoso de la división de poderes, la transparencia de la gestión, que implica además que cada institución cumpla con su finalidad, otorgando estabilidad al sistema. Toda política pública debe responder a las normas del Estado de Derecho, y la política de defensa no puede ser la excepción, puesto que están orientadas hacia el beneficio de la comunidad, siendo virtuosas y eficientes cuando



dan resultados. Para ello, debe existir una obediencia estricta a la Constitución Nacional, al derecho internacional, a las leyes en general y un irrestricto respeto a los derechos humanos.

Según hemos explicado, el conocimiento, la difusión y la aplicación de las comisiones al exterior se ha convertido en un eje central de la actividad militar, formando parte del proceso de educación integral en las diferentes etapas del adiestramiento profesional y de la diplomacia estatal. En ese sentido, dichas comitivas son el puntapié inicial al sustento de la política en defensa y en la política exteriores en su vocación de apego al derecho internacional y al Estado de Derecho. Asimismo, tanto la ciencia política, las relaciones internacionales, la historia, la economía, la ingeniería, etc. tienen mucho que aportar al estudio de ambas políticas.

Proponemos, entonces, una definición sustancial y moderna de las CEFFAA; puesto que, a pesar de la idea rectora expuesta en el presente trabajo, no encontramos en la legislación ni en la doctrina una descripción precisa de su objeto y naturaleza. Así, proponemos que las Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas constituyan “el conjunto de medidas y acciones que el Estado -mediante el componente militar-, pone en práctica en el ámbito internacional para prevenir y enfrentar cualquier amenaza a la integridad, la soberanía y la independencia del país, orientando su accionar hacia la política exterior y a los lineamientos diplomáticos, pacíficos, cooperativos, académicos y de integración regional como sustento y fortalecimiento de un Estado moderno”.

Nótese que, como hemos mencionado, las comisiones al exterior de las Fuerzas Armadas son el marco operativo de las acciones y misiones estratégicas que aseguren la soberanía e integridad territorial, y se elaboran mediante política de defensa basada en una organización militar flexible, de alta movilidad, ágil, bien comunicada, con líderes altamente capacitados y unidades entrenadas con excelencia.

4.4 Propuesta de Objetivos Generales y Específicos

Cuando hablamos de comisiones al exterior, suponemos un curso de acción que el Estado Nacional deben formular y cumplir en virtud de la política exterior y la defensa nacional, pues su objetivo final es proteger la forma de vida de los habitantes y la integridad de la Nación.



Sin embargo, al igual que cualquier política de Estado, la defensa -mediante las CEFFAA- requiere de permanencia en el tiempo, ya que supone acciones referidas al interés nacional y a los condicionantes establecidos por la situación internacional que combina de forma integrada los instrumentos de poder: políticos, diplomáticos, económicos, sociales, educación, y por supuesto, militar.

Juan D. Perón señalaba que “La organización de la defensa nacional de un país es una vasta y compleja tarea de años y años, por medio de la cual se han de ejecutar una serie de medidas preparatorias durante la paz, para crearles a sus fuerzas armadas las mejores condiciones para conquistar el éxito en una contienda que puede presentársele” (Perón, 1944)¹⁶.

Proponemos, por tanto, que las CEFFAA sean el instrumento moderno y eficaz que asegure a la soberanía de la Nación en el presente y hacia el futuro, y una herramienta que inculque capacidad intelectual y profesionalismo militar, consolidando los siguientes objetivos generales:

- *Definir la cooperación regional de acuerdo al Derecho Internacional;*
- *Proteger a la población, mantener su soberanía nacional, integridad territorial e independencia política de la Nación, y defender sus intereses y objetivos nacionales;*
- *Fortalecer los procesos de integración y fomenta iniciativas de seguridad cooperativa, adoptando una postura esencialmente defensiva;*
- *Solucionar conflictos que se produzcan en el ámbito internacional, en virtud de la vocación pacífica y en cumplimiento del Derecho Internacional, los medios políticos, diplomáticos y jurídicos;*
- *Mantener una capacidad militar para salvaguardar los intereses y objetivos nacionales, y sus compromisos con la paz y seguridad internacionales.*

Por otra parte, es sabido que la política en defensa es de carácter público y nacional porque involucra a todos los sectores de la sociedad y obliga a realizar esfuerzos de

¹⁶ Conferencia pronunciada Señor Ministro de Guerra Coronel Juan d. Perón, en la inauguración de la Cátedra de Defensa Nacional de la Universidad Nacional de La Plata, el 10 de junio de 1944.
http://www.dstechnologia.com.ar/comunidad/historia/peron/la_defensa_nacional.html



coordinación y planificación que hagan realidad el postulado de que la defensa es responsabilidad de todos y cada uno de los sectores que conforman la Nación.

En ese sentido, las comisiones al exterior poseen funciones esenciales e indelegables del Estado, pues se caracterizan por ser un elemento con visión a largo plazo, que trasciende los periodos de gobierno, y que se encuentra sujeta a las regulaciones de las políticas de Estado, concibiéndose para obtener un efecto deseado sobre los intereses nacionales en el ámbito de su competencia.

Sobre esa base, sostenemos que las actividades militares en el exterior deben ser reguladas en tres sentidos: definirse en el ámbito de la cooperación y en funciones de apoyo, diplomacia y cooperación internacional; precisarlas en lo logístico, material, operativo y académico; y estructurarlas en virtud de los lineamientos de ayuda humanitaria.

Partiendo de estas observaciones generales, proponemos que las CEFFAA tengan como objetivos específicos:

- *Preservar la soberanía del Estado;*
- *Mantener la integridad territorial en todas sus dimensiones;*
- *Garantizar la paz de la Nación;*
- *Contribuir a la protección de la vida, la integridad de su población y su identidad cultural;*
- *Contribuir al desarrollo económico y social del país;*
- *Contribuir a preservar la institucionalidad del Estado de Derecho;*
- *Garantizar el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo.*

4.5 Propuestas sobre la Confianza, Principios, Subordinación y Alcance

Todo lo anterior permite concluir que el vínculo que subyace entre la política de defensa y la política exterior del Estado Argentino, se produce en relación a medidas de fomento de la *confianza*, operaciones de mantenimiento de la paz, capacitación diplomática, políticas sobre intereses regionales, de desarrollo transfronterizo y de integración, Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos en todo su conjunto.



Las relaciones entre Estados se forjan sobre diferentes aspectos que, integrados de forma casi natural, sostienen su continuidad a lo largo del tiempo. Múltiples factores se ponen en juego para que las relaciones se consoliden en el presente y se proyecte de cara al futuro; sin embargo, en todos los aspectos necesarios para que efectivamente el vínculo se afiance, la confianza es, sin dudas, el aspecto más significativo de las CEFFAA y, además, el punto de partida para desarrollar con éxito la política exterior y la política de defensa. La confianza afianza las relaciones estatales y como lógica consecuencia de esto, las CEFFAA son el elemento complementario y fundamenta para lograrla.

Hemos dicho que la Política Exterior es la proyección externa de los objetivos políticos de nuestro país y se encuentra condicionada por la concurrencia de intereses nacionales de otros Estados en el ámbito internacional. Su característica más relevante es el interés nacional, entendido en su proyección internacional como un todo que tiene tres *principios*: seguridad, independencia y bienestar.

Desde esta perspectiva, proponemos que las CEFFAA deben apuntar a esos tres componentes esenciales: *seguridad*, *independencia* y *bienestar*. Es decir, ser la garantía de supervivencia del Estado, de su territorio y de su población (*seguridad*); fomentar el concepto de libertad y a la proyección histórica de la nación (*independencia*); y colaborar con el desarrollo político, económico y cultural de la Nación (*bienestar*).

Dicho más brevemente, las CEFFAA deben incluir estos tres principios -que han formado parte de la tradición internacional y prácticas del derecho internacional- a su base funcional; pretendiendo, además, alcanzar la solidaridad humana, el respeto de la autodeterminación de los pueblos, el afianzamiento de la paz y la democracia universal.

Del mismo modo, proponemos *subordinar* las comitivas militares a las relaciones exteriores, promoviendo diversas formas de seguridad colectiva y cooperativa, y fortaleciendo los lineamientos estratégicos del país y las relaciones con otros Estados y organismos internacionales. En otras palabras, *alcanzar* un clima de paz, diálogo, solidaridad y confianza en el ámbito regional, desarrollando y fomentando una política de buena vecindad para propiciar nuevas formas de cooperación e integración en el ámbito internacional, renunciando a acciones ofensivas de obtención de poder sobre los territorios y poblaciones de otros Estados.



Las Naciones que han entendido el valor de la confianza y lo que ésta representa, no casualmente se han convertido en líderes mundiales. Recordemos que las Naciones Unidas ya se ha expresado sobre esta temática, señalando que fomentar la confianza es un compromiso político que deben adoptar los Estados mediante medidas concretas y eficaces dirigidas al fortalecimiento de la confianza y a la seguridad¹⁷.

Finalmente, proponemos que mediante las CEFFAA se alcance los procesos de democracia, paz, cooperación, desarrollo, libertad y seguridad regional, la transparencia y el entendimiento mutuo coadyuvando al logro de los objetivos que persiguen los Estados, impulsando, asimismo:

- Respeto al Derecho internacional y la inviolabilidad de los tratados internacionales; además de promover y proteger los derechos humanos
- Solución jurídica y pacífica de las controversias internacionales;
- Defensa y promoción de la paz, la democracia y el desarrollo sostenible.
- Establecer y mantener relaciones diplomáticas, promoviendo un clima externo para el logro de la estabilidad democrática;
- Fortalecer el proceso de integración, para actuar como región en el plano internacional;
- Apoyar los procesos de reestructuración de los organismos internacionales como la ONU y fortalecer la cooperación internacional para combatir el subdesarrollo.

4.6 Propuesta de consolidación de un SCEFFAA

Por último, concluimos que las CEFFAA -como instrumento de acción- deben ser previstas, concebidas, preparadas y ejecutadas con toda oportunidad, contribuyendo a la misión y visiones general de nuestro país, favoreciendo la confianza y el aumento de las capacidades militares, técnicas y operativas de las políticas públicas en general.

Hemos visto, por otra parte, que las comisiones al exterior se complementan y relacionan entre sí funcionando como un todo para la Defensa. Por ello, deben estructurarse

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas, “Fomento de la confianza” [UNESCO], 2018. <https://www.un.org/disarmament/es/fomento-de-la-confianza/>



en virtud de un *Sistema de Comisiones al Exterior de las Fuerzas Armadas* (SCEFFAA) que tenga por objeto normalizar y ordenar los procesos de planificación, aprobación, ejecución y evaluación de las acciones militares en el exterior.

Se propone así, un sistema basado en TRES (3) etapas consecutivas definidas según términos, criterios, y lineamientos que las conforman: 1- Programación, 2- Implementación y 3- Evaluación.

En la primera etapa -Programación-, se deben compilar las comisiones al exterior en función de la prioridad, política exterior y lineamientos en defensa nacional, limitándose a los objetivos formulados por el Estado Nacional. Con ello, buscamos conocer las fortalezas y debilidades existentes en el desarrollo de la política de Defensa.

La ejecución de todas las misiones pre pactadas y previstas con anterioridad es la segunda etapa -Implementación-, dado que ya se cuenta con toda la infraestructura necesaria y con un buen plan de comunicación que permite identificar problemas y controlar los riesgos.

Por último, en la tercera etapa -Evaluación-, se promueve una participación sistemática y diagnóstica en donde los comisionados deben detallar los objetivos obtenidos y/o los inconvenientes suscitados. La eficiencia de este sistema debe relacionarse íntimamente con la Administración Pública Nacional que debe mejorar su articulación y estructuras, fijando objetivos que tiendan a superar los problemas del Estado en congruencia con los lineamientos políticos de las relaciones entre Estados y la defensa nacional.

5. CONCLUSION

Luego del diagnóstico planteado y las propuestas formuladas, creemos que es una buena oportunidad para compartir algunas reflexiones finales.

Como sucede después de un sincero y profundo estudio, pudimos responder las preguntas formuladas como punto de partida y, sin embargo, se nos han abierto otros interrogantes.

Asimismo, hemos comprendido que un análisis exhaustivo de las CEFFAA -que a simple vista parecen una actividad alejada de la misión tradicionalmente concebida para los militares-, es mucho más que un ejercicio para profundizar sobre su importancia en tiempo



de paz, ya que las amenazas a los intereses de un Estado tienen dinámicas diferentes, y por lo tanto, resulta necesario adecuar activamente los instrumentos y herramientas para prevenirlas.

Por otra parte, hemos puesto en evidencia una serie de aspectos que son pocas veces considerados al momento de tratar la Defensa Nacional y que inciden de manera directa en la vida de una Nación: *las relaciones entre Estados y la confianza*. Deducimos que, la defensa y las relaciones exterior, no son una tarea secundaria de nuestro Gobierno, pues la solidaridad y la confianza en el prójimo, la integración regional, la cooperación internacional y la soberanía nacional, jamás puede ser una tarea auxiliar de ningún Estado Nación. Por el contrario, es una función esencial que pretende el bienestar, el desarrollo y protección de su población.

Queda claro, asimismo, que las actividades militares en el exterior son una herramienta sustancial de la Defensa. Un instrumento que interacciona en un mundo complejo y en constante mutación, que comprende ideas amplias y concordantes con el resto de los países y que, por encima de todas las cosas, permite al Estado disfrutar de los beneficios que ofrece el ámbito internacional, manteniendo relaciones pacíficas; generando y preservando la paz y la seguridad internacional; fomentando la cultura y los valores sociales, el respeto, las libertades, etc.

Concluimos, en otros aspectos, que la función básica de cualquier actividad en el exterior no solo se limita a prevenir y proveer protección contra fuerzas armadas y amenazas extranjeras, sino también a fomentar las investigaciones científicas y tecnológicas militares, las cuales producen beneficios a la sociedad.

En relación a la subsidiaridad política, hemos observado que las comitivas militares son estrictamente necesarias para el sostenimiento y fortalecimiento de las relaciones estratégicas con otros países, ya que representan medidas de cooperación e integración regional, participación internacional y desarrollo de destrezas, técnicas, procedimientos y ejecución de operaciones de inserción, compartiendo experiencias y desarrollando interoperabilidad con ejércitos de otras regiones.

Concluimos, en definitiva, que en tiempos de paz las CEFFAA son una herramienta fundamental de la política de defensa y la política exterior. Son un instrumento primordial



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



de los Estados modernos, en aras de integración y cooperación internacional, ayuda humanitaria y la enseñanza, ciencia, formación e instrucción militar en todos sus niveles.

Para finalizar, creemos que las respuestas obtenidas han sido claras. Si la misión principal de las Fuerzas Armadas es participar en la confianza, seguridad exterior y defensa nacional, entonces necesitan incansablemente efectuar acciones en tiempo de paz, transformando el concepto militar en una idea comprometida con trascendentes valores sociales, pues “*una política de defensa exitosa es aquella que nunca desemboca en una guerra*”¹⁸ (Eissa, 2017).

¹⁸ Editorial, C., & Eissa, S. (2017). “*Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico*”. *Relaciones Internacionales*, 26(53), 246–265. <https://doi.org/10.24215/23142766e021>



6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografía Consultada

- Acuña, M. L., & Runza, R. (2005). *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*. Altamira. Buenos Aires.
- Anzelini, L; Poczynok, I. & Zacarías Di Tullio, E. (2017), *Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015)*, Serie de Documentos de Trabajo 4, Buenos Aires: UMET.
- Jorge Battaglini (2015), *Fundamentos Olvidados de la Política de Defensa: Reflexiones a partir del caso argentino*, Revista científica, Publicación de la Universidad de la Defensa Nacional, UNDEF Libros.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (1998), *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Eissa, S. (2017), “El sentido de las Fuerzas Armadas”, en *La Nación*, Buenos Aires.
- Eissa, S. & Paula Ferro Ariella (2021), “La política de defensa argentina desde el retorno de la democracia. Una mirada presupuestaria”,
- Eissa, S. (2017) “Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico”.
- Frederic, S. (2013), *Las trampas del pasado: las Fuerzas Armadas y su integración al Estado democrático en Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García, J.; Ballester, H.; Rattenbach, A. y Gazcón, C. (1987), *Fuerzas Armadas Argentinas. El cambio necesario: bases políticas y técnicas para una reforma militar*, Buenos Aires: Galerna.
- Le Pera, A. (2007), “Estudio de la Administración Financiera Pública”, Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Martínez, P. (2002), *La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso. La experiencia argentina*, La Paz: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa.
- Scheetz, T. y Cáceres, G. (1995), “Thomas Scheetz”, “La necesaria reforma militar argentina”, *Nueva Sociedad* Nro.138 Julio.Agosto 1995, PP. 132-141
- Soprano, G. (2016), *¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Educación y profesión de los militares argentinos en el Siglo XXI*, Buenos Aires: Prometeo.
- Weber M. (1919). *El político y el científico*. Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM).



Legislación Consultada

- Constitución Nacional (CN)
- La Defensa Nacional N° 23.554
- Ley de Ministerio N° 22.520
- Ley Orgánica del Servicio Exterior de la Nación N° 20.957.
- Ley de Personal Militar N° 19.101
- Decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional N° 727/2006
- Decreto N° 571
- Resolución MD N° 269/2016

Páginas de Internet Consultadas

- http://www.dstechnologia.com.ar/comunidad/historia/peron/la_defensa_nacional.html
- http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/directiva-de-org-yfuncionamiento-de-las-ffaa.html
- <https://www.un.org/disarmament/es/fomento-de-la-confianza/>
- <https://www.undef.edu.ar/>
- <http://www.bibliotecabasica.com.ar>
- <https://fundaciondpt.com.ar/actualidad-y-publicaciones/newsletter-2-2/newsletter-n-73-junio/n-73-la-presencialidad-en-la-educacion-universitaria/>