

# voCES

en el Fénix

EL MUNDO ACTUAL SE CARACTERIZA POR LA UNIPOLARIDAD Y LA VIOLENCIA PREVENTIVA. EN ESTE ESCENARIO NUESTRA REGIÓN SE MANTIENE COMO UN TERRITORIO DE PAZ, LIBRE DE CONFLICTOS BÉLICOS. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN MARCHA ASEGURAN ESTE CAMINO Y SON LA MEJOR HERRAMIENTA PARA ASEGURAR LA SOBERANÍA Y LA INDEPENDENCIA.

## LAS REGLAS DEL JUEGO



# sumario

## n°48

### septiembre

### 2015

## editorial

EL CAMBIO DE PARADIGMA

Abraham Leonardo Gak

**JUAN GABRIEL TOKATLIÁN** El lugar de la Seguridad y la Defensa en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina **6** **HÉCTOR SAINT-PIERRE** Breve reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas **14** **EMMANUEL BONFORTI** El Ejército, una institución en disputa. Crítica al enfoque liberal. ¿Es posible pensar un Ejército con convicciones nacionales y populares? **22** **PAZ TIBILETTI** Los cambios en el área de Defensa. ¿Fuerzas Armadas democráticas? Una mirada hacia la región **30** **ALFREDO W. FORTI** Argentina y los avances hacia una visión compartida de Defensa en UNASUR **38** **DORA BARRANCOS** Relaciones de género en el ámbito de Defensa: El camino hacia la equidad **48** **MIRTA IRIONDO y CARLOS DE LA VEGA** Defensa, conducción política y desarrollo **58** **LORETA TELLERIA ESCOBAR** Posneoliberalismo y Fuerzas Armadas en Bolivia **70** **SABINA FREDERIC** La formación de los militares argentinos en democracia: panorama y desafíos futuros **78** **MÁXIMO BADARÓ** Dentro y fuera del cuartel: transformaciones en la vida cotidiana del Ejército Argentino (1990-2010) **86** **NATALIA FEDERMAN** La política de archivos de las FFAA en el proceso de memoria, verdad y justicia **96** **ILEANA ARDUINO** La reforma del sistema de justicia militar: una política pública de derechos humanos para las Fuerzas Armadas **106** **LUCIANO ANZELINI** "Autonomía heterodoxa" y seguridad internacional: apuntes estratégicos para el caso argentino **114**

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

Dr. César Humberto Alborno

### Vicedecano

José Luis Franza

### Secretario General

Walter Guillermo Berardo

### Secretaria Académica

Dra. María Teresa Casparri

### Secretario de Hacienda y Administración

Contadora Carolina Alessandro

### Secretario de Investigación y Doctorado

Prof. Adrián Ramos

### Secretario de Extensión Universitaria

Carlos Eduardo Jara

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Federico Saravia

### Secretario de Graduados y Relaciones Institucionales

Catalino Nuñez

### Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Humberto Luis Pérez Van Morlegan

### Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Nuñez

### Director Académico de la Escuela de Estudios de Posgrado

Ricardo José María Pahlen

### Secretario de Innovación Tecnológica

Juan Daniel Piorun

### Secretario de Transferencia de Gestión de Tecnologías

Omar Quiroga

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Profesores

#### TITULARES

José Luis Franza  
Juan Carlos Valentín Briano  
Walter Fabián Carnota  
Gerardo Fernando Beltramo  
Luis Alberto Beccaria  
Héctor Chyrikins  
Andrés Ernesto Di Pelino  
Pablo Cristóbal Rota

#### SUPLENTES

Domingo Macrini  
Heriberto Horacio Fernández  
Juan Carlos Aldo Propatto  
Javier Ignacio García Fronti  
Roberto Emilio Pasqualino  
Sandra Alicia Barrios

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Luis Alberto Cowes  
Rubén Arena  
Fernando Franchi  
Daniel Roberto González

#### SUPLENTES

Juan Carlos Jaite  
Álvaro Javier Iriarte

### Claustro de Alumnos

#### TITULARES

Mariela Coletta  
Juan Gabriel Leone  
María Laura Fernández  
Schwanek  
Florencia Hadida

#### SUPLENTES

Jonathan Barros  
Belén Cutulle  
César Agüero  
Guido Lapajufker

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819  
Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

## staff

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo  
Aldo Ferrer  
Oscar Oszlak  
Fernando Porta  
Alejandro Rofman  
Federico Schuster

### COORDINACIÓN

TEMÁTICA  
Nilda Garré

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

Martín Fernández  
Nandín  
PRODUCCIÓN  
Paola Severino  
Erica Sermukslis  
Gaspar Herrero

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### DISEÑO EDITORIAL

Mariana Martínez

### DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti  
Carlos Pissaco

# EL CAMBIO DE PARADIGMA

**L**a historia de las Fuerzas Armadas en nuestro país está marcada a fuego por su actuación durante el siglo XX. Los gobiernos de facto impuestos por estas fuerzas a través de los golpes de Estado son el rasgo distintivo de ese período en el cual un sector de la sociedad que supo ser la vanguardia de la liberación y fundación de la Nación, terminó como un eslabón vergonzoso de la historia reciente.

Coincidente con la debacle de este actor social, se fue gestando la conformación del mundo actual, un mundo donde la lógica expansiva de Washington también repercute en nuestro país y nuestra región; un mundo donde la caída de la Unión Soviética trajo aparejada la unipolaridad estratégico-militar a nivel mundial, y donde cada Estado y cada bloque se vio obligado a buscar su lugar y su horizonte de soberanía.

Es ese horizonte el que hoy se nos muestra un tanto confuso y contradictorio. Mientras la potencia hegemónica hace gala de sus capacidades bélicas imponiendo a quien le parezca su dosis de guerra preventiva, nuestra región es, desde hace casi 30 años, un territorio de paz. Si bien todavía quedan por resolver algunas disputas fronterizas, el grado de conflictos armados registrados entre países en Sudamérica es muy bajo.

A esto hay que sumar que desde la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2008, se aceleró el proceso de integración política y la cooperación regional. Como parte de este proceso es que se creó el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) con el objetivo de avanzar en la cooperación en temas de seguridad internacional y defensa entre los países de la Unión. Este fortalecimiento a nivel regional en materia militar y la creación de un sistema de defensa subregional se ha tomado desde nuestro país como una verdadera política de Estado.

Volviendo entonces a la Argentina, para avanzar en estos procesos de integración hubo que reconstruir primero la cuestión de la autoridad civil, lo que de por sí demandó un trabajo muy arduo. El primer paso fue el juzgamiento de las autoridades de la última y más sangrienta dictadura. Luego, y entre los coletazos de la decisión anterior (intentos de levantamientos, leyes de obediencia debida y punto final, indultos), la sanción de una serie de leyes que marcan una estricta distinción entre los ámbitos de la defensa exterior y la seguridad interior, y las funciones de inteligencia. Finalmente, con la eliminación de la jurisdicción militar en materia de delitos y la previsión de figuras penales de especialidad en el código penal común, parecería cerrarse el círculo.

Ahora sí, una vez recuperada la conducción civil de las Fuerzas Armadas, era tiempo entonces de encarar las reformas de fondo de las mismas. Las nuevas iniciativas para llevar a cabo este objetivo de modernización institucional se enmarcaron, sobre todo en la última década, bajo el vector de los derechos humanos como eje articulador. El nuevo paradigma ya no implicaba únicamente controlar y limitar el accionar de las fuerzas, sino pensar a las mismas como instituciones cuyos hombres y mujeres debían ser reconocidos como sujetos de derechos, y formados como verdaderos profesionales en la tarea que deben cumplir. En esta línea, las transformaciones encaradas tuvieron un fuerte impacto en la vida interna de sus instituciones y sus integrantes. Al mismo tiempo que las Fuerzas Armadas perdieron la potestad para inculcar valores, ideas y prácticas en los jóvenes argentinos mediante el servicio militar obligatorio, su propia formación se vio radicalmente modificada, en la búsqueda de generar un nuevo perfil del militar en democracia como ciudadano, funcionario y profesional. La inclusión de formación universitaria, la introducción de la problemática de género, el desarrollo de la dimensión científico tecnológica son los mojones que marcan este camino. Pero si bien el saldo de este proceso es hasta el momento positivo, quedan todavía varios desafíos pendientes.

En el escenario mundial actual, renunciar al recurso último de la fuerza es abdicar del derecho a construir el propio destino como nación. El desafío es entonces la formación de personal profesional a la altura de los procesos de integración en curso, con la capacidad suficiente para alcanzar niveles parejos en cuanto a desarrollo, análisis, asesoramiento, dirección y planificación de la política de defensa y seguridad regional, con el objetivo último de lograr alcanzar un pensamiento estratégico común que nos permita como región defender nuestros recursos y hacer valer nuestros consensos, nuestros acuerdos y nuestros principios; en definitiva donde podamos, sumando nuestros esfuerzos y capacidades, defender nuestra soberanía territorial y nuestra independencia política.

**ABRAHAM LEONARDO GAK**  
(DIRECTOR)







# EL LUGAR DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA



por **JUAN GABRIEL TOKATLIÁN**. *Director,  
Departamento de Ciencia Política y Estudios  
Internacionales de la Universidad Di Tella*

DESDE EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA, ESTADOS UNIDOS HA VENIDO CAMBIANDO SU ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA. A PARTIR DE ESTOS CAMBIOS, SE PUEDE OBSERVAR QUE NINGUNA DE LAS DOCTRINAS EMPLEADAS POR LA POTENCIA HEGEMÓNICA HA LOGRADO CONSOLIDARSE. EN ESTE ESCENARIO, AMÉRICA LATINA TAMPOCO LOGRA ALCANZAR UNA POLÍTICA COMÚN FRENTE A WASHINGTON. ALGUNAS CLAVES PARA ENTENDER UNA COYUNTURA FLUIDA Y AMBIGUA QUE SE IRÁ DEVELANDO EN LOS PRÓXIMOS AÑOS.

**L**a cuestión de la gran estrategia (*grand strategy*) es fundamental para comprender el debate, el diseño y el despliegue de la política exterior y política de defensa de los países centrales. Así, un especialista como John Lewis Gaddis considera que una gran estrategia constituye “un proceso mediante el cual se entrelazan los fines y los medios, las intenciones y los atributos de poder, y los objetivos y los recursos”. Otro analista como Paul Kennedy destaca que el meollo de una *grand strategy* se ubica “en la política, en la capacidad de los líderes nacionales de aunar los elementos militares y no militares con el propósito de preservar y aumentar los mejores intereses de largo plazo de una nación”. Y aun otro estudioso como Thomas J. Christensen subraya que la gran estrategia es “el conjunto completo de políticas internas e internacionales orientadas a incrementar el poder y la seguridad nacional”. En breve, una gran estrategia remite a la posesión y al uso de distintos recursos (tangibles e intangibles) para respaldar la acción de un Estado; a la determinación de emplearlos y proyectarlos en el terreno externo; a la presencia de amenazas que necesitan enfrentarse con diferentes instrumentos e iniciativas; a la decisión de mantener o maximizar poder, y a la existencia de un sentido de misión en el plano mundial fundado en motivos prácticos y morales. De allí que en toda *grand strategy* resulta imperioso combinar diplomacia y defensa, atributos militares y materiales, ideas y praxis, persuasión y coerción, voluntad y oportunidad. Bajo ese marco de referencia lo clave es entender que Estados Unidos ha ido actualizando y transformando su gran estrategia en los últimos 25 años. Ello contribuirá a evaluar el lugar que la seguridad y la defensa han tenido y hoy tienen en las relaciones interamericanas. Se trata de localizar, en el nivel global y el continental, el contenido, modo y alcance de la *grand strategy* estadounidense; lo cual exige precisar la estrategia, la doctrina principal, el tipo de alianzas y lo que llamo una doctrina subalterna. En ese sentido, y al calor de la Guerra Fría, Washington consensuó y aplicó la estrategia de la contención. En aquel contexto era esencial frenar la expansión de la Unión Soviética y, de ser factible, revertir tanto su proyección de poder en la periferia como la consolidación de su área de influencia. La estrategia básica era el *containment* y la manifestación más ambiciosa era el *roll back*. La doctrina militar principal que prevaleció entonces fue la disuasión; esto es, dejarle en claro a Moscú que los costos de atacar a Europa occidental y/o el uso de armas nucleares contra Estados Unidos y sus aliados serían exorbitantes pues la respuesta de Washington sería aniquiladora. La dinámica de la “destrucción mutua asegurada” subyacía a una doctrina que tenía su espejo en el mismo tipo de mensaje que la URSS le enviaba a EE.UU.

*Una gran estrategia remite a la posesión y al uso de distintos recursos (tangibles e intangibles) para respaldar la acción de un Estado; a la determinación de emplearlos y proyectarlos en el terreno externo; a la presencia de amenazas que necesitan enfrentarse con diferentes instrumentos e iniciativas; a la decisión de mantener o maximizar poder, y a la existencia de un sentido de misión en el plano mundial fundado en motivos prácticos y morales.*

A su turno, la estrategia y la doctrina mencionadas eran acompañadas por el establecimiento de alianzas político-militares firmes. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el Tratado ANZUS (Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos), entre otros compromisos, eran, bajo la premisa de la bipolaridad, los acuerdos que aseguraban el mantenimiento de las zonas de influencia de Washington. Asimismo, en el ámbito continental la *grand strategy* estadounidense remitía a una doctrina subalterna. La eventual gran confrontación Este-Oeste tenía unos protagonistas principales (Estados Unidos y Europa occidental por un lado, y la Unión Soviética y Europa oriental, por el otro), mientras que las fuerzas armadas de Latinoamérica no eran contempladas como un actor decisivo en el combate directo contra la URSS. El papel de los militares de la región era prioritariamente interno: luchar y doblegar al “enemigo interno” –el “comunismo” local– que era concebido como la extensión en el área del expansionismo soviético. En breve, la doctrina subalterna que predominaba era la de la Seguridad Nacional. Con ello, cabe agregar, Washington, al igual que las elites regionales, tenían en claro que ante los dilemas de estabilidad o justicia, autoritarismo o democracia, violencia o derechos humanos, la preferencia prioritaria, más allá de la retórica usual, era en favor de la estabilidad, el autoritarismo y la violencia ante la presunta asechanza omnipresente de Moscú.

Desde el final de la Guerra Fría, pero de manera más contundente después del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos fue reformulando su *grand strategy*. En los noventa los cambios fueron incipientes y puntuales, producto, en parte, de los graduales reajustes globales y de ciertas ambigüedades internas. Por ejemplo, los años de Bill Clinton se caracterizaron por un fomento creciente aunque medido de la unipolaridad militar y por un comportamiento internacional en el que se combinó un multilateralismo episódico con un unilateralismo recurrente (especialmente en temas de seguridad). En realidad, al mirar en retrospectiva, es posible afirmar que la administración del presidente Clinton se autorrestringió bastante y se comportó menos inmoderadamente de lo que suponía su condición de superpotencia solitaria. Sin embargo, durante los dos gobiernos del mandatario demócrata, los sectores civiles y militares más duros, y a la vez más cercanos al pensamiento del partido republicano, no abandonaron la búsqueda de una asertiva supremacía estadounidense.

Serán, entonces, los atentados del 11 de septiembre de 2001 los que le brinden a la administración republicana de George W. Bush la ocasión de afianzar una gran estrategia con más consenso político, social y militar. Inmediatamente a posteriori del 11/9, el gobierno estadounidense superó dos problemas fundamentales. El primero, más coyuntural, tenía que ver con la dificultad original de legitimidad que había conocido la vic-



*La nueva estrategia se orientó hacia la primacía; es decir que Washington no iba a tolerar, ni en el campo militar ni el político, a ningún competidor internacional de igual talla, sea este amigo (Unión Europea), un viejo rival (Rusia) o un reciente oponente (China).*



toría presidencial de Bush en 2000. El segundo, más estructural, estaba ligado a la preocupante fisura entre líderes (más interesados en los asuntos internacionales y la necesidad de mayor intervención externa) y opinión pública (más interesada en los asuntos domésticos y menos inclinada al activismo externo) en materia de política exterior. Los atentados produjeron el rápido olvido de la primera problemática y la considerable mutación de la segunda. En consecuencia, la conjunción de voluntad y oportunidad coadyuvó a que Estados Unidos optara por cambios más sustantivos en su *grand strategy*.

Así entonces, la nueva estrategia se orientó hacia la primacía; es decir que Washington no iba a tolerar, ni en el campo militar ni el político, a ningún competidor internacional de igual talla, sea este amigo (Unión Europea), un viejo rival (Rusia) o un reciente oponente (China). Durante las dos presidencias de Bush hijo dicha estrategia se caracterizó por su agresividad: el persistente recurso a la fuerza, el significativo aumento del presupuesto en defensa, la desconsideración del derecho internacional, la ampliación de las bases militares en el exterior, y una mayor autonomía de las fuerzas armadas, entre otras. Pero los fiascos en Irak y Afganistán y la fenomenal crisis financiera que esta-

lló en 2008 le colocaron límites a esa modalidad de primacía. En ese contexto se produjo la victoria presidencial de Barack Obama. Desde los primeros meses de gestión su política exterior mostró algo que se fue afirmando después con el pasar de los años: era improbable una reorientación integral de la estrategia internacional de Estados Unidos. Ahora bien, sin duda, tanto por motivos internos (materiales y valorativos) como por razones externas (geopolíticas y económicas), la administración del presidente Obama procuró –con un éxito variado– una primacía calibrada o matizada.

En cuanto a la doctrina principal es evidente que se escogió por una mezcla. Por ejemplo, hacia Rusia persistió la contención en su acepción tradicional. En cuanto a China, se fue desplegando el denominado *hedging*. Derivada de la jerga financiera, esta opción de “cobertura” consiste en desarrollar dos políticas simultáneas que combinan contrapeso y compromiso, así como colaboración y competencia con el propósito de prepararse para lo peor (por ejemplo, a través del llamado *balancing*) y de aprovechar mejor las posibilidades de acercamiento e interconexión (por ejemplo, a través del llamado *engagement*). En cuanto a actores menos desafiantes se empleó la estrategia



de la “guerra preventiva” que apuntaba a mostrar que Estados Unidos se arrogaba el poder de usar su poderío bélico (incluido el táctico nuclear) contra un país, independientemente de que este se disponga a atacar de manera inminente a los Estados Unidos y sin tener en cuenta la evidencia cierta disponible para legitimar, al menos parcialmente, el recurso al instrumento militar en las relaciones internacionales. Conviene destacar que así como la contención no fue una doctrina privativa de Estados Unidos y que otros países, en el centro y la periferia por igual, la desplegaron en relación a vecinos cercanos y adversarios menos próximos, la guerra preventiva no es monopolio exclusivo de Washington. El hecho de que varios países la hayan sumado a su arsenal de eventuales acciones de fuerza demuestra cuán peligroso e ingenuo es suponer que la *preventive war* solo puede ser monopolizada por Washington. Y también es inquietante y cándido desestimar el impacto que tal tipo de acción punitiva tiene sobre los actores (estatales y no estatales) menos potentes, quienes tienden a apelar a la “guerra asimétrica” como el arma del débil ante el oponente más poderoso.

Adicionalmente, las alianzas sólidas del pasado se superponen en unos casos, y se sustituyen en otros, en tanto instrumentos diplomáticos de respaldo y compromiso político-militar, por coaliciones *ad hoc* (las llamadas *coalitions of the willing*), lo que supone que sólo Washington fija la misión y luego establece la coalición para llevarla a efecto. El caso emblemático fue el ataque a Irak en 2003 en el que Estados Unidos encabezó una coalición en la que participaron militarmente algunos países de la OTAN, del TIAR y de ANZUS, al tiempo que también se abstuvieron de hacerlo varios miembros de dichas alianzas. Un ejemplo reciente lo constituye la *coalition* de unos 40 países que lidera Estados Unidos en el combate contra el Estado Islámico (ISIS por su sigla en inglés).

Con este telón de fondo la doctrina subalterna, en el marco de una redefinición relevante de la *grand strategy* estadounidense, no está plenamente cristalizada. A diferencia de la Guerra Fría, ni Washington ha logrado imponer de manera definitiva una doctrina subalterna ampliamente aceptada por los países latinoamericanos ni estos han logrado converger integralmente en torno a una doctrina alternativa. Si se analiza el tema desde la práctica concreta, en especial en los últimos tres lustros, es evidente que Estados Unidos auspicia en el área una especie de doctrina de inseguridad nacional. Por un lado, Washington ha procurado arraigar en la región, con diferentes niveles de aceptación, la noción de que las “nuevas amenazas” son letales y vitales. Esto apunta a la proliferación de peligros en los que se entrecruzan, entre otros, el terrorismo global, el crimen organizado transnacional, el narcotráfico mundial y la corrupción internacional. Dichas amenazas se nutren de la ausencia parcial del Estado y, en consecuencia, requieren de un rol activo de las fuerzas arma-

das de cada nación para evitar, a su turno, la multiplicación de “Estados fallidos”. Otra vez, como en el pasado, los problemas de seguridad y defensa de la región tienen una expresión doméstica que debe combatirse borrando las diferencias entre seguridad interna y defensa externa, así como las fronteras entre el papel de los cuerpos policiales y el de las fuerzas armadas. Lo anterior incide e incidirá en la evolución de América latina como zona de paz y en el desarrollo de la democracia en el área.

Por otro lado, Estados Unidos continúa muy activo respecto de la región: el anuncio en 2013 por parte del secretario de Estado, John Kerry, de que la era de la Doctrina Monroe había terminado no significa ni parálisis ni pasividad de Washington en materia de seguridad y defensa en relación a América latina. Su sistema de bases militares en la Cuenca del Caribe sigue intacto. Después de 58 años la armada estadounidense reactivó en 2008 la IV Flota. El Comando Sur estacionado en Miami ha aumentado su involucramiento en la lucha contra el crimen organizado; en especial, en América Central. En cuanto a la llamada “guerra contra las drogas”, Washington ha propiciado y establecido el Plan Colombia, la Iniciativa Andina, el Plan Mérida para México, la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe y la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica. Es cierto que en diciembre de 2000 se cerró la infausta Escuela de las Américas, donde se adiestraron tantos dictadores de la región, pero el total de latinoamericanos entrenados en Estados Unidos entre 1999 y 2013 fue, según el *Security Assistance Monitor*, cerca de 220.000. A su vez, de acuerdo con esa misma fuente, EE.UU. es el mayor proveedor de asistencia militar y policial –US\$ 553 millones (2015)– y de venta de armas –US\$ 3.393 millones (2013)–. Además, según una nota de Associated Press de febrero de 2013, en todo momento del año hay hasta 4.000 efectivos militares desplegados a lo largo y ancho de la región. En buena parte de la opinión pública y política latinoamericana persiste la idea de que la cuestión de los *drones* (vehículos aéreos no tripulados)

y de las fuerzas de operaciones especiales se manifiesta fuera de la región; en especial, en Asia Central, Oriente Próximo y el norte de África. Sin embargo, los *drones* operan en los límites entre Estados Unidos y México y ya hay ensayos con dichos vehículos para interceptar cargamentos de drogas en el Caribe, al mismo tiempo que, según una nota de *The Washington Post* de julio de 2013, los militares estadounidenses emplearon *drones*, los llamados *ScanEagles*, en Colombia. Por su parte, las *Special Operations Command South*, en el marco del Comando Sur con sede en Miami, vienen desarrollando ejercicios con varias fuerzas armadas de la región y el *Air Force Special Operations Command* ha estado activo en América Central desde 2009. El almirante William McRaven, quien estuvo al frente del *Special Operations Command* entre 2011-2014, indicó en 2012 la voluntad del Pentágono de expandir el rol de las fuerzas de operaciones especiales en América latina, a pesar de no ser esta un área desde donde estuviera en jaque la seguridad nacional de Estados Unidos. Las *Special Operations Forces* realizaron en 2014 maniobras y despliegues en Trinidad y Tobago (enero), República Dominicana ( febrero), Belice (marzo), Honduras (abril), Colombia (julio) y Surinam (agosto). En mayo de 2015, 280 efectivos del *Special Purpose Marine Air-Ground Task Force South* se desplegaron en Honduras y estarán en el país por unos 200 días. Cabe subrayar que ni China ni Rusia, por separado, ni ningún otro conjunto de potencias extrarregionales tienen el grado de presencia e incidencia militar que Estados Unidos preserva en la región.

Ahora bien, esta gravitación de Estados Unidos en América latina y el Caribe no ha implicado que toda la región desarrollase y alcanzase una política común frente a Washington en el ámbito de la seguridad y la defensa. Sin embargo, sí se han producido algunos hechos interesantes en América del Sur. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), constituida en 2008, tuvo rápidos reflejos ante situaciones institucionales delicadas que

se manifestaron en los últimos años, evitando legitimar nuevas modalidades de golpes de Estado. La conformación del Consejo Sudamericano de Defensa en 2009, el establecimiento del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa en 2011 y la creación de la Escuela Sudamericana de Defensa en 2015 representan hitos importantes en la dirección de ir gestando una eventual propuesta doctrinaria novedosa en el área. Resultó también relevante el que Estados Unidos se replegase de Ecuador al finiquitarse su uso de la base de Manta y no lograrse que fuese constitucional el acuerdo con Colombia para usar siete bases militares de ese país. A pesar de las tensiones bilaterales de diferente tipo (cuestiones limítrofes, ambientales, energéticas, entre otras) que ha conocido Sudamérica en la última década, varias se han resuelto a través de fallos de la Corte Internacional de Justicia, de acuerdos directos entre las partes involucradas o de los buenos oficios de terceros. No obstante, se produjo un serio incidente entre Ecuador y Colombia en 2008 a raíz de un bombardeo colombiano en territorio ecuatoriano en el que se dio de baja, entre otros, a un líder de las FARC (Raúl Reyes) en lo que pudiera interpretarse como el ensayo de una especie de ataque preventivo periférico. A su vez, ha sido imposible hasta el momento que desde Sudamérica surgiese una propuesta colectiva y consensual para reformar la Junta Interamericana de Defensa y el TIAR. En breve, un balance variopinto en cuanto a la voluntad y capacidad regional para converger en materia de defensa. De hecho, lo que se puede observar es que ni la doctrina subalterna de inseguridad nacional se ha consolidado plenamente ni ha avanzado una precisa doctrina alternativa. Asistimos a una coyuntura fluida y ambigua cuyos contornos más nítidos se irán develando en los próximos años. Mientras tanto, es fundamental recordar que, en Latinoamérica, los principales problemas siguen proviniendo de la debilidad institucional, de la ausencia de desarrollo económico y de la carencia de equidad social, fuentes en las que abrevan nuestros mayores y más complejos retos.

*En buena parte de la opinión pública y política latinoamericana persiste la idea de que la cuestión de los drones (vehículos aéreos no tripulados) y de las fuerzas de operaciones especiales se manifiesta fuera de la región; en especial, en Asia Central, Oriente Próximo y el norte de África. Sin embargo, los drones operan en los límites entre Estados Unidos y México y ya hay ensayos con dichos vehículos para interceptar cargamentos de drogas en el Caribe.*

EL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN ASUNTOS INTERNOS ES UNA TENTACIÓN POLÍTICA QUE SUELE APARECER CON MÁS FUERZA EN ÉPOCAS DE CAMPAÑA ELECTORAL. EN NUESTRO PAÍS, LA DIVISIÓN ENTRE DEFENSA Y SEGURIDAD ESTÁ BIEN DEFINIDA POR LAS LEYES ESPECÍFICAS DE CADA ÁREA. A CONTINUACIÓN, LOS PROS Y LOS CONTRAS DE MANTENER ESTA DIVISIÓN.

# BREVE REFLEXIÓN SOBRE EL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS



por **HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE**. *Investigador del Consejo de Desarrollo Científico y Tecnológico CNPq y de la Fundación de Auxilio a la Investigación del Estado de São Paulo (FAPESP). Licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Magister en “Lógica, Epistemología y Filosofía de la Ciencia” por la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Doctor en Filosofía Política por la misma Universidad. Pos-doctorado FAPESP/Universidad Autónoma de México. Fundó y coordina el área de “Paz, Defensa e Seguridad Internacional” del Programa Interinstitucional (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) de Pos-graduación en Relaciones Internacionales “San Tiago Dantas”.*





**L**a concentración legítima del monopolio de la violencia como fundamento del Estado moderno es explicada como la fuga social del ambiente polémico generado por las guerras civiles y religiosas, que aterrizaron la Europa del siglo XVII, hacia un ámbito de neutralización política como garantía de la seguridad. El resultado fue la secularización administrativa de la cosa pública por la separación entre Iglesia y Estado y la eliminación de la figura del “enemigo interno” de las consideraciones políticas. El desarme de la sociedad y la concentración de los instrumentos de la fuerza en la figura del naciente Estado-nación permitieron salir de la situación polémica por el establecimiento de una única orden normativa para todo el territorio que regulase agonalmente los conflictos inherentes a la relación entre los flamantes ciudadanos. Así –dicho de manera dramáticamente breve– fueron definidos los *statu quo* nacionales, con lo que en ciencia política se

*El empleo de las fuerzas armadas en asuntos internos es una tentación política difícil de contener en los tiempos que corren, sobre todo cuando todos los otros instrumentos del Estado parecen impotentes ante el poder de fuego y de corrupción del crimen. Pero ese puede ser un camino de difícil retorno para la democracia y la conducción política de la Defensa.*

consagró en el dicho “buenas leyes y buenas armas”. En efecto, el monopolio de la fuerza por la concentración de los instrumentos de la violencia permitió garantizar la eficacia normativa que regula las relaciones sociales y protege ciudadanos y propiedades en todo el territorio. La posibilidad de dictar la estructura normativa de la sociedad dentro de un territorio delimitado, es decir, la decisión sobre lo permitido y lo prohibido, es el fundamento de la soberanía. De esa manera, el Estado es soberano en la medida en que consigue mantener con éxito a la comunidad en su territorio **protegida** dentro de las reglas que sustituyen lo polémico por lo agonal y, al mismo tiempo, que consiga **defender** esa normatividad de imposiciones externas. Proteger y defender son las dos únicas misiones que justifican y fundamentan el ejercicio legal del monopolio legítimo de la fuerza estatal. No obstante se trate de un *único* acúmulo de fuerza –lo que define el monopolio– las misiones a que se devota son signadas por particularidades de naturaleza diferente. Por un lado, la fuerza se orienta al interior del Estado para garantizar la situación agonal que regula los antagonismos en justas o competencias, inclusive electorales, donde el “otro” es un competidor, un adversario que se somete a reglas estipuladas *a priori* por un tercero. Por otro lado, la fuerza apunta al exterior, contra aquellos que pretenden modificar el *statu quo* social y, por lo tanto, que amenazan la particular forma de vida de la comunidad. Quien así actúa no es un adversario o competidor, sino un “enemigo” que combate y que no obedecerá otras reglas que las impuestas por el vencedor *a posteriori*. Esta dupla orientación de la fuerza, por sus especificidades, define modalidades de naturaleza muy particular. En el primer caso, la fuerza se aboca a **garantir** la eficacia de las reglas agonales (que regulan el juego) y a **proteger** los concurrentes, de ellos mismos o de un tercero que atente contra ellos o sus propiedades. De todos modos, quien atente o pretenda hacerlo contra alguien o sus propiedades no es un enemigo, más un ciudadano que precisa ser neutralizado y aislado para evitar que se transforme en un peligro para la sociedad, pero al cual el

Estado debe garantizar su vida y su dignidad, es decir, protegerlo como a cualquier ciudadano, porque no es un enemigo. En el segundo caso, el Estado debe defender la libertad de la decisión, es decir, su soberanía, en un ambiente relativamente anárquico, sin una normativa vinculante que ofrezca alguna previsibilidad de los actores y, por lo tanto, donde se impone el cálculo estratégico de la acción. En este ambiente, el Estado defenderá la particular forma de ser de su sociedad orientando toda su fuerza para **eliminar** la fuente del peligro y la amenaza de su capacidad de decidir. Como aquel que desde el exterior amenaza la soberanía es el enemigo que combate, la fuerza debe ser suficientemente **letal** como para disuadirlo de intentar afectar la soberanía o para eliminarlo en caso de que persista en su intento. En la complejidad del Estado contemporáneo estas dos especificidades de empleo de la fuerza fueron siendo institucionalizadas y consagradas constitucionalmente en dos estructuras ministeriales en general definidas en Capítulos constitucionales específicos. Fueron consagrados los conceptos de “**Seguridad Interior**” o “**Seguridad Pública**” para el ejercicio protector de la fuerza reservando el concepto de “**Defensa**” para la administración de la fuerza letal. Ambos sistemas de empleo del monopolio de la fuerza se orientan con doctrinas diferentes, con armamentos específicos, así como preparación y entrenamiento del personal muy especializados para las misiones constitucionalmente atribuidas. Así, esas dos naturalezas de la fuerza, por un lado protectora, regida por la doctrina de los Derechos Humanos, no letal, que controla “adversarios” dentro de los procesos regulados agonalmente para resolver los conflictos inherentes a la sociedad y, por otro, una fuerza defensiva letal, orientada por la doctrina del Derecho de Guerra y de los Derechos Humanitarios, que procura disuadir “enemigos” de que su intento de herir la soberanía redundará en su eliminación física llegado el caso, definen dos ámbitos de preocupación estatal que puede generar el empleo de la fuerza que definimos así:

► **Seguridad Pública o Interior:** es el ámbito en el cual la naturaleza de la fuerza, en su proyección interna a las fronteras nacionales, es *protectora* del ciudadano y *conservadora* del orden. Ella se emplea en **régimen de monopolio** y es administrada, en la complejidad del Estado moderno, por el Ministerio de la Justicia, como es llamado en algunos países, o Ministerio del Interior en otros y, más recientemente, Ministerio de Seguridad (como es el caso de la Argentina).

► **Defensa:** es la destinación externa de la fuerza de naturaleza *letal*, dirigida en **régimen de libre concurrencia**, a eliminar las fuentes de potencial hostilidad a la propia unidad decisoria y disuadir a las intenciones de hostilidad de un eventual “enemigo” en el ambiente anárquico de las relaciones internacionales. La administración de esta fuerza defensiva y de la preparación nacional para la eventualidad de su empleo queda a cargo, en el Estado moderno, del Ministerio de Defensa con autorización del Poder Ejecutivo (en la mayoría de los casos).

De esta distinción resulta la personificación administrativa de los diferentes ejercicios de la fuerza en dos tipos de burocracia estatal claramente diferenciadas en la mayoría de las constituciones del continente: 1) las **fuerzas policiales** (en sus más diversas denominaciones), que ejecutan el monopolio de la violencia en el ámbito interno, para cumplir con la función primordial de mantener el orden normativo que regula agonalmente el relacionamiento social de su comunidad y proteger al ciudadano y la propiedad, y 2) las **fuerzas armadas**, como instrumento específico (aunque no el único) responsable por la defensa del Estado y la sociedad de sus enemigos en situaciones polémicas, que emplea el monopolio de la fuerza externamente. Algunos

países cuentan con fuerzas intermediarias, como son los casos de la Gendarmería en la Argentina y los Carabineros en Chile. No obstante las diferencias apuntadas, contemporáneamente los conceptos del dominio de la Defensa y de la Seguridad fueron sufriendo mutaciones semánticas en América latina que en alguna medida, sospechamos, obedecen a intereses políticos de alcance continental. Si bien en su origen el deslizamiento conceptual apuntado haya podido estar más asociado a la necesidad de la potencia hegemónica regional de recuperar el control de los sistemas de defensa hemisféricos y ajustar las riendas estratégicas aflojadas en los últimos tiempos de la Guerra Fría, posteriormente la ambigüedad conceptual parece haber sido percibida como funcional por los gobiernos regionales, para satisfacer las urgentes demandas de las políticas domésticas de la mayoría de los países del continente. Si desde el punto de vista internacional la falta de nitidez de los conceptos del área de la Seguridad internacional y de la Defensa facilitan la interferencia y el control de la potencia hegemónica sobre la libertad de decisión de las estrategias nacionales, desde el punto de vista nacional, la ambigüedad conceptual se traduce en hipertrofia de las estructuras del Estado, en la pérdida de la capacidad combativa de su sistema de Defensa y en la desprofesionalización de sus fuerzas armadas.

Una simple mirada a la historia conceptual del área de Seguridad Internacional y de Defensa desde el fin de la Guerra Fría permite notar un claro deslizamiento conceptual. En general, la historia de los conceptos apunta a la búsqueda de una mayor precisión y univocidad, dado que los conceptos, diferentemente de las palabras, son instrumentos epistémicos de determinadas áreas del saber para recoger partes significativas de la realidad estudiada. Su utilidad reside en la precisión con que permita alcanzar y recortar un determinado sector de la realidad de manera coherente y consistente, comprenderlo, explicarlo y, eventualmente, controlarlo. No obstante esta obviedad, en el área de la Defensa y la Seguridad, esa búsqueda por la claridad y univocidad parece no constatarse. En realidad, muy por el contrario, muchas veces los conceptos se van tornando más ambiguos y vagos y sus límites se tornan nebulosos, porosos y hasta anodinos. Esto ha llevado a algunos analistas y “académicos”, poco inclinados a realizar un análisis más detenido y profundo, a juntar los términos en la fórmula “Defensa y Seguridad”, tal vez como una forma de no errar o de “conformar” a griegos y troyanos. Sea por lo que fuere, de esa forma, la riqueza semántica que podrían contener los conceptos específicos del área, perfeccionados y semánticamente pulidos por su propia historia epistémica, se pierde en un frenesí de neologismos que, lejos de aprender el fenómeno inequívocamente, dejan escapar la realidad entre su trama laxa y abierta para su uso arbitrario y, como tal, político.

Si en cualquier área del conocimiento la ambigüedad concep-

*La ampliación inédita del concepto de Seguridad, por un lado, y la presión de los habitantes de las ciudades por mayor seguridad, por el otro, llevaron a los gobiernos de la región, preocupados con la próxima elección, a buscar instrumentos y expedientes para disminuir los índices de percepción de inseguridad.*

tual es condenable y debe ser propedéuticamente combatida –particularmente cuando esos conceptos vagos son importados de manera acrítica, con la inmediata consecuencia de reforzar el colonialismo epistémico–, en el área de la Seguridad Internacional y de la Defensa esa práctica asume contornos políticamente dramáticos. En efecto, en esta área particular los conceptos, además de su función epistémica para científicos y académicos, son incorporados por el discurso político donde establecen una función normativa estatal y de comando operacional para los instrumentos institucionales. Considerando esta segunda particularidad de los conceptos del área que nos ocupa en esta reflexión, es posible observar la mutación conceptual al seguir la historia americana de los acuerdos internacionales, especialmente posteriores al fin de la Guerra Fría, en la cual los ministros de Defensa del continente o inclusive sus primeros mandatarios fueron firmando declaraciones hemisféricas en las que se amplió peligrosamente el alcance semántico de los conceptos de “Seguridad” y de “Defensa”. Con la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada el 28 de octubre de 2003 en México, durante la Conferencia Especial de Seguridad, se reconoció que la “nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional”. Con este reconocimiento se tornaron anodinos los límites normativos que regulan el empleo de la fuerza, dejándola apta para su empleo en todo aquello que cada uno de los gobiernos considerasen oportuno.

De esa manera, por deficiencia institucional en algunos casos, por las urgencias de agendas electorales, por fatiga de la democracia y hasta por falta de preparo de civiles para el ejercicio pleno de la conducción política en las áreas de la Seguridad



*La presencia de las fuerzas armadas ocupando las calles produce una sensación de seguridad en la población, aunque de hecho no reduzca en nada el crimen organizado ni los índices de violencia. Aunque inútil para enfrentar con éxito el problema, los militares en la calle provocan el resultado esperado en los índices que influyen la situación política.*



Pública y de la Defensa, los gobiernos de la región fueron recurriendo cada vez más seguido, de forma cada vez más continua y permanente y para una cada vez mayor variedad de misiones, a sus fuerzas armadas como la única institución disponible, eficiente y confiable. En algunos casos este empleo generalizado del instrumento militar promueve peligrosas mudanzas constitucionales para legalizar su actuación no prevista en ley. En otros es promovido en clara disconformidad con los preceptos constitucionales, dejando a los militares que cumplen con esas misiones en un “limbo jurídico” y sin cobertura legal. En todos los casos a un alto costo político, con aumento de la autonomía militar y de sus prerrogativas constitucionales.

La ampliación inédita del concepto de Seguridad, por un lado, y la presión de los habitantes de las ciudades por mayor seguridad, por el otro, llevaron a los gobiernos de la región, preocupados con la próxima elección, a buscar instrumentos y expedientes para disminuir los índices de percepción de inseguridad. Ante la imposibilidad de enfrentar el problema en el corto plazo, se atacaron los síntomas. La presencia de las fuerzas armadas ocupando las calles produce una sensación de seguridad en la población, aunque de hecho no reduzca en nada el crimen organizado ni los índices de violencia. Aunque inútil para en-

frentar con éxito el problema, los militares en la calle provocan el resultado esperado en los índices que influyen la situación política. Con la generalización de esta tendencia se llegó a la situación de, por un lado, desprofesionalizar a las fuerzas armadas y, por el otro, provocar una “hipertrofia” institucional, al desviar para el área de la Defensa presupuesto que debería reforzar los ministerios que se muestran inadecuados a los desafíos propios de los tiempos de la llamada “sociedad de riesgo”. Sin embargo, este refuerzo presupuestario de la Defensa no la fortalece, por el contrario, la desvía cada vez más de su función precípua con el consecuente riesgo de perder su capacidad combativa, además de frustrar la realización vocacional del militar.

No obstante estas consideraciones bastante corrientes, en muchos países del continente americano, preocupados por la dimensión asumida por algunos desafíos, como el crimen organizado internacional, el tráfico ilegal de personas, armamentos y drogas, los desastres naturales, las crisis medioambientales y de salud pública, emplean sus fuerzas armadas, de manera casi rutinaria, para hacer frente a esos desafíos. La situación crónica de estos problemas torna permanente ese empleo dado a las fuerzas armadas, que va exigiendo cobertura jurídica, doctrinas, habilidades, instrumentos, manuales de operación y presupues-



to específico. Pero con este ejercicio se ocultan las deficiencias institucionales que deberían ser subsanadas para ofrecer una respuesta flexible, profunda y adecuada a aquellos problemas, desde los diversos ministerios o de manera conjunta, por medio de una acción estratégicamente articulada. Así, los verdaderos problemas se cubren con un manto pirotécnico orientado a los síntomas (para obtener resultados políticos inmediatos) en lugar de apuntar a las causas, lo que llevaría más tiempo y tal vez exigiría medidas impopulares.

Consideramos que al colocar las fuerzas armadas en el combate sistemático al crimen organizado y el narcotráfico se corre el riesgo de exponerlas a la corrupción, particularmente por la práctica de un tipo de inteligencia que exige cierto grado de promiscuidad con los grupos criminales. Por otro lado, el contacto del militar con la sociedad en casos de empleo para contener desorden social o movilizaciones, con la doctrina y los instrumentos específicos para el combate, representa el riesgo de accidentes, con la posibilidad de victimar civiles y la consecuente pérdida de prestigio de la institución, como acaba aconteciendo con el empleo de las fuerzas armadas en prolongadas ocupaciones.

Letalidad y capacidad de combate son características defini-

doras del instrumento específico de la Defensa. El militar se prepara, entrena y se arma para abatir al enemigo o disuadirlo, es esa capacidad adquirida que no puede perder por su empleo en misiones subsidiarias. La extrema especialidad de este instrumento, imprescindible para garantizar la soberanía del Estado, no significa que no pueda ser convocado –dependiendo de las necesidades estatales y la urgencia– para aprovechar su capacidad logística, de movilización nacional, su velocidad de respuesta, presencia en el territorio y eficiencia operacional, para otras misiones que constituyan emergencias nacionales. Sin embargo, ese empleo no debe ser al costo político de la negociación ni de perder o disminuir su característica fundamental que es su capacidad de combate. La capacidad de combate, en hombres y medios, puede ser empleada en otras misiones **puntuales y transitorias, siempre y cuando no exijan la alteración de doctrina, ni de armamento, entrenamiento o carga presupuestaria que defina la permanencia de la misión**. Por eso nos parece que son de gran utilidad para auxiliar en casos de catástrofes naturales y accidentes ecológicos, por un lado, y también como apoyo a la acción policial sobre comando del judicial, por otro. El empleo de las fuerzas armadas en asuntos internos es una tentación política difícil de contener en los tiempos que corren, sobre todo cuando todos los otros instrumentos del Estado parecen impotentes ante el poder de fuego y de corrupción del crimen. Pero ese puede ser un camino de difícil retorno para la democracia y la conducción política de la Defensa; es recolocar la situación de Roma frente a su ejército del otro lado del Rubicón, porque una vez que se cruza el río, *“alea jacta est”*.

Ante la inminencia de una variedad de amenazas “intermésticas”, agravadas por estratégicas erróneas de combate, algunas alternativas de enfrentamiento son posibles. Un de ellas es contar con una fuerza de contención intermediaria, como la gendarmería y los carabineros, que nos parece bastante adecuada y no conlleva problemas institucionales, constitucionales ni operacionales. Otra es la formación de un cuerpo policial de combate, fuertemente armado con gran capacidad de fuego, inteligencia compartida, entrenamiento y doctrina específica para el enfrentamiento en combate contra la fuerza criminal. La tercera es destacar un grupo de militares con formación, armamento y doctrina policial, como la Brigada de la Ley y el Orden de Brasil, pero que tiene el contratiempo de crear una diferenciación entre militares que puede ser perjudicial para el espíritu de cuerpo de la corporación. Finalmente, fuerzas armadas multipropósito pueden resultar inútiles para cualquier propósito. De todos modos, la peor alternativa es no contar con ninguna y tener que improvisar al calor de los acontecimientos. Con relación al empleo de la fuerza militar no se juega ni improvisa.

NO EXISTE CUESTIÓN NACIONAL SIN VINCULACIÓN CON LA CUESTIÓN SOCIAL. A PARTIR DE ESTA DEFINICIÓN, EL EJÉRCITO NO DEBE SER ANALIZADO COMO ESTRUCTURA MONOLÍTICA, YA QUE EN SU INTERIOR SE EXPRESAN LAS CONTRADICCIONES DE CUALQUIER FORMACIÓN SOCIAL, CON TENSIONES ENTRE POSICIONES PROGRESIVAS Y CONSERVADORAS, LO QUE LO VUELVE UN CONCEPTO Y UN LUGAR EN DISPUTA. ALGUNAS CLAVES PARA PONER EN CRISIS LAS VISIONES TRADICIONALES SOBRE LA INSTITUCIÓN.

EL EJÉRCITO, UNA INSTITUCIÓN EN DISPUTA. CRÍTICA AL ENFOQUE LIBERAL. ¿ES POSIBLE PENSAR UN EJÉRCITO CON CONVICCIONES NACIONALES Y POPULARES?



por **EMMANUEL BONFORTI**. *Sociólogo.*  
*Docente de Seminario de Pensamiento Nacional y*  
*Latinoamericano, UNLA*



# E

l rol del Ejército en los países periféricos forma parte de un capítulo más en el conflicto por las interpretaciones y lo que se conoce como la “batalla cultural” acerca de las instituciones. Lejos de ser una discusión cerrada, atraviesa diferentes aristas y de acuerdo con la coyuntura su rol histórico y comprensión como fenómeno social pueden modificarse. En definitiva, el Ejército es un concepto y un lugar en disputa. El presente artículo propone en su primera parte desmontar la idea liberal del Ejército construida a partir de un determinado tipo de inserción y vínculo que han tenido nuestros países en la División Internacional del Trabajo. Y en una segunda parte se propone pensar qué características ha exhibido el Ejército en períodos donde la correlación de fuerzas permitió que se desplieguen proyectos de alcances inclusivos y populares. Por último, nos detendremos muy brevemente en los casos de la Argentina y el Perú.

Dentro de los cánones historiográficos se considera historia reciente a la producción de trabajos históricos que se ocupan del pasado cercano, la periodización establecida sería la década de los '70. En ese recorte es tan políticamente correcto como históricamente oportuno llegar a la conclusión de que el rol de las Fuerzas Armadas durante ese período ha sido repudiable, tanto en materia de derechos humanos como en el vínculo que establecieron con el Departamento de Estado de los Estados Unidos, profundizando en el área de la Defensa las relaciones de dependencia a nivel general, cuya consecuencia palpable fue el endeudamiento estructural de nuestros países. Los años de transición construyeron una imagen cristalizada de las Fuerzas Armadas que acabó en un divorcio definitivo con el resto de la sociedad. La pregunta que plantea esta primera parte es: ¿los ejércitos latinoamericanos siempre fueron un instrumento represivo y funcional a los intereses imperiales?

Según Rodolfo Walsh, “nuestras clases dominantes han procurado siempre que los trabajadores no tengan historia, no tengan doctrina, no tengan héroes y mártires. Cada lucha debe empezar de nuevo, separada de las luchas anteriores”. Los sectores dominantes se han inspirado en esta línea al mostrar a las diferentes instituciones como compartimentos estancos, de tal manera que no habría vínculo entre la economía, la política, las organizaciones obreras y el Ejército; no habría ideología y cada parte actuaría por separado. A lo largo de doscientos años de historia, el liberalismo ha sido un especialista en fragmentar y deshistorizar las relaciones sociales; la concepción sobre el Ejército y su rol histórico también integran esta práctica. Esta fragmentación es parte de una paradoja que fue la pretensión totalizadora del liberalismo en tanto proyecto de sociedad. En nuestro caso, a partir de 1853 se construyó una hegemonía capaz de atravesar la economía, la política, la historia y, por qué no, las representacio-

nes en torno a las Fuerzas Armadas. Sólo en breves períodos su predominio totalizador fue puesto en cuestión.

Dicha planificación consistió en sepultar la barbarie nativa por un proyecto de inspiración europea, avanzar en un proceso de colonización capitalista excluyente, y se creyó lograr la anulación de la población nativa impulsando el proceso inmigratorio y de esta manera hacer tabla rasa de una historia previa. Borrar la historia también implicaba otorgarle otro rol al Ejército, reconociendo su pasado a través del bronce aunque negando su esencia.

El progresismo liberal, al crear un ejército regular, anuló la relación popular de las milicias que se expresaban bajo la forma de montoneras desde 1820 y con la cesantía de los batallones que volvían de luchar en las guerras por la Independencia. Los principales hombres de armas, ante el olvido de la Buenos Aires de Rivadavia, se refugiaron en sus provincias conduciendo en

oportunidades las resistencias federales-provinciales contra el liberalismo porteño. He aquí el primer divorcio entre los proyectos liberales, el pueblo y el Ejército.

El proyecto dicotómico del '53 consideraba que dentro de la barbarie se incluía al Ejército como elemento irracional. Ya no era tiempo de guerra y en la República posible el poder civil debía imponerse sobre las armas. La formalidad del postulado y la asepsia que siempre caracterizaron al liberalismo quitaron la posibilidad de discutir el contenido político a tal axioma. Un Ejército domesticado, sin contenido nacional, era uno de los garantes para llevar a cabo la colonización capitalista. Pero el ideal liberal detrás de las formas siempre escondía su contenido y había erguido los cimientos para una república organizada en el orden y el progreso a fuerza de una política represiva en el interior, es así que al profesionalizar se "enviaba" al Ejército a los cuarteles. El error del plan fue pensar al poder civil o al Ejército



como abstracciones políticas cuando en realidad formaban parte de una sociedad determinada históricamente y no eran ajenos al conflicto social de los países periféricos. La construcción del relato liberal concluyó en el ideal del profesionalismo militar. Pero como siempre, la discusión no estaba puesta en la etiqueta, sino en la práctica, ¿de qué vale el profesionalismo si el Ejército no condenaba a la colonización económica?

La receta liberal que intentaba bloquear el vínculo entre Ejército y sectores populares anteponiendo la racionalidad del poder civil como el representante válido de la razón fue retomada por algunos sectores de izquierda durante el siglo XX. La idea de la revolución exportada explica la concepción de la izquierda liberal a la hora de analizar el Ejército. Detrás de la revolución exportada existía un marco teórico que analizaba a los procesos sociales periféricos bajo el prisma de los sucesos europeos. El antimilitarismo de la izquierda liberal tuvo su origen en las prácticas imperialistas que tenían los ejércitos europeos luego de la conformación de los Estados nacionales modernos. Durante la fase imperialista, los ejércitos europeos fueron el brazo armado de las burguesías metropolitanas y tuvieron una intervención activa no sólo en las invasiones a los países periféricos sino también en las represiones a las primeras experiencias obreras, como en el caso de la Comuna de París en 1871. Bajo estos acontecimientos, la izquierda liberal realizaba una analogía sobre el rol del Ejército. En la comparación anulaba el origen emancipador de los ejércitos periféricos que supieron enfrentarse contra los imperios portugueses, españoles, franceses e ingleses, entre otros. Esa ignorancia en el pasado que se manifestaba en negar el origen emancipador del Ejército encuentra su punto de ebullición y rechazo en el arco de las izquierdas durante el siglo XX al darse en nuestro continente una nueva alianza entre el Ejército y los sectores populares. Podemos mencionar los casos peruano, argentino o boliviano, las izquierdas y el progresismo liberal reproduciendo un esquema teórico europeo que consideraba a los ejércitos latinoamericanos de ese período como sucursales de los totalitarismos europeos.

*El éxito de los movimientos nacionales y la relación establecida entre Ejército y sectores populares radica en la comprensión histórica que tuvo el Ejército en determinado momento al acercarse a los sectores relegados, despegarse de la idea de profesionalismo y comprender que no existe cuestión nacional sin vinculación con la cuestión social.*

*El proyecto dicotómico del '53 consideraba que dentro de la barbarie se incluía al Ejército como elemento irracional. Ya no era tiempo de guerra y en la República posible el poder civil debía imponerse sobre las armas. La formalidad del postulado y la asepsia que siempre caracterizaron al liberalismo quitaron la posibilidad de discutir el contenido político a tal axioma.*

### **Cuando los Ejércitos abandonaron el "profesionalismo" pasando a ser nacionales y sellan una alianza con los sectores populares**

Al sacralizar las prácticas y el rol de Ejército, el progresismo liberal también cristalizaba la teoría de la revolución en países periféricos. El mismo Lenin pensaba que "el socialismo no era una abstracción de intelectuales sino método viviente" y en América latina la capacidad creadora se potenciaba. El punto de partida

del antimilitarismo se supeditaba a una concepción desacertada del concepto de nacionalismo que reproducían de los países europeos. En el "Viejo Continente" el nacionalismo se vinculaba a una lucha por el espacio vital y conllevaba necesariamente a la opresión en los países periféricos. Contrariamente, en estos últimos el nacionalismo apareció como un motor de liberación. En la concepción liberal de izquierda el Ejército poco podía ofrecer en las tareas democráticas burguesas que urgían en la periferia. De acuerdo con Juan José Hernández Arregui, sólo la madurez

histórica de una comunidad logra en determinado momento restaurar y ordenar los eslabones a través de la historia crítica de las ideas que enhila a las edades sucedáneas entre sí en la unidad superior del espíritu. La emergencia del peronismo como movimiento nacional y la irrupción de Velazco Alvarado en Perú dan cuenta de la idea de Arregui y permiten pensar la comunión del Ejército con el pueblo en un proceso de autoafirmación. El éxito de los movimientos nacionales y la relación establecida entre Ejército y sectores populares radica en la comprensión histórica que tuvo el Ejército en determinado momento al acercarse a los sectores relegados, despegarse de la idea de profesionalismo y comprender que no existe cuestión nacional sin vinculación con la cuestión social.

La estructura de dependencia de nuestros países se asienta en la extensión del latifundio, lo que genera una clase terrateniente parasitaria que carece de mentalidad nacional y considera improductivo al proceso de industrialización. Con esto refuerza el vínculo de dependencia dentro de la división internacional del trabajo y bloquea el desarrollo de un mercado interno fuerte producto de la baja especialización de los empleos y el escaso poder adquisitivo. Pero sobre todo, lastima la idea de soberanía económica que desde el ascenso del imperialismo estaba asociada a un desarrollo autónomo de la industria local.

El movimiento de autoafirmación en el que se ven involucrados los ejércitos argentino y peruano en determinado momento permite que estos tomen nota de tal situación promoviendo una ideología de industrialización y con pretensiones de ocupar el lugar de una burguesía industrial ausente en los países periféricos. La idea industrial es acompañada por un proceso de nacionalización de empresas de servicios y recursos naturales, y además por una política que fomentaba el consumo.

Una de las posibles variables que puede llegar a explicar el comportamiento nacional del Ejército en determinado momento histórico es su composición. Según Alain Rouquié, los oficiales argentinos no procedían de las familias hidalgas, es decir, la prosapia nos puede llevar a pensar que no tienen un compromiso eterno con los sectores dominantes, no sólo los oficiales sino también los cuadros intermedios y sobre todo los sectores subalternos que eran los principales afectados por la política entreguista de la oligarquía.

La lectura histórica que tuvo el Ejército posibilitó que integrase el movimiento nacional y se vinculase a los sectores populares y así avanzar en un movimiento autoafirmativo de soberanía.



## Hacia un Ejército Nacional Popular y Antiimperialista

A modo de cierre, más allá de la crítica frente al antimilitarismo abstracto de los sectores liberales, y con el fin de identificar a las Fuerzas Armadas como un sujeto activo en la realidad local, podemos mencionar que en muchas oportunidades nuestros ejércitos han procedido conforme a los intereses de las metrópolis imperialistas y salvaguardando los intereses de las oligarquías locales; la adhesión a la Doctrina de Seguridad Nacional ha sido un ejemplo de alianza con el imperialismo.

Sin embargo, la idea era romper con el sentido común liberal que sostenía que la profesionalización del Ejército implicaba que este no se convirtiese en un actor político. La discusión con el liberalismo era de fondo y filosófica, no pasaba por cuestionar si los militares debían o no ser parte de la vida política, sino discutir qué tipo de política practicaban, qué tipo de alianzas

proponían, qué valores democráticos representaban y cuál era el vínculo con los sectores populares.

Fueron militares Pinochet, Videla y Massera, desestabilizadores, cercenadores de las libertades políticas y civiles, alfiles de la política del Departamento de Estado y del Pentágono, pero también fueron militares los generales Perón, Velazco Alvarado y Torrijos, quienes participaron en política. El Ejército no debe ser analizado como estructura monolítica ya que en esa institución se expresan las contradicciones de cualquier formación social, con tensiones entre posiciones progresivas y conservadoras, tensiones de las cuales el liberalismo no se animó a dar cuenta. De no considerar estas contradicciones internas y el origen emancipador de nuestros ejércitos, resultará muy difícil explicar, por ejemplo, la irrupción en la vida política venezolana del general Hugo Chávez y la idea del socialismo del siglo XXI.



# LOS CAMBIOS EN EL ÁREA DE DEFENSA. ¿FUERZAS ARMADAS DEMOCRÁTICAS? UNA MIRADA HACIA LA REGIÓN

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS EN AMÉRICA LATINA REALIZARON ESFUERZOS PARA GOBERNAR TAMBIÉN EL ÁREA DE DEFENSA. SE HAN PRODUCIDO EN ESTE MARCO, IMPORTANTES REFORMAS LEGALES E INSTITUCIONALES EN CASI TODOS LOS PAÍSES DE LA REGIÓN. SIN EMBARGO, A PESAR DE LOS AVANCES, AÚN PARECEN QUEDAR CIERTOS TEMAS PENDIENTES PARA HABLAR DE UNA VERDADERA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS. ¿SON LAS FUERZAS ARMADAS REFLEJO DE LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS DE LAS CUALES FORMAN PARTE?





por PAZ TIBILETTI. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)

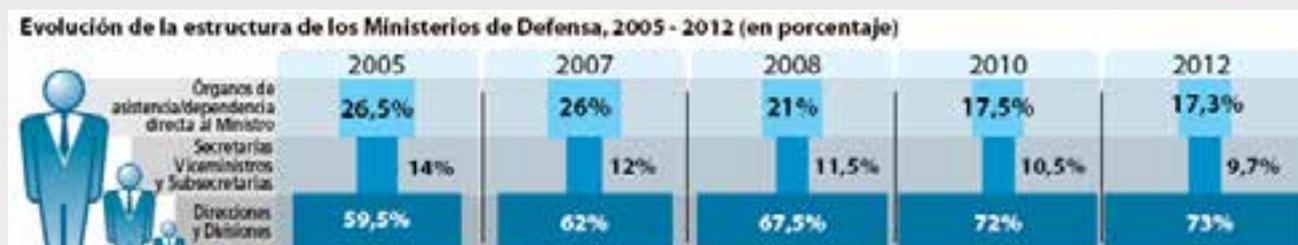
**H**ace más de treinta años que el binomio fuerzas armadas y democracia comenzó a trabajarse en América latina. A lo largo de todo este tiempo, muchas veces desde diversos ámbitos, se ha pensando que esto era ya un tema acabado. Los gobiernos democráticos se sucedieron y los militares parecieron estar al margen de cuestiones políticas.

Más allá de las medidas adoptadas por los diversos gobiernos en los primeros años del regreso de la democracia, diversas reformas se han venido aconteciendo, sin estar sin embargo la cuestión en la agenda política. Algunas cuestiones nos obligan a continuar la reflexión sobre este binomio.

## Las primeras reformas

Las salidas de los gobiernos militares han tenido sus particularidades en cada uno de los países, siguiendo estrategias y experiencias distintas. Pero en casi toda la región, si bien en diferentes períodos de tiempo, se han realizado importantes reformas en materia de defensa.

Una de las primeras medidas fue la construcción de nuevos marcos legales, que encuadraron el accionar de las fuerzas armadas. Ya a mediados de los '90 todos los países de la región afirmaban la "subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad legítimamente constituida", que se estableció como uno de los principios que guiaron la cooperación en el área de defensa a nivel hemisférico a través de lo que fue el proceso de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CDMA). Seguido a los esfuerzos para el control civil y la conducción política del área, se fueron fortaleciendo los ministerios de Defensa. Si bien en algunos casos aún prevalece el personal uniformado sobre los civiles en esta cartera de Estado, en casi todos los países es el ministro de Defensa quien ejerce el mando y control sobre las fuerzas armadas y conduce el área de defensa junto a una estructura ministerial que ha ido en aumento, siguiendo un proceso no sólo de profesionalización de las fuerzas armadas sino también de institucionalización del sector defensa. Se presenta el siguiente gráfico como una muestra de la evolución que han tenido los ministerios en los últimos años.



**Nota:** La comparación incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En el caso de las "Direcciones" se incluye a las mismas otras dependencias, departamentos y divisiones según la denominación de cada país, para construir esta categoría. A fines de comparación se han excluido los organismos propios de las Fuerzas Armadas, los Consejos de Defensa, federaciones o comisiones deportivas, el obispado castrense, las empresas e industrias, las escuelas y otros institutos o centros de estudio.

Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2012. RESDAL

Reconociendo que el tema merece un desarrollo aparte, no puede dejar de destacarse el caso argentino en materia de derechos humanos, y su lucha para el “Nunca más” y la construcción de memoria histórica, a través del proceso que se inicia en el primer gobierno democrático de la década de los ’80 y se profundiza a partir de 2003 en el juzgamiento a los militares por delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar. Acabar con esta impunidad fue la base desde la cual reconstruir la democracia en el país.

Continuando las referencias a la institucionalidad del sector, encontramos en otro poder del Estado ciertos retrasos. Si bien los Congresos tuvieron un importante rol en la conformación de los nuevos marcos legales, cuesta ejemplificar con algún caso nacional un Parlamento que lleve adelante (sin siquiera pretender lo ejecute cabalmente) su rol de control. Por supuesto, esto no es exclusivo del sector defensa, sino que se repite para todas las áreas de la administración pública.

¿Son suficientes estas reformas de carácter más bien formal, de nuevos marcos legales e institucionales para referirnos “sin que algo haga ruido” al binomio fuerzas armadas y democracia? Por supuesto que han sido (y son) una base importante. Una verdadera subordinación y conducción civil de las fuerzas armadas debería suponer un cierto grado de certeza acerca de que el retraining militar de la esfera política no representa sólo una cuestión histórica-coyuntural.

## Profundizando el camino hacia la democratización de las fuerzas armadas

Los avances registrados en cuanto al control y conducción civil y política no han sido suficientes para pensar en fuerzas armadas democráticas. Para continuar este proceso de democratización es necesario provocar también cambios subjetivos en las propias fuerzas. ¿Qué ha cambiado en la mentalidad militar? ¿Alcanza con declaraciones de altos jefes afirmando que acompañan y apoyan “al modelo” u oficiales gritando bajo el lema “patria o muerte”? Creo más bien que este tipo de cosas son riesgosas, dando continuidad desde otra óptica a los errores del pasado.

Las fuerzas armadas latinoamericanas han mantenido importantes espacios de autonomía, principalmente en cuestiones de organización interna. Fruto tal vez de negociaciones o negligencias, se fueron generando “arreglos” del tipo “eso es algo interno de ustedes, sigan manejándolo”. Tal vez la razón esté en los “tiempos políticos”, que no permitieron abordar todas las cuestiones en un mismo momento, pero ya se marca la hora de encarar.

Una de estas cuestiones refiere a la justicia militar. La Argentina es uno de los países que más lejos ha avanzado en reformas en la materia, llegando directamente a la abolición de la justicia militar en el año 2008. Unido a la cuestión del fuero castrense, se

*Debemos continuar el camino de conducción civil y política del área de defensa y democratización de las fuerzas armadas, formándolas, capacitándolas y dotándolas de los recursos humanos y materiales necesarios, para lo que como Estados democráticos y soberanos decidamos, recordando (y respetando) las bases legales que hemos definido.*

encuentran también los reglamentos internos y disciplinarios de las fuerzas armadas, pocas veces modificados –y en cuyo caso los cambios fueron trabajados por los propios militares–, los cuales generan hábitos y prácticas en la institución que se van reproduciendo hasta inconscientemente.

Estas prácticas (que generan realidad) se enraízan desde los primeros años de formación del personal militar. Yendo a lo que es el corazón de una institución castrense, su cuerpo de oficiales, continúa hoy vigente un modelo de internación, a través del cual se va moldeando la mentalidad y el espíritu militar. ¿Qué ha cambiado en la formación militar? Algunos países comienzan incipientemente a repensar algo más que la incorporación de materias sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario en las currículas de estudio, interviniendo en el currículo oculto a través de los valores y prácticas sociales que en estas academias se internalizan. Es necesario profundizar la construcción de una nueva subjetividad militar acorde con los valores democráticos por los cuales nuestras sociedades han optado. Sobreestimar la cuestión no es menor, si estamos pensando en que son los hombres y mujeres a los que dotamos de las armas del Estado.

No sólo es necesario pensar en los valores que internalizan, sino también en si las fuerzas armadas son en su propia conformación reflejo de la sociedad democrática de la cual forman parte. Por ejemplo, ¿cuántas mujeres hay en nuestras fuerzas armadas y qué funciones están llevando ellas a cabo?

Las cuestiones de género se han insertado en el último tiempo en la agenda regional. Sin embargo no siempre escapa de lo políticamente correcto. Hacia fines de los años '90 la institución castrense comienza a abrir sus puertas para la plena incorporación de las mujeres a la carrera militar, alcanzando en la actualidad una proporción aún muy menor en la conformación de las fuerzas, siendo las mujeres el 50% o más de las poblaciones nacionales. A casi veinte años de iniciado este proceso, en la mayoría de los países de América latina aún se encuentra vedado el ingreso para la mujer a determinadas armas dentro de cada fuerza (generalmente, aquellas desde donde se alcanzan los mayores rangos y puestos de liderazgo más representativos).

**Incorporación de la mujer en las especialidades de formación militar (oficiales)**

País	Nivel de acceso a especialidades		
	Ejército	Fuerza Naval	Fuerza Aérea
1.Argentina	Total	Total	Total
2.Bolivia	Total	Total	Total
3.Brasil	Parcial	Parcial	Parcial
4.Chile	Parcial	Parcial	Total
5.Colombia	Total	Total	Total
6.Cuba	Parcial	Parcial	Parcial
7.Ecuador	Parcial	Parcial	Parcial
8.El Salvador	Parcial	Parcial	Parcial
9.Guatemala	Parcial	Total	Total
10.Honduras	Parcial	Total	Total
11.México	Parcial	Total	Parcial
12.Nicaragua	Total	Total	Total
13.Paraguay	Parcial	Parcial	Parcial
14.Perú	Parcial	Parcial	Parcial
15.República Dominicana	Parcial	Parcial	Parcial
16.Uruguay	Total	Total	Total
17.Venezuela	Total	Total	Total

Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe.

Edición 2014. RESDAL

Pero aún para aquellos países en los cuales el acceso es total, ¿ello significa que se ha incorporado una perspectiva de género al interior de la institución? Una de las primeras cosas que hay que evitar es la homologación de los conceptos de “mujer” y “género”. Nada vincula la incorporación de la mujer a la institución castrense con la incorporación de una perspectiva de género en la institución. Las fuerzas armadas latinoamericanas aún están comenzando este camino. A nivel regional, cabe destacar las políticas en materia de género implementadas desde el Ministerio de Defensa de la Argentina desde el año 2006.

La consolidación de nuestras democracias fue trayendo estos nuevos temas a la agenda regional, los cuales tarde o temprano van repercutiendo en el área de defensa. Pensar en la democratización de las fuerzas armadas se hace aún más difícil si abrimos al debate no sólo cuestiones de género, sino también a la identidad de género y diversidad sexual. Importantes repercusiones tiene este asunto por ejemplo si se piensa en situaciones de abuso sexual, que no podrán tratarse hasta que la institución militar no salga del blindaje machista que provoca por ejemplo el ocultamiento de casos de abuso sexual por parte de oficiales hombres hacia subalternos hombres, los cuales terminan en el mejor de los casos en un cambio de destino en lugar de en la expulsión de la institución.

### Algunas reflexiones en el contexto regional e internacional actual

Otra de las reformas que se ha producido en estos años de democracia es el cambio en las hipótesis de conflictos. Si bien aún perduran ciertas tensiones y conflictos vinculados principalmente a cuestiones limítrofes (como la muy en boga este año entre Bolivia y Chile por la salida al mar), hoy la región se consolida como un espacio de paz sin existir hipótesis de conflicto que involucren el uso de la fuerza entre países vecinos.

América del Sur ha dado un impulso sorprendente a la cooperación regional desde el ámbito de la defensa, lo que en el proceso de integración europeo tardó décadas. El Consejo Suramericano de Defensa (CDS) es el ámbito de la Unasur en donde más se ha trabajado y avanzado en políticas concretas, fortaleciendo la

integración regional.

Tal vez dejando de lado ciertas tensiones de carácter político-ideológico (como ha ocurrido en el propio seno del CDS), la convergencia en la agenda de defensa con otras regiones del hemisferio puede ayudar a extender y ampliar esta cooperación regional. Las preocupaciones de los Estados insulares en materia de atención a emergencias y desastres naturales que hace no más de diez años nos separaban, hoy están en la agenda del día de todas las fuerzas armadas de la región.

Aún más, a pesar de la fuerte separación que países como la Argentina establecieron entre el ámbito de la seguridad pública y la defensa, hoy en día el 94% (la excepción es el caso chileno) de las fuerzas armadas latinoamericanas realizan de manera regular tareas vinculadas al mantenimiento del orden público.

*América del Sur ha dado un impulso sorprendente a la cooperación regional desde el ámbito de la defensa, lo que en el proceso de integración europeo tardó décadas. El Consejo Suramericano de Defensa (CDS) es el ámbito de la Unasur en donde más se ha trabajado y avanzado en políticas concretas, fortaleciendo la integración regional.*



## Relaciones entre defensa y seguridad pública en el contexto regional

### Campos e iniciativas actuales

#### Seguridad ciudadana



(prevención de la actividad delictiva, orden público, patrullajes; control de revueltas o manifestaciones)

- Creación de un nuevo Comando para tareas de seguridad pública: la Policía Militar de Orden Público en Honduras.
- Establecimiento de Bases de Operaciones Mixtas de la SEDENA para la atención en zonas de alto riesgo por presentar problemas de inseguridad, donde se realizan operaciones de vigilancia móviles y estacionarias en México.
- Despliegue de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para tareas de patrullajes y puntos de control en el Plan Patria Segura en Venezuela.
- Puesta en marcha del Plan de Operaciones de Seguridad Interna y Ciudadana 2013, para apoyar la Policía Nacional en operaciones de orden público, en República Dominicana.

#### Actuación preventiva y/o represiva en fronteras contra delitos



• Desarrollo de operativo Escudo Norte para la vigilancia y control de los espacios de frontera, en Argentina.

- Fuerza de tarea conjunta cívico – militar para proteger la frontera entre Colombia y Venezuela.
- Despliegue de efectivos militares guatemaltecos pertenecientes a la Fuerza de tarea Tecún Umán en la zona de frontera con México.
- Operaciones de vigilancia terrestres y aéreas para impedir el ingreso de armas, municiones, grupos con propósito de atentar contra la infraestructura del estado promover el narcotráfico y/o operaciones de guerrilla, en Ecuador.

#### Acciones contra el crimen organizado y narcotráfico



• Operaciones contra el narcotráfico y la delincuencia organizada desarrollados por la SEMAR, donde se erradican plantíos de marihuana y se decomisan armas, en México.

- Desarrollo del Plan contra el narcotráfico y el crimen organizado en Nicaragua.
- Tareas conjuntas para neutralizar el narcotráfico, crimen organizado, la trata de persona, y el tráfico de armas y otros, por las Fuerzas Armadas paraguayas.
- Fuerza de tarea conjunta realiza acciones para la erradicación de cultivos de coca en Bolivia

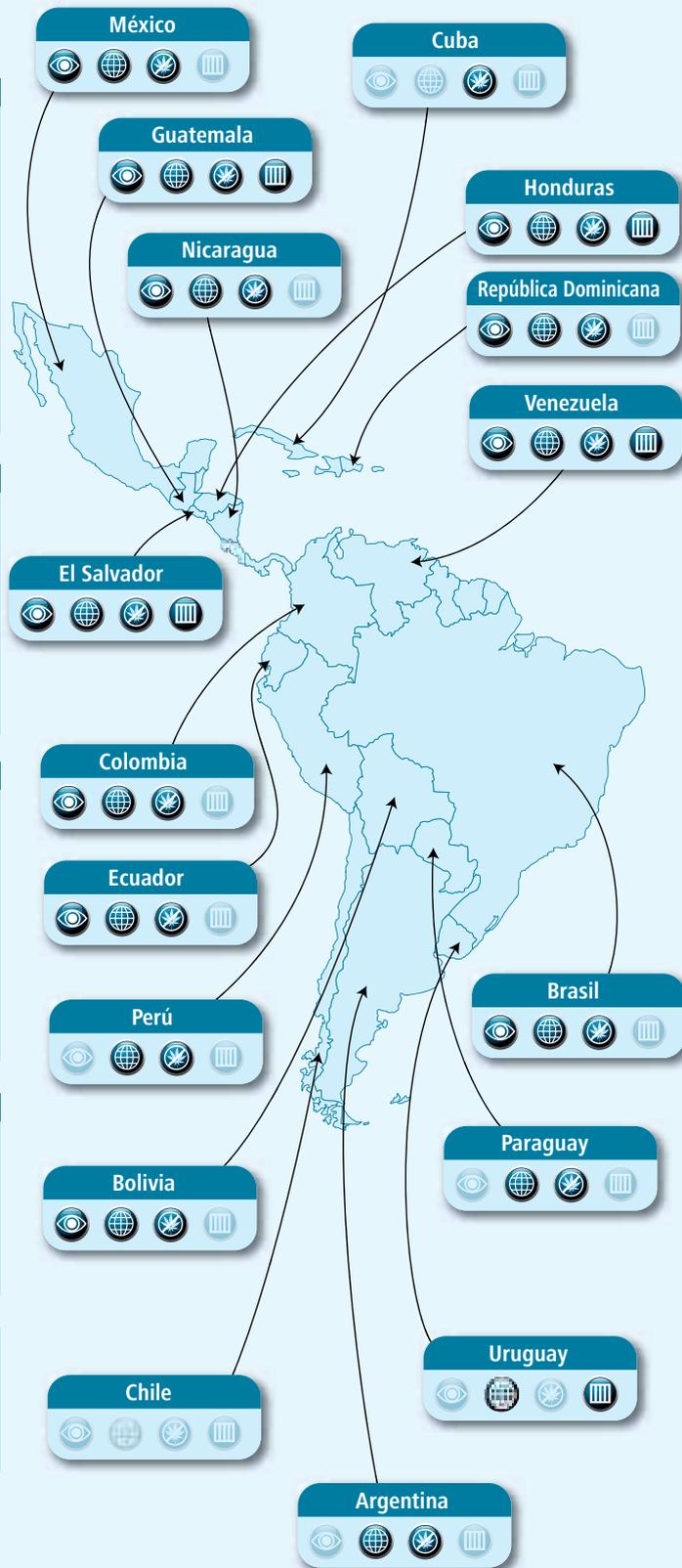
#### Control perimetral de centros penales



• Plan de Operación San Carlos seguridad externa e intermedia en 18 centros penales y 3 centros de rehabilitación de menores y Grupos de Apoyo a Centros Penales (GAAP): seguridad perimetral en el resto de los centros penales que no abarca el Comando San Carlos en El Salvador.

- Tareas de control de acceso y egreso, revisión e inspección de personas, vehículos y objetos que ingresan a las cárceles en Uruguay

- 65% de las Fuerzas Armadas consideradas posee algún programa de seguridad ciudadana.
- 76% de las Fuerzas poseen programas regulares de combate al narcotráfico o el crimen organizado.
- 29% realizan tareas de seguridad de cárceles.



Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2014. RESDAL.

Las fuerzas armadas están hoy abocadas principalmente a lo que se ha definido como sus misiones subsidiarias. No son sólo las ya establecidas operaciones de paz. Aun en este marco, hoy la preparación de un *peacekeeper* indefectiblemente debe ser otra: 8 de cada 10 militares en operaciones de paz están sirviendo en misiones no tradicionales. ¿Estos cambios han ido acompañados de cambios en la preparación necesaria para responder a tales desafíos? ¿Se produjeron cambios en la formación y hasta en la doctrina militar? Al apoyo en actividades de seguridad pública y asistencia a desastres naturales se le suman también una enorme cantidad de acciones de apoyo a la comunidad, tales como distribución de alimentos y agua, campañas de salud, reparación y mantenimiento de infraestructuras diversas, entre otras.

Tal vez se creyó que pensar en fuerzas armadas democráticas era acercarnos a los problemas de la gente. Nada más parecido a las muletillas de políticos en campañas electorales. Debemos continuar el camino de conducción civil y política del área de defensa y democratización de las fuerzas armadas, formándolas, capacitándolas y dotándolas de los recursos humanos y materiales necesarios, para lo que como Estados democráticos y soberanos decidamos, recordando (y respetando) las bases legales que hemos definido.

*Otra de las reformas que se han producido en estos años de democracia es el cambio en las hipótesis de conflictos. Si bien aún perduran ciertas tensiones y conflictos vinculados principalmente a cuestiones limítrofes (como la muy en boga este año entre Bolivia y Chile por la salida al mar), hoy la región se consolida como un espacio de paz sin existir hipótesis de conflicto que involucren el uso de la fuerza entre países vecinos.*



LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESQUEMA REGIONAL COOPERATIVO EN DEFENSA DEBE PENSARSE COMO LA CRISTALIZACIÓN EN ESTA ÁREA DE LOS ACTUALES CONSENSOS, ACUERDOS, ACTIVIDADES Y PRINCIPIOS QUE SE LOGRARON EN LOS ÚLTIMOS AÑOS AL INTERIOR DE LA UNASUR. EL DESAFÍO ES ALCANZAR NIVELES PAREJOS EN CUANTO A DESARROLLO, ANÁLISIS, ASESORAMIENTO, DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD REGIONAL, PARA LOGRAR UN PENSAMIENTO ESTRATÉGICO COMÚN.

# LA ARGENTINA Y LOS AVANCES HACIA UNA VISIÓN COMPARTIDA DE DEFENSA EN UNASUR



por **ALFREDO W. FORTI**. *Asesor Especial en Defensa del Secretario General de la OEA. Ex Director del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de UNASUR y Secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa, Ministerio de Defensa, Argentina.*

## I

La experiencia argentina de reforma tanto de su política de defensa como de las propias Fuerzas Armadas constituye un proceso poco estudiado y sin precedentes en América latina. Si tuviéramos que sintetizar las principales características de nuestra reforma podríamos mencionar cinco puntos medulares:

- ▶ Implementación de la Conducción Política (civil) de la Defensa y su instrumento militar (nivel estratégico nacional).
- ▶ Incorporación de la doctrina de Conjuntez en las FF. AA. y fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto con la creación del Comando Operacional (nivel estratégico militar).
- ▶ Investigación y sanción a las violaciones de los derechos humanos por militares (política transversal de memoria, verdad y justicia).
- ▶ Eliminación de las hipótesis de conflicto como ejes ordenadores de la política de defensa (reemplazadas por un posicionamiento estratégico defensivo y adopción de planeamiento estratégico por capacidades).
- ▶ Acompañamiento activo de la jurisdicción Defensa a la política de integración regional (creación de una Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa y activo papel en Unasur). Esta reforma comienza con el fin de la dictadura en 1983. Desde la asunción del presidente Alfonsín la temática Defensa tuvo sus avances y retrocesos, consumándose un importante hito en

1988 cuando se aprueba con un amplísimo consenso político y social la Ley de Defensa. Esta ley estableció taxativamente la separación de defensa y seguridad e incluyó en su letra y espíritu los principios enumerados precedentemente. Sin embargo, no es sino hasta el 2006 (18 años después de promulgada) cuando el presidente Néstor Kirchner reglamenta la Ley de Defensa, y es recién ahí cuando se comienza a efectivizar la reforma, bajo la conducción de la primera mujer ministra de Defensa, Nilda Garré.

¿Por qué se pudo diseñar, consensuar y realizar en la Argentina estas reformas tan profundas en un sector tan delicado como la Defensa? Sin duda que existen varias razones y causas objetivas, desde la ineludible lucha de los familiares de víctimas y organismos de derechos humanos, hasta la voluntad política de algunos gobiernos para vencer múltiples obstáculos opuestos por la corporación militar y sus aliados políticos y formadores de opinión. Sin embargo, la particularidad del caso argentino es que, a diferencia de los otros procesos de transición democrática en países hermanos como Uruguay, Brasil, Chile, y Paraguay, la transición en nuestro país fue por colapso de la dictadura y en todos los otros casos fueron procesos más pautados, pactados y negociados entre los militares y las contrapartes civiles, con las consiguientes limitaciones a los gobiernos constitucionales a la

*La transición en nuestro país fue por colapso de la dictadura y en todos los otros casos fueron procesos más pautados, pactados y negociados entre los militares y las contrapartes civiles, con las consiguientes limitaciones a los gobiernos constitucionales a la hora de reformar a los militares desde la conducción política en las nacientes democracias.*

hora de reformar a los militares desde la conducción política en las nacientes democracias.

La implementación de la nueva política de defensa argentina incorporó asimismo la creación de un nuevo componente en su estructura orgánica, la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa (SAID). Esta instancia de la orgánica ministerial tuvo como objetos centrales planificar y coordinar de manera coherente y coordinada la vinculación política e institucional con ministerios de defensa, fuerzas armadas extranjeras y organismos multilaterales de defensa, así como optimizar y adecuar las actividades ministeriales y militares de cooperación internacional siguiendo los lineamientos establecidos por el nivel de conducción estratégico nacional.

Viendo en retrospectiva estos desarrollos del año 2007, resulta relevante destacar por ejemplo el objetivo específico número 1 asignado a la SAID en el decreto de creación de la referida secretaría que dice:

*“Proyectar, junto a los países vecinos, un sistema de defensa subregional que fomente y consolide a la región como una zona de paz y cooperación, mediante el fomento de la confianza mutua, la interoperabilidad entre sus integrantes, y el afianzamiento de un modelo de defensa nacional autónomo-cooperativo”.*

Es de importancia destacar esto pues esta reestructuración a lo interno de la jurisdicción Defensa en nuestro país se llevó a cabo en paralelo con la emergencia de otro fenómeno, esta vez de carácter regional, como lo es el proceso de integración sudamericana bajo el paraguas de Unasur. Este proyecto, a diferencia de los anteriores, tiene como atributo central que el objetivo de integración regional está guiado por el eje ordenador de la política y no de la economía o el comercio. Asimismo en Unasur se incorpora por primera vez el componente de la defensa, creándose, por iniciativa de Brasil, en 2008, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), *“como un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”* con los objetivos de consolidar a Sudamérica como Zona de Paz, construir una identidad sudamericana en materia de defensa, y fortalecer la cooperación regional.

## II

El Ministerio de Defensa argentino y su política internacional tuvieron una activa participación en la elaboración del propio Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano y en la generación de propuestas concretas que aportaron contenido relevante a la iniciativa. Ejemplo de ello es que los valores y principios centrales del CDS reflejan una destacada coherencia y consistencia con los adoptados por la reforma al interior de nuestro país. No es casualidad que el propio estatuto del CDS hable de conceptos como Sudamérica como Zona de Paz o de adoptar un “posicionamiento estratégico defensivo ante amenazas extrarregionales” en coincidencia con lo prescripto en el nuevo ordenamiento legal interno nuestro a partir de la eliminación de las hipótesis de conflicto con países hermanos.

Tan sólo un año más tarde de la creación del CDS, en marzo del

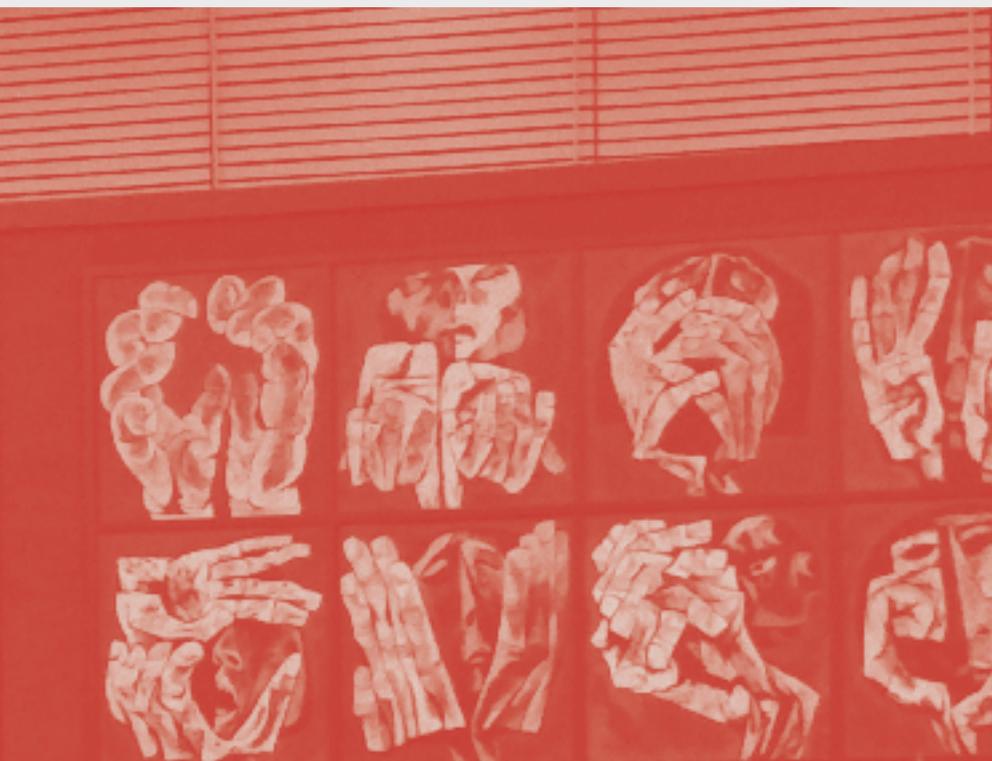
2009, los ministros de Defensa de Unasur aprobaron, por iniciativa argentina, la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), con el objeto de “generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica”. El Centro, con sede en Buenos Aires, constituyó la primera instancia permanente creada por un Consejo de Unasur. Su estructura está conformada por una dirección y un equipo de trabajo conformado por delegados representantes de los doce ministerios de Defensa de Unasur. El CEED elabora estudios de análisis e investigación exclusivamente para el Consejo de Defensa Suramericano. La relevancia de estos documentos e investigaciones radica en que los mismos integran las perspectivas nacionales a través de la actividad del colectivo de

*El Centro de Estudios Estratégicos y la Escuela Suramericana de Defensa, ambos órganos permanentes del Consejo de Defensa de Unasur, son muestras de avances tangibles en el camino de adoptar una visión común regional en materia de defensa, basada en la cooperación, las medidas de confianza mutua, la coordinación de políticas y, con ello el sólido basamento para una verdadera doctrina sudamericana en materia de defensa.*

delegados con una dinámica de trabajo compartido y mediante una metodología incluyente que permite recoger y reflejar la pluralidad de visiones y perspectivas.

Otra iniciativa de nuestro país planteada en 2008 por la ministra Garré a sus pares de Unasur fue la idea de crear un Colegio Suramericano de Defensa que, luego de diversas etapas de negociaciones, se hizo realidad en 2015 en la forma de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), que estará ubicada en la sede de Unasur en Quito. El desafío de la ESUDE es convertirse en un centro para la formación de posgrado y capacitación de civiles y militares en materias de Defensa y Seguridad Regional, específicamente en las materias de desarrollo, análisis, asesoramiento, dirección y planificación de la política de defensa y seguridad regional, que imparta y promueva el pensamiento

estratégico común. De lograrlo, la ESUDE constituirá un hito en materia de formación e instrucción para generar una identidad común propia que nos autonomice definitivamente de usinas de pensamiento, formación y doctrina militar extrarregionales. El Centro de Estudios Estratégicos y la Escuela Suramericana de Defensa, ambos órganos permanentes del Consejo de Defensa de Unasur, son muestras de avances tangibles en el camino de adoptar una visión común regional en materia de defensa, basada en la cooperación, las medidas de confianza mutua, la coordinación de políticas y, con ello el sólido basamento para una verdadera doctrina sudamericana en materia de defensa.

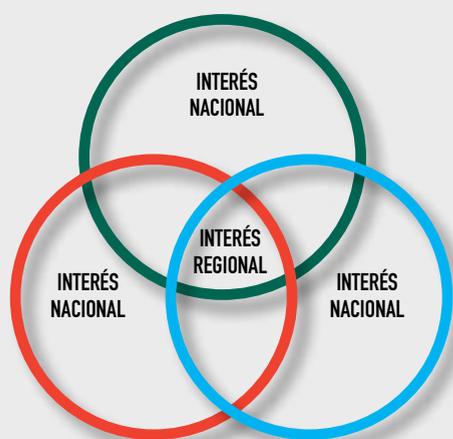


### III

Sumado a los referidos avances tangibles en la “institucionalización” de la cooperación sudamericana en defensa, no es de menor importancia hacer referencia a dos principios y conceptos de carácter estratégico que, a partir del consenso, comienzan a ser parte de nuestro nuevo y emergente acervo en defensa regional. Ellos son:

#### El interés regional

Probablemente uno de los conceptos más novedosos y significativos surgidos en estos años de vida institucional del CEED/CDS/Unasur. El “interés regional” constituye una categoría política y analítica incorporada al propio Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, y es definido como “el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de Unasur”.



Entre los factores comunes del interés nacional que podemos identificar como “interés regional” se hallan los objetivos de carácter permanente como la defensa de la soberanía, la integridad territorial, y la democracia en nuestras naciones. Más recientemente aparece el objetivo común de consolidar a Sudamérica como Zona de Paz. Respecto de la defensa de la democracia, la Unasur aprobó en 2010 un mecanismo para fortalecer la acción conjunta regional y enfrentar colectivamente cualquier intento de ruptura del orden constitucional o desestabilización institucional en los países miembros, el cual ha sido ya invocado o inclusive activado en situaciones específicas. Sin embargo, en el ámbito regional ha venido avanzando la idea de que no hay mayor ejemplo paradigmático que ilustre el concepto de “interés regional” como los cuantiosos recursos naturales estratégicos que abundan en Suramérica y que por su diseminación que no respeta fronteras, constituyen de hecho activos comunes a nuestros doce países de Unasur. En efecto, si tomamos en cuenta la relación población-territorio-riquezas naturales, Sudamérica se destaca como la región comparativamente más rica del orbe en materia de recursos estratégicos. Con una superficie de 18 millones de km<sup>2</sup> y una población de 400 millones de habitantes, la región posee: el 30% del total de los recursos hídricos mundiales (agua dulce), con una población de menos del 6% del total mundial; más de un cuarto de las reservas mundiales de minerales combustibles o energéticos convencionales (petróleo, gas y carbón) y no convencionales, siendo al mismo tiempo una de las regiones que menos consumo realiza de dichos productos (el consumo regional para 2011 fue de 5,8%); las mayores reservas mundiales de minerales críticos como el litio, niobio, así como plata o cobre; una capacidad de producción de alimentos para una población diez veces mayor a la nuestra, y, sumado a todo lo anterior, en nuestro territorio se concentra la mayor riqueza en biodiversidad del planeta.

Paradójicamente a esta bendición de la naturaleza, somos al

*Desde la asunción del presidente Alfonsín la temática defensa tuvo sus avances y retrocesos, consumándose un importante hito en 1988 cuando se aprueba con un amplísimo consenso político y social la Ley de Defensa. Esta ley estableció taxativamente la separación de defensa y seguridad.*



mismo tiempo una región que ha subestimado el valor de concebir en clave regional un plan estratégico de gestión y explotación de nuestras inconmensurables riquezas, a efectos de garantizar el control, acceso y usufructo endógeno de las mismas. De hecho, la ausencia de una política regional en la materia ignora un factor de alcance geoestratégico fundamental: la abundancia de recursos en nuestra región tiene como contracara la escasez y la apetencia de los mismos para actores extrarregionales. Desde la perspectiva de la defensa, la historia demuestra que la relación geopolítica de escasez y abundancia es la fuente de conflictos por el acceso y control de los recursos estratégicos. En el ámbito de Unasur, la Argentina ha venido liderando el impulso a debatir esta importante temática y resultado de ello se han llevado a cabo diversos encuentros, seminarios y conferencias en los que se ha venido avanzando visiones conjuntas y comunes y la definición del papel de la defensa en la protección de los recursos estratégicos que hacen parte del interés regional.

#### **Defensa Regional Cooperativa**

Otro concepto geoestratégico que se ha venido consolidando en Unasur es la tendencia hacia la configuración de un esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: “cooperación hacia adentro” y “disuasión hacia afuera”.

En efecto, la cooperación “hacia adentro” –base del actual proceso regional de integración– es la categoría en la dimensión en la que el Consejo de Defensa Suramericano precisamente viene avanzando a paso firme a través de las diversas iniciativas y logros antes mencionados.

Por su parte, la categoría referida a la disuasión “hacia afuera”, implica que nuestras capacidades regionales en materia de defensa y militar deben concentrarse y fundirse en una sola cuando de lo que se trata es de proteger los factores centrales del referido interés regional como soberanía, integridad territorial y recursos estratégicos naturales, frente a los riesgos y amenazas derivadas del eventual accionar de terceros Estados.

## IV

Los desafíos hacia el futuro del presente proceso integracionista consisten en gran medida en garantizar la continuidad de la voluntad política que caracterizó al liderazgo fundador de Unasur, quienes como Chávez o Kirchner ya no están, y avanzar en la institucionalización del proyecto.

En el campo de la defensa, un proyecto concreto que podría constituir parte de los primeros pasos hacia la materialización de un esquema cooperativo de defensa regional, podría ser el de avanzar en la creación de un “Contingente Suramericano de Paz”; propuesta que no hace más que afianzar y expandir las actuales experiencias exitosas que vienen ejecutando países de la región en pos de combinar sus esfuerzos en materia de seguridad internacional.

Los antecedentes en esta materia comenzaron con las experiencias de Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, que en misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, tanto en Chipre, Haití como en el Congo, integraron bajo su bandera a contingentes nacionales de países hermanos como Ecuador y Paraguay. Sin embargo la experiencia que merece destacarse y que supera a estas acciones es la referida a la Fuerza Binacional de Paz Argentino-Chilena “Cruz del Sur”. Esta Fuerza Binacional Conjunta-Combinada, puesta a disposición de Naciones Unidas en calidad de *stand by force* en el año 2011, posee un Estado Mayor Conjunto Combinado, un Componente Terrestre, un Componente Aéreo y un Componente Naval, que desde el año

*La categoría referida a la disuasión “hacia afuera” implica que nuestras capacidades regionales en materia de defensa y militar deben concentrarse y fundirse en una sola cuando de lo que se trata es de proteger los factores centrales del referido interés regional como soberanía, integridad territorial y recursos estratégicos naturales, frente a los riesgos y amenazas derivadas del eventual accionar de terceros Estados.*

2010 viene ejercitándose, adiestrándose, equipándose, así como desarrollando una importante doctrina combinada conjunta, contado actualmente ya con una doctrina y adiestramiento común y equipamiento interoperable. En tiempo reciente, Brasil y Perú han expresado su interés de incorporarse a esta ejemplar experiencia, lo que con la inclusión del resto de los Estados miembros, conducirá tarde o temprano a la conformación de una verdadera Fuerza Suramericana de Paz.

Si aplicamos el principio político de Unasur de “soluciones regionales a problemas regionales” no es inapropiado postular que sean este tipo de fuerzas combinadas de la región las que, por ejemplo, se encarguen de contribuir al proceso de paz que se gesta en Colombia para las futuras tareas de supervisión de las fases de desarme, desmovilización y reinserción de combatientes en el más antiguo conflicto armado interno de América latina.

La creación de un “Contingente Suramericano de Paz” tendría por objeto satisfacer las necesidades que en la materia pudiera registrar la región como también otros lugares fuera de ella en los que Sudamérica pueda contribuir a la paz y estabilidad internacional. Un contingente multinacional sudamericano entrenado, alistado y equipado bajo una doctrina común, daría a nuestra región un destacado protagonismo y ejemplo ante la comunidad internacional.

Otro proyecto concreto que podría asimismo ser un componen-

te del esquema cooperativo regional está relacionado con los efectos del cambio climático, el calentamiento global, y desastres antropogénicos de gran magnitud que se vienen presentando en recurrencia y magnitudes sin precedentes. En circunstancias tales como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, incendios forestales y huracanes las instancias nacionales encargadas de atender estas situaciones recurren a las fuerzas armadas por ser las instituciones con el equipamiento, el despliegue y las capacidades para brindar el apoyo logístico y respuesta en áreas como ingeniería, transporte, comunicaciones, búsqueda y rescate, etc. Sin embargo la realidad demuestra que los recursos y capacidades nacionales son permanentemente excedidos por la magnitud y complejidad de los desastres. Es en este ámbito donde se podría plantear la materialización efectiva de un Mecanismo Suramericano de Respuesta y Asistencia ante Desastres Naturales, a partir de la operacionalización conjunta y combinación de capacidades de los respectivos sistemas nacionales de defensa. El CDS ha venido trabajando desde su inicio en esta materia con actividades iniciales como intercambio de experiencias que han ido avanzando hasta la elaboración de un “Protocolo de Cooperación entre los Ministerios de Defensa Suramericanos para casos de desastres naturales y antrópicos de gran magnitud” y más recientemente en el levantamiento de un “Inventario de Capacidades de Defensa en Desastres Naturales y Antrópicos para uso y cooperación en el ámbito del CDS”. Nuestro país ha venido participando y contribuyendo en esta materia, particularmente con el desarrollo del “Sistema Crisis”, un conjunto de herramientas metodológicas e informáticas para la gestión integral de las emergencias, apoyando la prevención, respuesta y recuperación ante situaciones de crisis.

Para finalizar, la construcción de un esquema regional cooperativo en defensa como el que se plantea en estas propuestas, constituye una proyección hacia el futuro de los actuales consensos, acuerdos, actividades y principios que se lograron en los últimos años al interior del Consejo de Defensa Suramericano y de la Unasur.

El mayor desafío a futuro es garantizar la sostenibilidad y la institucionalización de estos principios seguido de la materialización de los referidos mecanismos regionales, de manera que lo que hoy son consensos políticos de gobiernos se conviertan en herramientas permanentes de políticas de Estado comunes de las doce naciones de la Unión Suramericana.

SI BIEN EL SIGLO XX SE CARACTERIZÓ POR UN CRECIENTE RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES, EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA ESTE PROCESO DEMORÓ MUCHO MÁS. ELEMENTO CENTRAL AL MOMENTO DE PENSAR UNAS FUERZAS ARMADAS MÁS DEMOCRÁTICAS, LA EQUIDAD DE GÉNERO RECIÉN FUE VISIBILIZADA CON LA GESTIÓN DE NILDA GARRÉ AL FRENTE DEL MINISTERIO. ESTA “REVOLUCIÓN SILENCIOSA”, SIN DUDA TODAVÍA INCOMPLETA, ES UNA DE LAS MÁS IMPORTANTES POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CAMINO DE LA IGUALDAD DE DERECHOS EN NUESTRO PAÍS.

## RELACIONES DE GÉNERO EN EL ÁMBITO DE DEFENSA: EL CAMINO HACIA LA EQUIDAD



por **DORA BARRANCOS**. *Socióloga y Doctora en Historia por la UNICAMP-Brasil, Profesora Consulta de la Facultad de Ciencia Sociales de la UBA. Investigadora Principal del CONICET y Directora del CONICET en representación de las Ciencias Sociales y Humanidades desde mayo de 2010.*



**M**uy cerca de finalizar 2005, el presidente Néstor Kirchner, en el marco de las notables transformaciones que había puesto en marcha, tomó una decisión que habría de modificar radicalmente las concepciones más acrisoladas de las instituciones de Defensa: el nombramiento de Nilda Garré como ministra del área. Su paso por la cartera representó una de las más sobresalientes intervenciones para conmover sentimientos y sensibilidades misóginas y avanzar en el camino de la equidad de género en los organismos de Defensa.

Debe decirse que el feminismo ha manifestado dificultades en admitir la participación de las mujeres en la esfera de la defensa y la seguridad, y que se constata un cierto rechazo a sostener como legítima la profesionalidad femenina en estos campos. Algunas contribuciones no son sólo intolerantes con esta perspectiva, sino que han elaborado teorías acerca de una contradicción en los términos, algo semejante a sostener que la condición femenina *per se* resultaría incompatible con cualquier circunstancia bélica, y no han faltado las argumentaciones acerca de las especiales cualidades de las mujeres para oponerse a las contiendas armadas. En verdad, tales razonamientos anclan en concepciones esencialistas sobre los comportamientos de las mujeres –y de los varones– que pregonan especularmente sobre su “naturaleza” conciliadora y antibeligerante. En consecuencia, sostienen que sería inherente al *virtuosismo femenino* la conducta pacífica, el alejamiento de los conflictos y el ánimo antiguerrero por antonomasia.

Estas ideaciones no son sólo incorrectas, sino que paradójicamente abonan la discriminación femenina. Debemos alegar que para toda la humanidad, tanto para las mujeres como para los varones, lo más trascendental es sostener comportamientos que conduzcan a evitar las guerras ya que, como señala Semprún, estas “pueden ser justas pero los ejércitos nunca son inocentes”. No podemos dudar de que las guerras son degradantes y que la mayoría de las veces lo son debido a la doble hélice, por los principios en que se basan y por los horrores que causan. Resulta innegable que el sistema patriarcal, determinante de la dominación masculina, es en gran medida el responsable de la

enorme mayoría de los conflictos sangrientos de la humanidad. Tal como sostenía Virginia Woolf en su notable “Tres guineas” –publicado en 1938 y que puede ser considerado como uno de los alegatos más notables acerca de la responsabilidad que han tenido los varones en las beligerancias entre naciones–, la exclusión de las mujeres del dominio público, su completo apartamiento del proceso de sanción de leyes y su ausencia en el orden de la gobernanza, han despejado cualquier supuesto sobre su culpabilidad. Pero Woolf no afirmaba, en absoluto, que las mujeres fueran más sensatas e impolutas, sino que simplemente no podía atribuírseles las decisiones que habían correspondido a los varones debido al dominante estatuto patriarcal. De cualquier modo convendría recordar que a menudo las mujeres realizaron acciones para que las guerras llegaran a su fin, tal es el caso de grupos socialdemócratas durante la Primera Guerra –ocasión que dio por tierra con el pregonado internacionalis-

mo-, y que el Premio Nobel de la Paz ha sido acordado en repetidas ocasiones a mujeres, más que a varones, comenzando por la notable condesa Bertha von Sutter, en 1905. Pero más allá de las responsabilidades y de la justicia o no acerca de las guerras, de su mayor o menor justificación, no hay cómo obviar la participación femenina. No es necesario ir muy atrás en las épocas ni en las latitudes y basta observar la agencia femenina en las guerras de la Independencia, en las luchas civiles que asolaron nuestro suelo, en las batallas en que dirimieron diferencias políticas después de Caseros, en las formas de resistencia y en la acción armada del siglo pasado. Las conflagraciones no pueden reconocerse sólo como acciones masculinas, aunque tampoco puede discutirse que debido a la hegemonía conferida a los varones por el sistema patriarcal, a su exclusiva intervención normativa y gubernamental, las guerras han sido centralmente su responsabilidad.

Con el creciente reconocimiento de los derechos de las mujeres ocurrido a lo largo del siglo pasado –y muy especialmente en la segunda mitad–, no puede omitirse la participación de las mujeres de ninguna institución legítima y legal del orden social, aun bajo el fundamento de que por imperio de sus funciones pueden acarrear calamidades. Una exclusión tal representa una merma del estado de ciudadanía, una desconsideración del principio de igualdad y en todo caso sólo puede ser leída como una imposición patriarcal discriminante. Debe pensarse que la construcción social y cultural de los géneros ha implicado sensibilidades, configuraciones mentales y formas de comprensión de la realidad que entrañan puntos de vista diferentes, pero fundamentales para complejizar los análisis y las resoluciones. Ninguna institución puede democratizarse si no comienza por integrar de modo paritario a los géneros.

*A partir de 2011, las mujeres ampliaron su participación debido a la admisibilidad en los denominados "cuerpos comando", tal es el caso de la infantería y caballería. El incremento de los contingentes femeninos es flagrante en la matrícula de las tres escuelas de formación de suboficiales del presente año.*

## La saga valorativa de la equidad

Las mujeres fueron admitidas en las fuerzas armadas del país en los denominados “*cueros profesionales*” entre 1980-1982 en el nivel de suboficiales –aunque la Fuerza Aérea fue la primera en dar el paso–. También su inclusión en el segmento más calificado de oficiales ocurrió por esos años, pero la primera en hacerlo fue la Armada, en 1982, aunque se las consideraba en cualquier caso personal “de reserva”, de modo que no tenían el mismo reconocimiento que los varones. Durante el período dictatorial, por lo tanto, las mujeres no pudieron ingresar al corazón duro de las estructuras militares, esto es a los llamados *cueros comandos*, allí donde la posibilidad de entrar de modo directo en contiendas bélicas sólo era función de varones. Con la reapertura democrática apenas se alteró el cuadro con la admisión paulatina de un mayor número de mujeres en los “*cueros profesionales*”, de modo que abogadas, médicas, bioquímicas, ingenieras, para señalar algunas de las especialidades universitarias, pudieron instalarse en el escalafón de las “oficiales”. Tal vez la más importante de las modificaciones ocurrió en 1997, cuando las puertas del Colegio Militar de la Nación se abrieron a las mujeres aunque estuvieran impedidas de hacer carreras en algunas especialidades tales como infantería, caballería, justamente por su carácter de *cueros comandos* que se consideraban impropios de la condición femenina.

Cuando Nilda Garré se hizo cargo de la cartera de Defensa tenía claro que el proceso de democratización de las Fuerzas Armadas –tras su envejecimiento como protagonistas principales del terrorismo de Estado– debía incluir una alteración de los patrones relacionales de género. Había allí una clave para la posibilidad de re-instruir a los integrantes de cada arma, revisitando las subjetividades y los dispositivos mentales puesto que uno de los objetivos centrales de la transformación de las actitudes y los comportamientos se cifraba en la posibilidad de al menos mitigar los reflejos patriarcales. “La inclusión de la transversalidad de género en el ámbito de la Defensa –manifestaba Garré en 2010– al producir las condiciones normativas y materiales para

garantizar la integración igualitaria de la mujer en una institución que tradicionalmente fue pensada como un espacio social masculino, implica entonces avanzar en la consolidación de nuevos paradigmas sobre las Fuerzas Armadas”. Entre sus decisiones iniciales estuvo la propia composición del gabinete que llevó a un grupo de expertos entre las que se contaban asesoras muy esclarecidas en la perspectiva de incidir sobre la democratización de las fuerzas haciendo foco en las relaciones de género. Era notable la supervivencia de normas que también limitaban los derechos de privacidad a los propios varones. Las formas articuladas verticales de la noción de mando, prevaleciente en las instituciones militares –aunque no exclusivamente en estas–, a menudo suelen adherir a supuestos de autoridad que no son sino expresiones autoritarias, en las que funge una concepción integrista público/privado, sin solución de continuidad. Tal lo que ocurría con algunas reglas institucionales que alcanzaban de modo ignominioso la vida privada y que fueron extintas durante el ministerio Garré.

En 2007 se llevaron adelante dos propuestas convergentes para iniciar el camino de la equidad. Por una parte se creó el *Observatorio de la Mujer* con el objeto de identificar la situación de los planteles femeninos, sus lugares de revista, las condiciones generales del desempeño, y de este modo pudo mapearse adecuadamente lo que ocurría en cada fuerza. Se conocían algunas circunstancias de acoso, no pocas de trato humillante y de violencia familiar, pero las actuaciones eran como mínimo titubeantes y se carecía de protocolos para la intervención. El Observatorio tenía como objetivo la producción de datos estadísticos y encaró una encuesta que permitió insumos fundamentales para la toma de decisiones en materia de género.

La ministra Garré, que había dispuesto conmemorar con todo su significado el Día de la Mujer en la cartera, decidió la realización de una serie de conferencias destinadas a visibilizar la participación de las mujeres en la historia y muy especialmente a focalizarlas en sus capacidades activas relacionadas con acciones bélicas y de resistencia. Quien esto escribe cooperó



*Con la reapertura democrática apenas se alteró el cuadro con la admisión paulatina de un mayor número de mujeres en los “cuerpos profesionales”, de modo que abogadas, médicas, bioquímicas, ingenieras, para señalar algunas de las especialidades universitarias, pudieron instalarse en el escalafón de las “oficiales”.*

en el desarrollo de ese ciclo –bajo el nombre “Las mujeres y sus luchas a través de la historia argentina”– que tuvo el carácter de una revisión histórica a cargo de diversas voces de la vida académica, y fungió como cauce interpretativo en consonancia con la voluntad de invertir el relegamiento femenino. Se trataba de un empeño difícil, y no sólo por el acendrado comportamiento patriarcal de los cuadros militares, sino por las propias circunstancias del contexto social que irradiaba –e irradia– construcciones simbólicas empeñadas en la subordinación de la “naturaleza” femenina. Para la ministra y su equipo era necesario promover acciones antidiscriminatorias sobre la base de un sólido soporte interpretativo, se imponía un marco de debates y de acuerdos que pudieran proponer medidas transformadoras y fue así que se creó el *Consejo de Políticas de Género para el Ámbito de la Defensa* que, tal como ha narrado Masson, fue una “articulación de saberes militantes, compromisos académicos y experiencias personales”. En



efecto, a partir de 2007 la integración del Consejo permitió que un cierto número de mujeres que proveníamos de diferente formación y experiencia académica –y no hay cómo soslayar el carácter plural de las procedencias–, tomáramos contactos con las representantes de las diversas fuerzas y organismos de defensa y pudiera andarse un camino inédito de reflexiones, a menudo bajo la forma de debates intensos –pero también de una intensa posibilidad de conocimiento mutuo–, que pudieron orientar medidas transformadoras. Sin duda, fue la decisión inquebrantable de la ministra Garré y de su equipo lo que inició la saga en gran medida pionera en América latina. No puede dejar de mencionarse el papel cumplido por la Dirección de Políticas de Género, dependiente de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, por las mujeres que la integraron, o estuvieron directamente vinculadas, y la convicción de su tarea: Ileana Arduino, Sabina Frederic, Malena Derdoy, Stella Segado.



## Normas relevantes para la equidad de género

Entre las resoluciones que cambiaron de modo notable el ámbito de la Defensa en materia de relaciones de género, se encuentran:

- a) En 2006 se dispuso que no podían excluirse a las alumnas embarazadas, lactantes, y en general a quienes eran madres, del Colegio Militar de la Nación ni de la Escuela de Aviación. Piénsese que hasta ese momento la situación de embarazada determinaba la exclusión de estos establecimientos. En 2009 se extendieron las regulaciones relacionadas a embarazadas en todos los ciclos formativos.
- b) En 2007 se limitaron determinadas actividades a las embarazadas y lactantes –antes de cumplimiento inexorable–. Se trata de acciones de tiro, combate, orden cerrado, que pueden significar riesgo para las protagonistas.
- c) Se restringió (2007/2008) el uso de armas –imposibilidad de portarlas y transportarlas– al personal denunciado por violencia familiar o interpersonal.

Durante el año 2008 hubo una serie intensa de disposiciones, entre las que se destacan:

- d) La inclusión de las mujeres en las correspondientes Juntas de Calificación del Personal Superior y Subalterno. Esta disposición fue ampliada con extensión cabal por el decreto presidencial 1173/2010.
- e) La creación de las Oficinas de Género en las diferentes fuerzas armadas. Este paso ha significado, entre otras cosas, la posibilidad de recibir denuncias sobre violencia y actuar con protocolos adecuados.
- f) Se formuló el plan relativo a Jardines de Infancia y Paternidad Responsable en los organismos militares. La medida tendió a resolver ingentes demandas de muy diversas unidades.
- g) El ministerio creó un grupo de análisis destinado a incorporar la perspectiva de género en las operaciones internacionales de mantenimiento de protocolos de paz e hizo sucesivas acciones para sustentar este punto de vista.

Otras reformas de fuste han sido:

- h) En 2009 se determinó que las mujeres pudieran integrar las agregadurías militares en el exterior. Hasta ese momento, sólo

los varones militares podían ser designados en esos cargos de representación.

i) En 2011 se amplió la licencia por paternidad, un reconocimiento singular acerca de la corresponsabilidad de los cuidados.

j) También en 2011 el ministerio hizo un reconocimiento explícito a las mujeres combatientes durante la denominada Guerra de Malvinas.

Modificaciones sustanciales vinculadas a las relaciones de género, y que han significado extender derechos constitucionales a los integrantes de las fuerzas armadas y de seguridad, pueden así enumerarse:

1) En octubre de 2006 se eliminó la disposición, por completo enfrentada con las normas constitucionales, de prohibir a los militares el reconocimiento de hijos “irregulares”. Se trataba sin duda de una norma basada en un arquetipo patriarcal moral supérstite del siglo XIX, y que denegaba el derecho a la identidad de la descendencia.

2) En el transcurso de 2008 se extinguió del Reglamento de la Armada la facultad de sancionar disciplinariamente a los/las integrantes que exhibieran concubinato, hijos extramatrimoniales, embarazos en situación de soltera.

3) También en ese año se eliminó la normativa existente en las tres fuerzas armadas por las que resultaba incompatible el matrimonio entre personas de diferente jerarquía.

4) Se abolió, nuevamente en 2008, la norma que implicaba un proceso de preadmisibilidad de los proyectos matrimoniales, ya que para contraer matrimonio debía mediar la venia del superior.





5) Otra medida de ese notable año de cambios fue extinguir de los estatutos reglamentarios de las tres armas la norma que también atribuía facultades para auscultar y sancionar aspectos estrictamente privados de sus integrantes.

¿Qué hesitación cabe sobre las conquistas de derechos civiles en las Fuerzas Armadas en este decenio? A partir de 2011, las mujeres ampliaron su participación debido a la admisibilidad en los denominados “cuerpos comando”, tal es el caso de la infantería y caballería. El incremento de los contingentes femeninos es flagrante en la matrícula de las tres escuelas de formación de suboficiales del presente año (promedio cercano a 40 por ciento). Como parte de la política hacia la conquista de la equidad de género, la Fuerza Aérea sostiene una diplomatura relativa a Género que es única en la experiencia del área de Defensa en América latina. El ímpetu para consagrar la equidad de género como fórmula inmanente para la constitución más democrática de las fuerzas armadas y de seguridad que imprimió el ministerio de Nilda Garré ha tenido consecución en el actual encargado de la cartera, Agustín Rossi. No cabe duda de que las transformaciones producidas en esta década en el seno de las Fuerzas Armadas son *instituyentes* –en el sentido de giro radical que confriera al término Castoriadis–. Se trata de una “revolución silenciosa”, sin duda todavía incompleta, pero que se proyecta como una de las más importantes políticas públicas en el camino de la conquista de la equidad de género en nuestro país.

*Las conflagraciones no pueden reconocerse sólo como acciones masculinas, aunque tampoco puede discutirse que debido a la hegemonía conferida a los varones por el sistema patriarcal, a su exclusiva intervención normativa y gubernamental, las guerras han sido centralmente su responsabilidad.*

# DEFENSA, CONDUCCIÓN POLÍTICA Y DESARROLLO

LA DEFENSA ES UN BIEN PÚBLICO Y COMO TAL ES UNA RESPONSABILIDAD PRIMORDIAL DEL ESTADO PROPORCIONARLA. EN EL MUNDO ACTUAL, RENUNCIAR AL RECURSO ÚLTIMO DE LA FUERZA ES ABDICAR DEL DERECHO A CONSTRUIR EL PROPIO DESTINO COMO NACIÓN. EN ESTE MARCO, LA DIMENSIÓN CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA ES INELUDIBLE PARA LOGRAR LA MODERNIZACIÓN DE LAS FF.AA. EL DESAFÍO ES ENTONCES LA FORMACIÓN DE PERSONAL PROFESIONAL CIVIL ESPECIALIZADO PARA TRATAR ESTAS CUESTIONES Y CONTRIBUIR AL EJERCICIO DE UNA CONDUCCIÓN POLÍTICA VERDADERA Y EFECTIVA SOBRE EL ÁREA.



**por MIRTA IRIONDO.** *Dra en Física y Matemática por el Instituto Real de Tecnología de Estocolmo (Suecia). Docente de la Facultad de Matemática, Astronomía y Física (FAMAF) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) e investigadora del CONICET. Ex Directora General de Planificación Industrial y de Servicios para la Defensa y ex Subsecretaria de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Ministerio de Defensa. Argentina. Actual decana de la FAMAF-UNC*

**por CARLOS DE LA VEGA.** *Abogado y Licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional de Córdoba. Especialista en Economía Política por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina). Ex Coordinador de Articulación y Relaciones Institucionales de la Subsecretaría de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Ministerio de Defensa, Argentina. Actual Secretario de Gestión Institucional de la Facultad de Matemática, Astronomía y Física (FAMAF) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).*



**L**a renovación del sistema de defensa argentino y de las Fuerzas Armadas (FFAA.), uno de sus principales componentes pero no el único, continúa siendo un proceso en marcha e incompleto. Luego del retorno de la democracia en 1983 se inició un camino cuya primera, urgente y trabajosa etapa fue la subordinación de las mismas al poder político democrático, y la separación de las filas castrenses, y juzgamiento, de quienes habían estado involucrados en los crímenes de la última dictadura. Sin embargo, a pesar de estas acciones –que de por sí implicaron casi 20 años–, faltó un impulso decidido por parte del poder político para involucrarse

en la conducción efectiva de las FFAA. con un programa que superara una concepción restrictiva del rol de aquellas –concentrado en bloquear cualquier posibilidad de que volvieran a interferir la vida ciudadana–, para avanzar en un programa propositivo que les diera una nueva misión, estructura y formación, llevándolas a una inserción plena en la democracia.

La política militar basada en la restricción presupuestaria, unida al desprestigio y degradación institucional ocasionada por los crímenes perpetrados en el pasado y la derrota en Malvinas, y sin una conducción de las FFAA. por parte de las autoridades civiles que verdaderamente indujera transformaciones estruc-

*La dimensión científico-tecnológica es ineludible en cualquier planteo de modernización de las FFAA. Este tópico ha devenido en uno de los elementos centrales de los conflictos bélicos desde la Segunda Guerra Mundial, y en el presente ha adquirido una preponderancia tal que ha comenzado a poner bajo interrogante el futuro mismo del soldado humano como protagonista principal del campo de batalla.*

turales en las mismas, profundizó la crisis profesional al interior de ellas, con un empobrecimiento creciente de la calidad de su personal, la pérdida de una visión estratégica del rol de aquellas en el entramado institucional del país y el fomento de una cultura interna cimentada en la habilidad para hacer *lobby* y no en la excelencia profesional.

Un indicio claro de las limitaciones por parte de las autoridades políticas civiles respecto de las cuestiones de la defensa fue el hecho de que la Ley de Defensa Nacional (23.554), sancionada en 1988, tardó 18 años en ser reglamentada y entrar plenamente en vigencia. Tal demora se debió en parte a las presiones de grupos que no deseaban que se terminara de cerrar la puerta para las intervenciones de las FF.AA. en política interna, pero también, y dado que a lo largo de ese período estuvieron en el poder gobiernos de diversas tendencias ideológicas, a una clara despreocupación por el tema.

Otra dificultad grande para abordar la cuestión militar en toda su integridad ha sido la no comprensión por parte de la clase política, esté o no en funciones de gobierno, sobre la necesidad de formar especialistas civiles en cuestiones de defensa. Ello en sí mismo es una limitación insalvable para el ejercicio de una conducción política verdadera y efectiva sobre el área. Los asuntos militares siempre han tenido una alta dosis de saberes técnicos específicos que se ha ido profundizando en las últimas décadas con el avance del progreso tecnológico. Ello ha

sido habitualmente utilizado por los militares para crear una imagen de arcano insondable en torno a todo lo que tiene que ver con la defensa y así mantener alejados de los detalles de sus actividades a políticos y civiles, quienes por otro lado no han mostrado mucha vocación por adentrarse en estas cuestiones. Lo cierto es que una actividad con un elevado componente de saberes técnicos especializados sólo puede ser controlada y conducida cuando quien posee esta responsabilidad es capaz de comprender en profundidad de qué se trata. Para todo esto, la formación de adecuados cuadros políticos-civiles es imprescindible.

Fue recién con la llegada de Nilda Garré al Ministerio de Defensa en el 2005, bajo la presidencia de Néstor Kirchner, que se comenzó a intentar, por primera vez desde el retorno de la democracia, un programa de acción para la defensa y las Fuerzas Armadas que trascendiera la concepción restrictiva, avanzando en una auténtica conducción política de los asuntos militares y en la creación de un nuevo modelo defensivo para el país. Una de las primeras medidas institucionales de esta etapa fue el dictado de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional en junio de 2006 (decreto PEN 727/06). A esta decisión le siguieron otras muchas en diferentes campos de la defensa, cuya enumeración excedería las posibilidades de este trabajo; sin embargo, sí es oportuno destacar lo realizado en el ámbito científico, tecnológico y productivo.

*La política militar basada en la restricción presupuestaria, unida al desprestigio y degradación institucional ocasionada por los crímenes perpetrados en el pasado y la derrota en Malvinas, y sin una conducción de las FF.AA. por parte de las autoridades civiles que verdaderamente indujera transformaciones estructurales en las mismas, profundizó la crisis profesional al interior de ellas.*

## La conducción política del sistema científico, tecnológico y productivo (CTP) para la defensa

La dimensión científico-tecnológica es ineludible en cualquier planteo de modernización de las FF.AA. Este tópico ha devenido en uno de los elementos centrales de los conflictos bélicos desde la Segunda Guerra Mundial, y en el presente ha adquirido una preponderancia tal que ha comenzado a poner bajo interrogante el futuro mismo del soldado humano como protagonista principal del campo de batalla. Situación esta que lejos de constituir un mero planteo de la literatura de ciencia ficción, empieza a ser contemplada y debatida en las potencias mundiales más avanzadas ante la rápida llegada a los teatros de operaciones de robots (*drones*) de todo tipo, aunque por el momento especialmente aéreos.

Si la cuestión de la autonomización de los temas de defensa en manos de las FF.AA. venía siendo un problema no resuelto por la conducción política, en los campos específicos de la investigación científica, el desarrollo tecnológico o la obtención de medios para la defensa, la delegación en los militares era total. La fuerte carencia de personal profesional civil especializado para tratar estas cuestiones hizo que esta dinámica fuera casi natural. Mencionábamos que la autonomía castrense en materia de ciencia y tecnología fue casi total. Esto no debe hacernos olvidar la cuestión de la producción, tan vinculada a lo militar en tiempos de la primera y segunda sustitución de importaciones (períodos 1928-1955 y 1955-1975). En realidad, como consecuencia del rediseño neoliberal del aparato productivo en la década de 1990, el Ministerio de Defensa y las FF.AA. se habían quedado sin empresas industriales, las que fueron privatizadas o concesionadas a lo largo de la última década del siglo pasado. En cuanto al tema del manejo de los mecanismos de obtención de medios (compra de equipamiento), en un contexto de fuertes carencias presupuestarias en donde no había lugar para adquisiciones significativas, el asunto quedaba más bien como algo menor pero que permitía a las FF.AA. continuar gestionando el tema con un creciente nivel de desprofesionalización.

En la esfera de la conducción política del sistema de CTP para la defensa la gestión de Garré también fue precursora. Visto en perspectiva se pueden identificar cuatro bases sobre las que se asentó su impulso transformador en este campo: la adaptación institucional del sector defensa para facilitar las actividades de investigación y desarrollo (I+D) bajo conducción civil; la recuperación de empresas clave para la producción del sector; la puesta en marcha de proyectos tecnológicos estratégicos, y la formación de recursos humanos idóneos para estas tareas.



## Reforma institucional

Una de las acciones más trascendentes promovidas por Garré ante la Presidencia de la Nación fue la creación de una estructura orgánica específica para la gestión y control de los programas y proyectos en ciencia y tecnología (CyT) dentro de la jurisdicción de su ministerio. Todo el entramado de instituciones y actividades de CyT en defensa, históricamente en manos de las Fuerzas Armadas, poseía elevados niveles de ineficiencia, falta de objetivos claros, carencia de articulación con el sistema de CyT civil nacional, redundancia y fragmentación de esfuerzos, ausencia de personal idóneo y envejecimiento de la planta de científicos o tecnólogos con formación; arrojando resultados magros y muchas veces fuera de los estándares de calidad deseados. Para comenzar a superar estos males, en 2007, por medio del decreto PEN 788, se creó la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica (SsICyT) en el seno de la Secretaría de Planea-

miento del Ministerio de Defensa. Luego la misma fue reformada y ampliada por medio del decreto PEN 1.451 del 2008, dando origen a la Subsecretaría de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (SsICyDT). Junto con lo mencionado, se encararon otras reformas como el traspaso del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), el Servicio Meteorológico Nacional, el Servicio de Hidrografía Naval y el Instituto Geográfico Nacional, al ámbito del Ministerio de Defensa. El 31 de mayo del 2013 la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa desapareció y en su lugar el decreto PEN 636 creó la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa (SCTyPD), transformando simultáneamente a la SsICyT en la nueva Subsecretaría de Investigación, Desarrollo y Producción para la Defensa (SsIDyPD), en un intento por jerarquizar las cuestiones vinculadas a la ciencia y la tecnología en la jurisdicción.



## La recuperación de empresas clave para la defensa

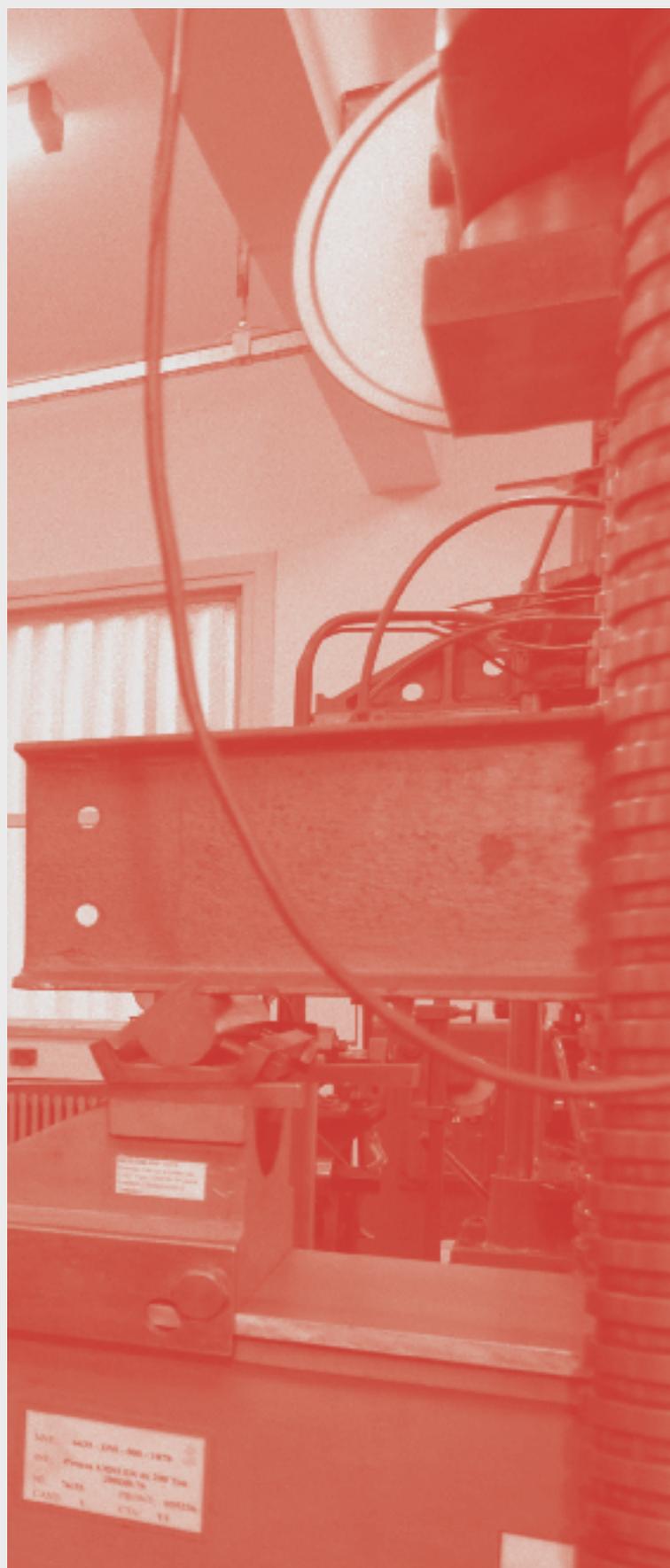
Tandanor SA (Talleres Navales Dársena Norte SA), fundado el 10 de noviembre de 1879, es uno de los astilleros más grandes de Sudamérica dedicados a la reparación y conversión de buques. A principios de los años '90 había sido privatizado y hacia fines de esa década, luego de oscuros manejos, cayó en quiebra. El 30 de marzo de 2007 el Poder Ejecutivo Nacional por medio del decreto PEN 315/07 puso fin a la privatización devolviendo la empresa a la jurisdicción de Defensa.

Poco tiempo después el Ministerio de Defensa decidió avanzar en la recuperación de otro pilar fundamental de la industria naval argentina, el astillero Almirante Storni. Estas instalaciones habían sido edificadas entre fines de la década de 1970 y principios de los años '80 como parte del plan de la Armada Argentina para dotarse de capacidades propias en la fabricación de submarinos, pero la iniciativa había sido abortada a principios de los años '90 y la mayor parte del equipamiento del astillero desguazado.

Tandanor y el Almirante Storni se encuentran en predios contiguos y sus capacidades son complementarias, por ello se decidió fusionarlos dando origen al Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR). La idea era, a partir de esta sinergia, conformar un astillero con capacidad de desarrollo y producción de buques.

Tandanor no había dejado de trabajar ni siquiera cuando los concesionarios privados abandonaron la empresa luego de la quiebra, circunstancias en las que continuó bajo gestión de sus empleados, pero nunca había evolucionado más allá de un taller de reparaciones o un constructor de artefactos navales simples sin capacidad de ingeniería básica o de detalle. La fusión entre los dos establecimientos fue ideada para generar las condiciones a fin de superar esta situación y dar una nueva proyección a ambas empresas.

A través de la ley 26.501 del 27 de agosto de 2009 el Congreso de la Nación autorizaba al Ejecutivo a comprar la totalidad del paquete accionario en poder de Lockheed Martin Aircraft de Argentina SA (LMAASA), subsidiaria de una de las más grandes empresas productoras de armas del mundo, y concesionaria de la mítica fábrica militar de aviones de Córdoba desde 1995. El retorno de la concesión al Estado se realizó el 15 de diciembre de 2009 y dio lugar a la Fábrica Argentina de Aviones "Brig. San Martín" SA (FAdeA). El propósito de esta recuperación fue tratar de poner nuevamente en marcha una empresa que es en sí misma un sector de la economía nacional, la industria aeronáutica. Con una historia traumática, llena de frustraciones y promesas incumplidas, FAdeA había ido perdiendo a lo largo de las últimas décadas sus capacidades. El acuerdo con la brasileña Embraer, negociado en paralelo con la reestatización, a fin de participar en el programa del avión de transporte táctico militar KC-390, fue una fuerte apuesta por reinstalar a FAdeA en el estado del arte de su actividad. Sin embargo, este hecho sólo impacta en un aspecto de la empresa y la revitalización del resto de la organización continúa siendo una tarea pendiente.



*En un mundo que ha visto regresar una concepción de la política internacional cada vez más desprovista de un orden jurídico justo que la sustente y que, a su vez, enfrenta feroces competencias por los recursos existentes, renunciar al recurso último de la fuerza para preservar la dignidad y libertad es abdicar del derecho a construir el propio destino como nación.*

### Proyectos tecnológicos estratégicos

Quizá las experiencias más interesantes y prometedoras de la transformación del sistema de CTP para la defensa sean los proyectos tecnológicos estratégicos que se pusieron en marcha desde 2007 y que involucraron también al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Minplan) a través de Fabricaciones Militares (FF.MM.), empresa que por los avatares de las privatizaciones de la década de 1990 nunca pudo terminar de ser liquidada y como resultado de los cambios de jurisdicción que padeció hasta la presidencia de Fernando de la Rúa, terminó en Planificación Federal.

Los dos proyectos tecnológicos estratégicos a los que nos referimos son el desarrollo y producción de radares, y el Sistema Aéreo Robótico Argentino (SARA). Estas iniciativas tienen una trascendencia que va mucho más allá de la defensa ya que no sólo implican productos de empleo dual (militar y civil) sino que colocan a la Argentina a la vanguardia de estos temas en América latina, y como ha ocurrido con el desarrollo nuclear, la introducen en un selecto club de países que ostentan estas capacidades tecnológicas a nivel mundial. La concreción de estos proyectos conlleva la apertura de subsectores nuevos de la economía nacional, de un altísimo valor agregado y con enormes perspectivas exportadoras. Ambos proyectos han tenido en común una clara decisión política para avanzar sobre los mismos; la existencia de funcionarios que aunaban a la voluntad de llevar adelante estas iniciativas el conocimiento para lograrlo, y la existencia de un actor tecnológico preexistente capaz de abordar y desarrollar la tecnología y los productos derivados de ella. Este actor ha sido INVAP, la empresa estatal rionegrina líder en Latinoamérica en concepción y fabricación de reactores nucleares experimentales y satélites, que poseía los conocimientos para adentrarse en estos nuevos campos tecnológicos.

Es bueno conocer someramente la historia y contenido de estos dos proyectos, comenzando por los radares. Néstor Kirchner tomó la iniciativa más importante en los últimos treinta años en relación a la incorporación de tecnología a las Fuerzas Armadas, y lo hizo de modo tal que ello implicara simultáneamente un salto cualitativo en el desarrollo del país. Mediante el decreto PEN 1.407 de 2004 había creado el SINVICA (Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial) que sentaba las bases para el inicio de la tan anhelada radarización de los cielos argentinos. Junto con ello fijaba la prioridad de que los radares a incorporar fueran diseñados y producidos en el país. La tarea le fue encargada a INVAP. La primera etapa de este proyecto consistió en el desarrollo, producción e instalación de radares secundarios monopulso para el control del tráfico aéreo cooperativo. De estos radares se previó originalmente la producción y puesta en funcionamiento de 11 unidades en diferentes aeropuertos de todo el país, a los cuales posteriormente se les añadieron otros 11. Actualmente casi la totalidad de estos equipos se encuentran instalados y operando.

La segunda etapa del proceso de radarización comenzó en diciembre de 2007 con la firma de un contrato entre FFMM. e INVAP para el desarrollo de un Prototipo de Radar Primario Tridimensional de Largo Alcance (RP3DLA-P) en banda L (frecuencia entre 1 y 2 GHz) con un rango operativo (distancia de detección de objetivos) entre 8 y 400 km. Posteriormente, y como resultado de las tareas realizadas por la SsICyDT, el 7 de junio de 2011 se firmaría otro contrato entre la Fuerza Aérea Argentina e INVAP para la fabricación de una serie de seis RPA (Radar Primario Argentino 3D) más. Un mes después, y ante la urgencia que tenía el Estado nacional de contar con un radar para controlar el tráfico aéreo ilegal (TAI) en el noroeste del país, en el marco del programa de seguridad Fortín II, INVAP entregó una versión de su radar primario banda L denominado RAME (Radar de Alcance Medio Experimental) para ser instalado en Santiago del Estero. El RAME posee un alcance menor que los RP3DLA a causa de la disminución de las dimensiones de la antena para conseguir que sea transportable. El primer RPA de serie se instaló en noviembre de 2011 en Las Lomitas, provincia de Formosa.

Los radares primarios banda L son excelentes para la vigilancia de grandes espacios aéreos, pero tienen la desventaja de que requieren antenas de grandes dimensiones y por lo tanto deben emplazarse de modo fijo en un sitio. Al mismo tiempo, para diversas actividades militares se hace necesario el uso de radares móviles, los que deben contar con una antena más reducida y para ello una de las opciones es utilizar la banda S (frecuencias de 2 a 4 GHz) cuyo rango operativo, si bien es menor (en torno a los 100 km), no requiere de una estructura tan grande como los banda L. Conscientes de esta necesidad, en enero de 2012 se firmó entre el Ministerio de Defensa e INVAP un contrato para la reparación y modernización de un vetusto Westinghouse AN-TPS-43/W-430 banda S, usado en la guerra de las Malvinas y propiedad de la Fuerza Aérea Argentina (FAA), previéndose luego de ello la celebración de un nuevo acuerdo para la modernización de los restantes radares de este tipo de la fuerza y posteriormente el desarrollo de un prototipo nacional. La iniciativa de radarización del país tuvo otra derivación valiosa, el SINARAME (Sistema Nacional de Radares Meteorológicos), un proyecto conjunto entre la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Minplan y el Servicio Meteorológico Nacional del Ministerio de Defensa, con INVAP como responsable técnico, por el cual se desarrollaron, y están en proceso de fabricación e instalación, radares banda C (frecuencia entre 4 y 8 GHz) de doble polarización, cuyo primer ejemplar de serie (hay 12 previstos con el prototipo) fue inaugurado en marzo de 2015 en la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional de Córdoba.

El otro gran proyecto estratégico ha sido el SARA. Esta idea, concebida y promovida desde la SsICyDT, nació con la resolución MD N° 1.484 del 15 de noviembre de 2010 que daba origen

a un programa cuyo objetivo era la incorporación a las FF. AA. de aviones no tripulados (UAV, por sus siglas en inglés, o VANT en español) Clase 1, 2 y 3 empleando para ello las capacidades tecnológicas e industriales del país.

El SARA dio continuidad a algunas iniciativas que habían encarado previamente las FF. AA., pero que al hacerlo de manera desarticulada e individualmente se habían prolongado en el tiempo sin resultados significativos. Sólo el sistema Lipan del Ejército había alcanzado un estadio de desarrollo interesante. En realidad el mejor enfoque para encarar el desarrollo de VANT nacionales era considerar que la plataforma aeronáutica (los aviones en sí) podía ser común a las misiones previstas por cualquiera de las tres FF. AA., y lo que se debía modificar en cada caso era el equipamiento interno o la doctrina de empleo. Visto esto, lo más eficiente, tanto en términos económicos como tecnológicos, era tener un único programa de desarrollo para todo el sistema de defensa nacional.

En un principio el intento de adquirir los VANT Clase 1 a empresas nacionales se frustró por problemas burocráticos, sin embargo, sí avanzó la formulación del programa de los VANT de mayor capacidad (Clase 2 y 3), gracias a la conducción directa del proceso por parte del Ministerio de Defensa a través de su SsICyDT. En septiembre de 2011, con Nilda Garré ya en el Ministerio de Seguridad, se incorporarían también al programa



las fuerzas de seguridad, dada la utilidad que estos artefactos poseen para ellas.

Por supuesto, un proyecto de la envergadura del SARA sólo podía ser asumido por una empresa tecnológica de primer orden, y en la Argentina la única que cumple con todos los requisitos en el rubro es INVAP. Se debe tener presente que el SARA no sólo fue concebido para dotar a la defensa nacional de un sistema de control y vigilancia a la altura de los países más avanzados del mundo, sino que es en sí mismo una extraordinaria oportunidad para crear un subsector nuevo de la economía nacional con gran proyección internacional, el de la aviación no tripulada. La relevancia que está tomando este rubro en el planeta puede dimensionarse cuando se ven algunas cifras. La consultora norteamericana en temas tecnológicos Frost & Sullivan calculaba en 2014 que el mercado internacional de los VANT para el período 2011-2020 ascendería a los 61.000 millones de dólares.

La parte más sustanciosa del valor agregado de los VANT no está en el componente aeronáutico (el avión en sí) sino en sus subsistemas internos: guiado y control (GPS, inerciales, etc.), sensores (cámaras giroestabilizadas, infrarrojas, radares de apertura sintética, etc.), comunicaciones (VHS o satelitales), computadora de ejecución de misión y propulsión. A esto debe añadirse el segmento “de tierra”, en donde hallamos la estación

de control y el enlace de comunicaciones. Para tener una idea de dónde se concentra la relevancia tecnológica y económica de estos aparatos puede pensarse que el kilogramo de los subsistemas antes mencionados tiene un valor, cada uno de ellos, entre 5 y 10 veces superior al propio avión. Son además tecnologías críticas que no es fácil que los países desarrollados cedan, o aun vendan, y cuando lo hacen es bajo la modalidad de “caja negra”, que priva al adquiriente de poder llevar a cabo otras tareas o aprendizajes que las estrictamente permitidas por el proveedor. No hay que olvidar que cuando se compran sistemas tecnológicos sofisticados, especialmente en el rubro de la defensa y la seguridad, no se adquiere únicamente un artefacto específico con determinadas prestaciones, sino que se incorpora implícitamente toda una doctrina de uso (operacional) concebida por el diseñador y que, a su vez, va atada a un extenso vínculo de sostén logístico que durará tanto como la vida útil del sistema.

Los cambios de conducción en el Ministerio de Defensa desde el inicio del programa SARA no favorecieron la rápida firma del contrato definitivo para el desarrollo de los Clase 2 y 3 por parte de INVAP. El tema se dilató más de lo originalmente previsto, pero finalmente en diciembre de 2014 se firmó el anhelado contrato entre el Ministerio de Defensa y la empresa rionegrina.



## La formación de recursos humanos

La formación de recursos humanos idóneos es la piedra angular de cualquier sistema de CTP, sea o no para la defensa. Con esta idea en claro, el Ministerio de Defensa reactivó el Régimen del Personal de Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas (RPIDFA), un sistema de carrera para científicos y tecnólogos dedicados a cuestiones de defensa creado en 1973, paralelo al que posee el CONICET. El RPIDFA, con cerca de 800 investigadores, desarrolladores y técnicos repartidos en varias instituciones de I+D, tenía cerrado el ingreso a nuevos miembros desde la década de 1990. Este régimen adolecía de cuatro problemas graves e inmediatos: el envejecimiento progresivo de su planta de profesionales a causa del congelamiento de las vacantes que se remontaba a la Ley de Reforma del Estado del menemismo; un sistema de incorporación y promoción del personal manejado por las FF.AA. con criterios sumamente discrecionales; un considerable retraso salarial, y la ausencia de un sistema de proyectos de I+D para la defensa articulado y coherente. Para contrarrestar el primer problema en 2012 se incluyó en la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional al RPIDFA como uno de los regímenes exceptuados del congelamiento de vacantes de forma análoga a lo que ocurre con el CONICET. En la segunda cuestión se trajo la conducción del régimen directamente al seno de la SsICyDT y se incorporaron evaluadores externos a los Comités Especializados y a la Comisión de Clasificación que se reúnen anualmente para analizar las incorporaciones o promociones al sistema. También se trabajó en la cuestión salarial, aunque con resultados más magros.

Para abordar el cuarto problema se creó en 2008 el Programa de Investigación y Desarrollo para la Defensa (PIDDEF), un sistema de subsidios para la realización de proyectos de investigación y desarrollo en el ámbito de la defensa. El PIDDEF fue concebido como una instancia paralela y complementaria a los grandes proyectos estratégicos, como los radares y el SARA. Uno de sus propósitos fue abordar desarrollos específicos que después pudieran contribuir a iniciativas de mayor envergadura, formando en el proceso nuevos recursos humanos en I+D para la defensa. Para ello, el PIDDEF fue complementado a partir de 2010 por el PBDEF (Programa de Becas de Investigación y Desarrollo para la Defensa) que obligaba a cada equipo titular de un PIDDEF a incorporar al menos un becario, brindando el financiamiento para su manutención.

## Saldo y pendiente

Hemos realizado una brevísima aproximación a las transformaciones emprendidas en los últimos años en lo que respecta a CTP para la defensa. Esta última continúa siendo una responsabilidad primordial de un Estado nacional que quiera bregar por el bien común de su sociedad. En un mundo que ha visto regresar una concepción de la política internacional cada vez más desprovista de un orden jurídico justo que la sustente y que, a su vez, enfrenta feroces competencias por los recursos existentes, renunciar al recurso último de la fuerza para preservar la dignidad y libertad es abdicar del derecho a construir el propio destino como nación. De ningún modo esto debe ser interpretado como una puerta abierta a la conformación de una actitud belicosa o violenta como país. Naciones con sistemas de defensa poderosos en todos sus aspectos han demostrado que pueden ser simultáneamente pacíficas, incluso cuando se han encontrado en medio de escenarios de alta disputa estratégica mundial, como es el caso de Suecia.

Las reformas iniciadas por Nilda Garré, como suele ocurrir con los procesos de transformación, han tenido una continuidad dispar. El Estado argentino, y la propia política, todavía necesita ajustar, cambiar, o incluso crear una cultura, y sus consecuentes mecanismos de realización, que permitan profundizar las metamorfosis necesarias. Sin embargo, la semilla de un cambio de paradigma ya ha sido plantada y se ha demostrado que es posible caminar provechosamente senderos antes no explorados.

En el tema de la CTP para la defensa se juegan tres planos. El de la propia autonomía del país para preservarse en caso de conflicto bélico, cuestión que debe abordarse con paradigmas superadores de las visiones pasadas, pero sin perder las perspectivas esenciales. El del sistema de defensa como potencial generador de progreso tecnológico y de valor agregado industrial cuyos beneficios se irradian a toda la sociedad convirtiéndose en una herramienta más del desarrollo. Y el de la conservación de un virtuoso equilibrio entre las actividades de la defensa y las restantes responsabilidades del Estado que nos alejen simultáneamente de la debilidad y de la hipertrofia de una estructura de generación de recursos bélicos que terminen secuestrando el bien público con el surgimiento de un complejo industrial-militar autonomizado en su dinámica como el que denunciaba el presidente estadounidense Dwight Eisenhower

en su propio país en su último mensaje a la nación el 17 de enero de 1961.

La Argentina posee hoy, inconmensurablemente más que en el pasado, la posibilidad de construir un sistema de defensa ejemplar en América latina, que aúne el respeto por los derechos humanos, el cooperativismo internacionalista y la democracia, con la plena capacidad operativa. Para ello, el desarrollo científico, tecnológico y productivo del sector es indispensable. En el ámbito civil, este país tiene una larga trayectoria de singularidad positiva en estos campos dentro de la región. Con coraje, inteligencia, perseverancia, es factible replicar esta experiencia en la defensa.

*La renovación del sistema de defensa argentino y de las Fuerzas Armadas (FF.AA.), uno de sus principales componentes pero no el único, continúa siendo un proceso en marcha e incompleto.*





por LORETA TELLERÍA ESCOBAR. *Politóloga y Economista. Investigadora de temas de seguridad, defensa, fuerzas armadas y policía*



# POSNEOLIBERALISMO Y FUERZAS ARMADAS EN BOLIVIA

LA EMERGENCIA DE GOBIERNOS DE IZQUIERDA O PROGRESISTAS EN LATINOAMÉRICA SUPUSO LA APLICACIÓN DE REFORMAS IMPORTANTES CON EL OBJETIVO MANIFIESTO DE SUPERAR EL MODELO NEOLIBERAL. ESTO TAMBIÉN SE DIO EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA. EN EL CASO DE BOLIVIA, SI BIEN LAS FUERZAS ARMADAS INCORPORARON UN CLARO DISCURSO ANTICOLONIAL Y ANTIRRACISTA, AÚN PERSISTEN GRAVES CASOS DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN SU INTERIOR. A CONTINUACIÓN, UN RECORRIDO POR LO YA HECHO Y POR LO QUE TODAVÍA QUEDA POR HACER.

# E

l presente artículo procura ser un pretexto para pensar las fuerzas armadas en contextos de gobiernos de izquierda o progresistas, bajo el supuesto de la necesidad del cambio y la transformación de instituciones adaptadas convenientemente a modelos neoliberales. Para esto, se plantean una serie de interrogantes que dan cuenta de la necesidad de reformar las instituciones militares tomando en cuenta la construcción de Estados pacifistas, respetuosos de los derechos humanos y firmes defensores de la soberanía nacional.

Analizando el caso boliviano, se observa cómo y de qué manera las fuerzas armadas en este país han podido, o no, adaptarse al proceso de cambio. Para esto se analizan de manera resumida lo que se ha denominado los cambios estructurales, las continuidades históricas y la indeterminación de acciones, entre lo que deberían ser unas fuerzas armadas anticoloniales y democráticas versus, lo que en gran medida, permanece en la actualidad.

## Gobierno posneoliberal y fuerzas armadas

A pesar de que el término posneoliberal refiere solo a una etapa después del neoliberalismo, no deja de connotar un importante significado en la medida en que da paso a un sistema que, en mayor o menor proporción, puede representar un cambio de principios, especialmente de aquellos basados en el mercado, el uso de la fuerza y el individualismo extremo. No obstante, considerando que las alternativas están abiertas a un sinnúmero de escenarios posneoliberales donde se incluyen estrategias eminentemente conservadoras, nuestra región, a partir de la década de los noventa, presenta una oportunidad única para que el término “pos” represente mucho más que un cambio de época y dé lugar a un cambio de estructuras políticas, sociales y económicas.

En el caso de Latinoamérica, la emergencia de gobiernos de izquierda o progresistas, en países como Venezuela (1998), Bolivia (2006) y Ecuador (2007), con el objetivo manifiesto de superar el modelo neoliberal, supuso la aplicación de reformas importantes: en el contexto económico con la asunción del Estado como actor protagónico, a nivel regional con la creación de innovadores mecanismos de integración, y en la adopción de nuevas políticas y marcos normativos que valorizan el rol de la sociedad, el medio ambiente y la soberanía estatal.

Bajo este escenario queda pendiente saber cómo estos gobiernos han encarado el tema del manejo del sector Defensa y las fuerzas armadas, en el marco de los siguientes interrogantes:

- ▶ En países que se declaran abiertamente pacifistas, ¿qué papel compete a las fuerzas armadas en materia de profesionalización y modernización institucional?
- ▶ En gobiernos con una lamentable historia de dictaduras militares y/o autonomía militar, ¿cómo se encara los nuevos roles de las fuerzas armadas en temas de derechos humanos y democracia?
- ▶ Y finalmente, ¿cómo se conjuga la relación de soberanía estatal frente a procesos de hegemonía mundial, integración regional y misiones humanitarias?

La necesidad de contar con estudios que den cuenta del rol que deberían jugar el sector Defensa y las fuerzas armadas bajo gobiernos de izquierda, en el actual contexto regional es prioritaria. Solo a través de un diagnóstico que compare “lo que deberían ser y son en la realidad” las instituciones militares, podríamos evaluar cuánto del pasado neoliberal mantienen países que proclaman el cambio de modelo como premisa básica de existencia.

*A pesar de que el rol de Bolivia podría ser más activo en el ámbito regional en materia de seguridad, es notable su participación en la conformación de mecanismos de integración subregional que comparten principios básicos de soberanía, cooperación y búsqueda de paz.*

### **Las fuerzas armadas en el gobierno de Evo Morales**

Cuando Evo Morales asumió la presidencia en enero de 2006 quedaba un gran interrogante en relación al grado de aceptación/subordinación que las fuerzas armadas tendrían del/al nuevo gobierno. En los hechos, la figura de Evo Morales encarnaba: a) la personificación del movimiento cocalero que tanto protagonismo en el conflicto social había generado, básicamente en torno a las políticas altamente represivas de lucha contra las drogas de gobiernos anteriores; b) la identidad indígena que interpelaba la esencia racista de las elites militares, que veían históricamente en el indio un sujeto para civilizar, y c) un proyecto político antineoliberal, que propugnaba discursivamente un cambio de estrategias en el manejo del Estado y sus instituciones, entre las cuales estaban las fuerzas armadas.

En la práctica, la institución militar se comportó tan democráticamente como le fue posible. En pocos años, los comandantes de las fuerzas se adhirieron de forma activa al “proceso de cambio” encarado por el nuevo gobierno. De ser una institución altamente represiva en materia de conflictos sociales, que mantenía estrechos vínculos con el grupo militar de la embajada de Estados Unidos y que actuaba con amplios márgenes de autonomía institucional, se transformaron con los años, al menos de manera discursiva, en unas fuerzas armadas revolucionarias, que han incluido en su saludo presidencial un fervoroso “Patria o muerte”.

No obstante, más allá de lo discursivo, es necesario evaluar qué pasó en la realidad cotidiana de la institución y ver la relación existente, mayor o menor, entre la “adaptación conveniente de las fuerzas armadas al nuevo gobierno, versus la convergencia ideológica con el mismo”. Para saber esto, a continuación se esbozan de manera resumida lo que se considera los principales cambios y continuidades que la institución militar mostró en el actual período gubernamental (enero de 2006 a abril de 2015).

## Los cambios estructurales

Bajo el gobierno de Evo Morales uno de los cambios más profundos realizados a nivel de soberanía nacional fue la ruptura de la extrema dependencia que Bolivia mantenía con el gobierno de Estados Unidos, no sólo en el ámbito económico, sino también en lo político y militar. En este último punto no cabe duda de que en el ranking de cambios realizados por las fuerzas armadas durante este período se encuentra la disolución, por mandato político, de sus estrechas relaciones con los organismos norteamericanos de seguridad, cuya máxima expresión y punto culminante de dependencia fue la entrega ilegal de 30 misiles chinos a la embajada de Estados Unidos en el año 2005 para su desmantelamiento, meses antes de que asumiera el gobierno Evo Morales.

Entre las principales acciones realizadas que revelan esta situación están:

- ▶ Suspensión indefinida de las becas otorgadas a militares bolivianos por parte del gobierno de Estados Unidos (2007).
- ▶ Fin del convenio para la asistencia de médicos militares de Estados Unidos en Bolivia (2008).
- ▶ Expulsión de la DEA, principal organismo que mantenía influencia directa en las represivas políticas antidrogas empleadas por gobiernos anteriores (2008).

La respuesta del gobierno de Estados Unidos ante estas decisiones no se dejó esperar y repercutió en sus respectivos presupuestos de cooperación, que disminuyeron paulatinamente a partir del año 2007. Por otra parte, el Departamento de Estado ha penalizado anualmente al país con sus informes de lucha antidrogas y su consecuente descertificación, a pesar de que las autoridades gubernamentales cumplían y cumplen adecuada-

mente sus compromisos internacionales en la materia. En la actualidad, decenas de militares bolivianos dejan de formarse en academias norteamericanas, y otras tantas poblaciones de Bolivia dejan de ser asistidas por personal militar norteamericano, que bajo el rótulo de ayuda humanitaria, mantenían un plan de cooptación social con intereses netamente hegemónicos. No obstante, el mejor cambio realizado es que la política boliviana antidrogas hoy en día es definida por el gobierno boliviano, con el uso de mecanismos de concertación social que han reducido drásticamente el número de violaciones a los derechos humanos en el país. Otro de los cambios observados en la institución militar fue su preocupación por adaptarse estructural y funcionalmente a la protección efectiva de las fronteras del territorio boliviano, tomando en cuenta el aumento paulatino de una serie de ilegalidades (narcotráfico, contrabando, extracción de metales preciosos, etc.) en áreas donde la presencia estatal había sido nula. Esto tuvo su aterrizaje normativo en una ley que estableció mecanismos de articulación institucional para la ejecución de políticas de desarrollo integral y seguridad en fronteras (N° 100, 5/4/2011). De esta forma, se crearon comandos conjuntos en zonas fronterizas, donde se destinó un gran número de efectivos militares, dotado de vehículos, infraestructura y equipos adecuados para su trabajo. Con el mismo objetivo se programó la creación de puestos militares adelantados fronterizos, para resguardar de manera específica los recursos naturales y el medio ambiente. Por otra parte, los roles de las fuerzas armadas en este período también cambiaron. De estar ligadas anteriormente a temas de control y orden social y lucha contra el narcotráfico, en la nueva gestión de gobierno se dedicaron al desarrollo de actividades de apoyo a la sociedad, en tareas como el pago de bonos a niños y ancianos, el socorro ante desastres naturales (inundaciones, riadas y sequías), campañas de prevención en salud, fumigación, vacunación, etc., y la construcción de caminos. A esto se puede añadir un esfuerzo político-institucional para cuidar los parques naturales del país, a través de la creación de regimientos ecológicos donde se forman soldados específicamente para tal fin. Si bien la aplicación de estos nuevos roles distan mucho de lo que puede concebirse como procesos de profesionalización y especialización militar, en el caso de Bolivia y su contexto, las nuevas tareas sirvieron para reconstruir el vínculo entre fuerzas armadas y sociedad, que había sido trágicamente roto en gobiernos anteriores. Por último, en el ámbito de las relaciones con países de la región y extrahemisféricos, se puede destacar la participación de Bolivia como sede de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, su involucramiento en la conformación del Consejo Suramericano de Defensa de Unasur, el establecimiento de convenios de cooperación con varios países de la región como Brasil, Perú, Argentina, entre otros, así como la firma de acuerdos de cooperación militar con China y Bielorrusia. A pesar de que el rol de Bolivia podría ser más activo en el ámbito regional en materia de seguridad, es notable su participación en la conformación de mecanismos de integración subregional que comparten principios básicos de soberanía, cooperación y búsqueda de paz.



## Las continuidades históricas

Varios son los elementos de la institución militar que nos revelan que el cambio es un tema inconcluso. Temas que abarcan el ámbito normativo, la transparencia, su estructura presupuestaria y determinadas funciones internas y externas, parecen ser víctimas más del *statu quo* que de la transformación. Lo que revela una situación propia de instituciones altamente conservadoras y reacias al cambio, como son las fuerzas armadas de cualquier país, que supone que los tiempos que implica su transformación son mayores que en otros ámbitos del Estado.

En el campo normativo, las fuerzas armadas en Bolivia mantienen la misma misión constitucional establecida en la Constitución Política de 1967. A pesar del cambio constitucional que se produjo en el año 2009, fruto de una Asamblea Constituyente, la institución militar logró a través de una extensa campaña corporativa conservar el texto constitucional tal como estaba respecto de su misión, lo que sin duda reflejó, por un lado, una identidad altamente conservadora, y por otro, la ausencia de debate político y social sobre el tema. Dado este escenario, se tiene que la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (LOFA), que data de 1992, tampoco ha sido modificada.

Ante la falta de cambios en el marco normativo, el tema presupuestario también muestra inercias en su estructura, no obstante su amplio crecimiento en esta gestión gubernamental. De acuerdo con información oficial, el presupuesto de Defensa creció entre los años 2008 y 2014 un 93%, aunque en relación al PIB disminuyó en el mismo período de 0,52% a 1,46%. Sin embargo, la distribución del presupuesto en cuanto a remuneraciones o gastos de personal e inversión se mantiene constante, dando un

porcentaje de más del 70% al gasto en remuneraciones y alrededor del 5% o menos a actividades de inversión, lo que refleja una estructura institucional estancada.

Frente a esto, también se observa que algunos roles se mantuvieron intactos en este período, tal es el caso de la participación de militares en operativos de seguridad ciudadana, que fue por lo demás reglamentado en la Ley de Seguridad Ciudadana N° 264 del año 2012, que al igual que el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana del mismo año, estipula que las fuerzas armadas pueden ser convocadas a participar en tareas de seguridad ciudadana cuando la policía sea superada en sus acciones. En este sentido, se ha visto que en varias ocasiones los militares han apoyado la labor policial de seguridad ciudadana en las calles, con el consecuente problema de funciones y adecuación democrática que esto genera, principalmente en el tema de los derechos humanos.

Otro de los roles que se ha mantenido, es la participación de militares del ejército boliviano en Misiones de Paz de la ONU, principalmente en países como Haití y el Congo. Más allá del impacto real que tiene la acción de militares bolivianos en estos lugares de conflicto, el tema pendiente es la pertinencia o no de enviar efectivos a misiones de paz que son guiadas por una institución internacional, dirigida por potencias económicas que muy poco hacen para solucionar de manera efectiva estos conflictos, y que por lo demás, defienden un modelo de crecimiento económico altamente violento, excluyente y racista, generador de los problemas que pretenden paliar, contradiciendo de esta manera los principios antihegemónicos, de no injerencia y de igualdad que proclama el actual gobierno.



## La indeterminación: entre el cambio y la continuidad

Dos valores determinan esta indeterminación: la verdadera inclusión de la diversidad y el respeto a los derechos humanos. Bolivia, al ser un Estado Plurinacional con una gran cantidad de población indígena, que fue históricamente excluida y subyugada ante un escenario de colonialismo interno, entró a partir del año 2006 en un proceso de cambio político y social, que proclamó la descolonización y el fin del racismo.

No se puede negar que las fuerzas armadas han tratado de estar a tono con los cambios internos y externos en materia de inclusión. Por este motivo han encarado procesos de incorporación de mujeres e indígenas, las primeras a partir de finales de los setenta hasta los dos mil; y los segundos, con un proceso iniciado el año 2005 a través del programa “Igualdad de oportunidades”, suspendido en la actualidad. Sin embargo, es necesario comprender que una política de inclusión no se reduce a la simple incorporación de mujeres e indígenas, sino que supone un proceso lento y complejo, que implica cerrar una historia centenaria para dar paso a una nueva, que asuma como premisa que “no basta con incluir al excluido, sino descolonizar y despatriarcalizar al que incluye”.

Esta incongruencia se reveló en abril del año 2014, cuando centenares de militares de baja graduación (suboficiales y sargentos) salieron a las calles para demandar la descolonización y eliminación del racismo dentro de las fuerzas armadas. La respuesta del gobierno no se dejó esperar, dando de baja a varios efectivos bajo los cargos de “sedición, motín y desacato”.

Más allá de lo que implica un acto como este en la vida democrática de un país, esta situación de insubordinación militar, nunca antes vista en Bolivia, reveló dos cosas: por un lado, que los excluidos hoy en día, vengan de donde vengan, se sienten con el derecho a reclamar, lo que no es un dato menor, y por otro, que dentro de las fuerzas armadas subsisten hechos de discriminación irracional que no han sido solucionados por las autoridades, tanto políticas como institucionales. Lo que muestra la conformación de una institución con un claro discurso anticolonial y antirracista, pero abiertamente conservadora en la materia.

Por otra parte, en el tema de los derechos humanos se ha visto en los últimos años acciones claras del gobierno a través del Ministerio de Defensa por precautelar los derechos de los soldados. Es así que se implementaron diversos proyectos, como ser: a) la construcción de regimientos y tecnológicos donde los soldados aprenden ramas técnicas y profesionales acorde con la vocación productiva de la zona de influencia y que les sirve para su posterior vida laboral; b) el programa denominado “Para vivir bien en los cuarteles”, con el fin de controlar el cumplimiento de las políticas de salud, alimentación e infraestructura; c) creación del “Certificado de no vulneración de Derechos Humanos” exigido a todos los oficiales convocados al ascenso; d) implementación del seguro contra accidentes a soldados y marineros, y e) incremento del presupuesto para la alimentación cuartelaria. Sin embargo, frente a estos datos se encuentran otros no muy alentadores. De acuerdo con informes de Amnistía Internacional (2011), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012) y del Defensor del Pueblo (2013), aún persisten en las fuerzas armadas graves casos de vulneración de los derechos humanos a los soldados, que se vinculan directamente con la impunidad de sus autores. Estos casos abarcan hechos de tortura, discriminación y tratos crueles e inhumanos, que de acuerdo con el Defensor del Pueblo deberían encararse desde dos ámbitos:

- i) La investigación transparente, oportuna e imparcial de los hechos, especialmente los que generaron la muerte de personas en los cuarteles, los casos de tortura y el uso de conscriptos para que realicen trabajos particulares en favor de oficiales militares o de agentes externos; y
- ii) La revisión y modificación de las normas, procedimientos y conductas que promueven, avalan y protegen estos actos, así como los aspectos doctrinarios en la institución castrense, que los justifican.

A pesar de que el tema de derechos humanos no es nuevo en la institución militar, y que se ha trabajado desde diversas instituciones para capacitar a los militares en los principios básicos de estos preceptos, parece que la falta de políticas integrales que abarquen ámbitos políticos, jurídicos e institucionales es una constante en todo el período democrático, incluido el actual gobierno.

### A manera de cierre...

Si bien el término posneoliberal denota solo un período “después de”, en el caso boliviano, el posneoliberalismo está significando un cambio de modelo, que abarca todos los ámbitos del Estado Plurinacional. Sin embargo, no solo en este contexto sino también en anteriores, queda pendiente el tema de saber cómo las fuerzas armadas confluyen de manera institucional con los principios que proclama el gobierno, en materia de modernización, profesionalización, funciones y derechos humanos.

El sello nacionalista y popular del gobierno de Evo Morales desde el año 2006 ha encontrado hasta el momento en las fuerzas armadas un soporte sólido a sus políticas gubernamentales, lo que supone una actuación democrática de la institución militar que de manera discursiva se declara abiertamente anticolonial y antiimperialista.

No obstante, a pesar de los cambios mostrados en materia de independencia institucional respecto de la embajada norteamericana, de una nueva estructura en ámbitos de despliegue fronterizo y de roles enmarcados en el desarrollo y la ayuda social, las llamadas continuidades históricas en temas normativos, de estructura presupuestaria y de roles internos y externos tradicionales confluyen en el mantenimiento de una institución renuente al cambio o por lo menos rezagada en el proceso.

Dos temas centrales concurren para pensar que la reforma de las fuerzas armadas no puede darse mediante acciones aisladas y coyunturales, sino que es necesario un proceso integral que abarque los cimientos jurídicos, doctrinales, jerárquicos y culturales de la institución. Estos temas son la inclusión y los derechos humanos. Mientras que en la institución militar sigan existiendo prácticas de racismo, discriminación, homofobia, machismo y violación de los derechos humanos de los soldados que queden en la impunidad, cualquier discurso, política o acción paliativa no hará más que enmascarar la problemática.

Al parecer, lo que queda es esperar que el poder político y las fuerzas armadas dentro del proceso posneoliberal que vive Bolivia, muestren congruencia entre el discurso y la práctica de las políticas desarrolladas por el gobierno, que se enmarcan en la construcción de instituciones democráticas, inclusivas, transparentes y, sobre todo, anticoloniales.





# LA FORMACIÓN DE LOS MILITARES ARGENTINOS EN DEMOCRACIA: PANORAMA Y DESAFÍOS FUTUROS

EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS LA FORMACIÓN DE LOS MILITARES ARGENTINOS SUFRIÓ IMPORTANTES CAMBIOS. EL CONCEPTO DE ESTA REFORMA FUE INTEGRAR LA FORMACIÓN UNIVERSITARIA CON LA MILITAR, BUSCANDO GENERAR UN NUEVO PERFIL DEL MILITAR EN DEMOCRACIA COMO CIUDADANO, FUNCIONARIO Y PROFESIONAL. SI BIEN EL SALDO DE ESTE PROCESO ES POSITIVO, QUEDAN TODAVÍA VARIOS DESAFÍOS PENDIENTES, ENTRE ELLOS, AVANZAR EN UNA MAYOR CAPACITACIÓN O ADIESTRAMIENTO CONJUNTO EN LOS NIVELES SUBALTERNOS.



por **SABINA FREDERIC. CONICET-UNQ**

*En 2007, creada la subsecretaría de formación, se introdujeron una serie de medidas orientadas por la definición de un perfil del militar en democracia como ciudadano, funcionario y profesional, junto con el principio de integrar la formación y capacitación militar al sistema de educación civil pública.*

**C**uáles han sido los principales cambios atravesados por la educación de los militares en democracia? ¿Qué orientaciones tomaron a partir de la conducción civil efectiva de la educación para la Defensa? ¿De qué manera las huellas de esta transformación se encuentran moldeadas además por el período más prolongado de paz de la historia del Estado argentino? Hace escasos 30 años que las Fuerzas Armadas quedaron excluidas de toda intervención al interior del territorio nacional. Esta fase inédita de la historia contemporánea del país le debe mucho a la responsabilidad de las Fuerzas Armadas –de entonces– en el terrorismo de Estado de los años '70, la derrota militar en la guerra de Malvinas y la fuerza de la democratización encarnada en una corriente de reivindicación y expansión de los derechos humanos. En este escenario, nos interesa poner en perspectiva aquellas preguntas para identificar tanto los trazos de la renovación educativa, los instrumentos para producirla y los principales obstáculos y dilemas. Destacaremos el plexo normativo, las modificaciones organizacionales, los cambios de contenido curricular y de los regímenes disciplinarios de los institutos de formación de oficiales y suboficiales. Por último, se enfatizarán las asignaturas pendientes de este derrotero para avanzar en una respuesta acerca de cómo podría continuar en el futuro.





### De la autonomía castrense a la conducción política de la educación militar

Un conjunto de principios orientaron los cambios en la formación de los militares argentinos en los últimos 30 años. Sin embargo, a lo largo de este período existieron diferencias, algunas plenamente visibles y otras más sutiles, que nos gustaría destacar. Hay en esos principios instancias de decisión y contenidos cuyos contrastes nos permiten definir, a grandes rasgos, dos grandes etapas.

La primera de esas etapas se extiende desde comienzos de los años '90 del siglo pasado hasta hace una década. Los principios que orientaron los cambios durante este período dependieron de una gran autonomía decisoria de las autoridades militares, convalidada por distintas instancias de la burocracia pública y los poderes legislativos. Es decir que no hubo en este período iniciativas de cambio de parte de los gobernantes políticos, aunque algunas fueron por supuesto consensuadas por estos. Respecto del contenido específico que caracterizó esta batería de cambios existen algunos de tipo normativo y otros de orden práctico.

Los cambios normativos buscaron el reconocimiento legal de sus estructuras de gestión y titulaciones académicas en el ámbito de la educación pública para civiles. Durante este primer período la educación militar consiguió que sus estructuras organizativas fueran reconocidas como institutos universitarios adecuándose a la ley de educación superior sancionada en 1995. Dado este paso, consiguieron dar otro crucial, tramitar los trayectos curriculares con los cuales los oficiales adquirirían su grado y especialización militar, para que de este modo tuvieran un título acreditado por el Ministerio de Educación. Es así como el Colegio Militar de la Nación, la Escuela Naval Militar y la Escuela de Aviación Militar, durante la década de los '90 del siglo XX y primeros años del siglo XXI, se convirtieron a ritmos descompasados en unidades académicas de sus respectivos institutos universitarios, entregando a sus egresados un título de licenciatura y el grado militar inicial de sus carreras de oficiales.

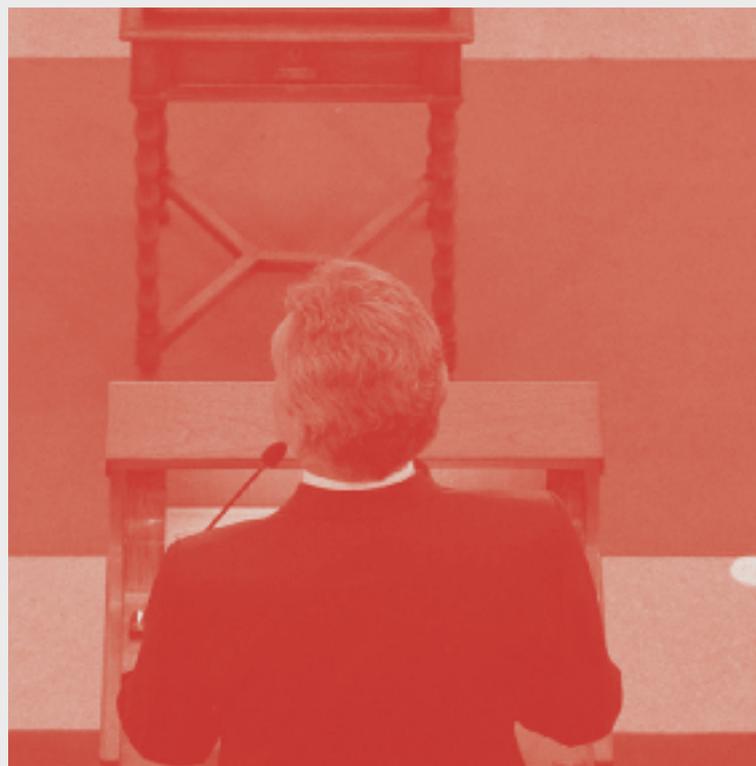
Cambios análogos a los anteriormente descriptos ocurrieron con la formación de los suboficiales de las Fuerzas Armadas. Aunque este proceso fue más tardío, también aquí se adecuaron los trayectos curriculares a la normativa que regía en el ámbito de la educación pública civil para las titulaciones técnicas tanto

de nivel secundario como terciario no universitario. Es que las especializaciones de este cuerpo subalterno de militares responden en la mayoría de los casos a las de la aplicación de saberes técnicos.

Las condiciones generales que contribuyen a comprender el impulso tomado por las propias autoridades militares a la hora de introducir cambios en su formación son de diverso orden. Para sopesar tales decisiones, hay que recordar la importancia radical que para los militares tiene su formación básica en la actualización de lo que consideran su identidad; en rigor las instituciones educativas fueron tradicionalmente concebidas como santuarios de su esencia. Así, entre las principales condiciones que los llevó a mutar este ámbito dependiendo de las regulaciones educativas civiles cabe destacar, entre otras, cierta mirada crítica de las nuevas generaciones, en particular egresados en los años '80 del siglo XX hacia la conducción ejercida por las viejas generaciones de militares; la necesidad de contrarrestar el desprestigio público de las Fuerzas Armadas adquirido sobre todo en las grandes ciudades argentinas; la importancia de incrementar los interesados en incorporarse a las Fuerzas Armadas; la suspensión del servicio militar obligatorio y el cambio que produjo en la relación de mando la disminución de una tropa no obligada a permanecer en las filas castrenses; así como la valoración social de las titulaciones universitarias y el conocimiento en los años '90.

Contrariamente a la anterior, la segunda etapa, iniciada hace una década, estuvo signada por un ritmo intenso de nuevas orientaciones introducidas por la conducción política de la educación militar con asiento en el Ministerio de Defensa, desarticulando de este modo la tradicional autonomía militar en esta área. Desde el 2006 las iniciativas de cambio fueron tomadas por los gobernantes civiles de las Fuerzas Armadas, hecho que se tradujo, por un lado, en el fortalecimiento del conocimiento y supervisión de las políticas educativas por parte de ellos, y del otro, por una rearticulación de la relación con las autoridades militares para buscar acuerdos y consensos.

Por consiguiente, en el campo de la educación castrense la gestión de los procesos de transformación destinados a democratizar, profesionalizar y modernizar las Fuerzas Armadas exigieron un profundo y extenso diagnóstico de lo existente. Para ello, en el 2006 la ministra de Defensa Nilda Garré crea un consejo consultivo de expertos civiles y autoridades militares con el propósito de definir el rumbo a seguir a partir del análisis de planes de estudio, contenidos curriculares, esquemas de transmisión de conocimiento teórico y práctico, normativa, problemas re-



gistrados y principales tendencias. Entre las decisiones tomadas a partir de esta evaluación estuvieron la creación de una dependencia con rango de subsecretaría destinada a la gestión de todos los espacios de la educación militar y civil para la Defensa. En 2007, creada la subsecretaría de formación, se introdujeron una serie de medidas orientadas por la definición de un perfil del militar en democracia como ciudadano, funcionario y profesional, junto con el principio de integrar la formación y capacitación militar al sistema de educación civil pública. Estas inspiraron la determinación sobre aquellos conocimientos ausentes o desactualizados para el perfil de un cuerpo de funcionarios públicos encargados del uso de una parte de la fuerza pública en un Estado de derecho. Entonces se diseñaron e implementaron una serie de asignaturas obligatorias para las escuelas de formación de oficiales y ejes de contenido para las de suboficiales. Las asignaturas introducidas a partir del 2008 fueron: 1) Estado, Sociedad y Mercado; 2) Historia Argentina 1810/1990; 3) Nuevos Escenarios de la Relaciones Internacionales, Globalización y Regionalización; 4) Sociología de las Organizaciones; 5) Derecho Constitucional y Derecho Administrativo; 6) Derecho Militar, Código de Justicia Militar y Derecho aplicado a cada Fuerza; 7) Derecho Internacional Público, Derechos Humanos (DD.HH.),

*Desde el 2006 las iniciativas de cambio fueron tomadas por los gobernantes civiles de las Fuerzas Armadas, hecho que se tradujo por un lado en el fortalecimiento del conocimiento y supervisión de las políticas educativas por parte de ellos, y del otro, por una rearticulación de la relación con las autoridades militares para buscar acuerdos y consensos.*

Derecho Internacional Humanitario; y 8) Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA). En cuanto a la formación de los aspirantes a suboficiales se fortalecieron los contenidos de algunas materias con el propósito de promover el perfil del ciudadano militar como funcionario público y profesional. En este orden esos contenidos se integraron en tres grandes núcleos: jurídico, humanístico e histórico nacional.

Al mismo tiempo se creó la Escuela Superior de Guerra Conjunta para la formación de los oficiales superiores de las tres fuerzas, resultado en parte de las lecciones aprendidas en Malvinas y las nuevas exigencias operativas que imponen por ejemplo las operaciones de paz. También se aprobó la resolución para la creación del Centro Educativo de las Fuerzas Armadas finalmente inaugurado en 2012 donde se concentraron las escuelas superiores de guerra de cada fuerza creando un espacio de sociabilidad y articulación curricular de los trayectos de perfeccionamiento superior específico de cada fuerza con el perfeccionamiento conjunto.

Posteriormente a esta primera generación de reformas el ministerio consideró necesario analizar y supervisar la eficacia de las medidas tomadas. Este monitoreo no debía ser externo, sino parte del ejercicio de la conducción. Para ello, a fines de 2008 se

realizaron entrevistas y reuniones de diagnóstico con autoridades militares, jefes de cuerpo de cadetes y aspirantes y profesores. Al año siguiente se implementaron cursos de actualización curricular con los docentes de las escuelas encargados de dictar las asignaturas antes mencionadas.

Al mismo tiempo se puso en marcha el primer Curso Conjunto de Formación de Instructores Militares, que reunió a los instructores de los siete establecimientos educativos que forman oficiales y suboficiales en talleres periódicos de análisis de casos provistos por los mismos instructores. Entre ellos podemos mencionar: consumo de drogas ilegales, abuso de poder, aborto, discriminación por género, entre otros. Esta experiencia inédita permitió discutir con los jóvenes instructores los regímenes disciplinarios (manuales del cadete) y el perfil del militar en democracia. Fundamentalmente, se debían poner en perspectiva las restricciones impuestas por los derechos y garantías de las personas a cierta manera de practicar la formación en la obediencia y el mando. Allí pudimos apreciar tendencias contrapuestas al interior de un universo falsamente considerado uniforme. Por ejemplo se observaron posiciones como la de aquellos instructores que rechazaban la manera abusiva y discrecional en la que se habían formado, reclamaban la importancia de convencer al subalterno con órdenes

sensatas, defendían la independencia entre el comportamiento privado y el realizado en la escuela para la aplicación de las sanciones disciplinarias, y justificaban su posición y la necesidad de un cambio en este sentido en la realidad de las unidades militares. Otros defendían también abiertamente una posición basada en el valor de sostener las formas más tradicionales de la enseñanza del mando, en las que ellos se habían formado, y argumentaban sobre un ideal de conflicto bélico que las escuelas debían defender. Curiosamente, no podía trazarse un corte generacional entre estas posturas, con frecuencia los instructores más jóvenes, formados en el cambio de planes de estudio hacia el modelo universitario, a veces eran los más refractarios a formas del mando que se alejaban de la obediencia debida.

El conocimiento adquirido por los funcionarios de Defensa acerca de las tensiones generadas por estos modelos de mando militar, su coexistencia con el modelo universitario de formación, y la identificación del bajísimo rendimiento tanto académico como militar de los cadetes producido por esta encrucijada, llevó al Ministerio de Defensa durante el 2010 a diseñar una batería de reformas de segunda generación. Estas fueron ideadas junto con las autoridades militares educativas argentinas a instancias de un seminario internacional del cual participaron sus pares de Alemania, Brasil, España, Estados Unidos y Francia, así como especialistas y académicos argentinos. Allí se contrastaron sus modelos de formación de oficiales, todos convertidos a la formación universitaria con excepción de Brasil, con los modelos de cada fuerza en la Argentina. La reforma de los planes de estudio y regímenes disciplinarios se diseñó y aprobó en 2011 para implementarse con los ingresantes 2012.

El concepto de esta reforma fue integrar la formación universitaria con la militar, para modernizar efectiva y no nominalmente la formación profesional. Se actualizaron las asignaturas aprobadas en el 2008 y se introdujo la problemática de género transversalmente a una serie de materias. Al mismo tiempo, se redujo la cantidad de asignaturas al promedio dictado por las licenciaturas que habilitan a profesiones civiles, y fundamentalmente se moduló la enseñanza teórica y la enseñanza teórico-práctica en períodos diferenciados para que las semanas de instrucción o capacitación profesional sean más extensas e independientes de las semanas de enseñanza teórica en aulas. Además se introdujo un régimen de evaluación acorde con las metodologías de transmisión de conocimiento universitario para preservar su calidad y adaptarla a los requerimientos de la formación castrense. La resolución del ministerio mediante la cual se diseñaron los nuevos planes de estudio y regímenes disciplinarios contiene los

siguientes criterios: 1) integrar contenidos teóricos y prácticos específicos, combinando la educación académica, la formación profesional y la instrucción militar; 2) profundizar los criterios propios de la educación universitaria tales como el pensamiento creativo, reflexivo, analítico y autónomo con el fin de promover la resolución creativa y eficiente de problemas impredecibles, propios de escenarios inciertos en los que se desempeña un militar (como la guerra y/o situaciones de catástrofes); y 3) promover la calidad del proceso de enseñanza/aprendizaje basada en el desarrollo de la responsabilidad del cadete sobre su desempeño y rendimiento, hasta en los niveles menores de liderazgo. Los sucesivos cambios de ministro producidos con la asunción de Arturo Puricelli en 2010 y Agustín Rossi en 2013 no atentaron en lo sustantivo con la continuidad de las medidas tomadas en el intenso período que va desde 2005 a 2011. Los funcionarios del área educativa sostuvieron las políticas diseñadas e implementadas más allá de sus estilos y su necesidad de darles una impronta particular.

Sin embargo, en esta segunda etapa, donde la conducción política por primera vez en la historia argentina toma las riendas de la educación militar, sí encontramos discrepancias en cuanto al estilo de la gestión de los militares y las concepciones sobre cómo se gobierna eficazmente esta área. Esta diferencia queda subrayada en los vaivenes de una idea: la conversión de todos los institutos universitarios en una universidad nacional, que peregrinó la gestión de Garré y fue retirada de la agenda hasta que finalmente la gestión de Rossi la tomó como uno de los temas centrales de su agenda.

Es así como a fines de 2014 el Congreso de la Nación sancionó la ley que creó la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF). Su promulgación despertó cierta polémica aunque sólo en la trastienda de la opinión pública, más ocupada en la creación de la Universidad de las Madres de Plaza de Mayo. Dicha polémica tuvo como telón de fondo dos cuestiones: la primera fue si esa inversión en la ampliación de la estructura organizacional realmente resolvía los problemas estructurales de la formación, como por ejemplo la cuestión docente, o si por el contrario solo desviaba esfuerzos respecto del eje de la modernización y profesionalización de la educación de los militares; la segunda cuestión fue si la conversión de los institutos universitarios a una universidad no ampliaría finalmente su autonomía respecto de la conducción civil. En cualquier caso la sanción de la ley ha puesto a las estructuras de gestión militar y civil de la educación en el camino de, como allí se ordena, redactar el proyecto institucional y proyecto de estatuto provisorio.

*Hace escasos 30 años que las Fuerzas Armadas quedaron excluidas de toda intervención al interior del territorio nacional. Esta fase inédita de la historia contemporánea del país le debe mucho a la responsabilidad de las Fuerzas Armadas –de entonces– en el terrorismo de Estado de los años '70, la derrota militar en la guerra de Malvinas y la fuerza de la democratización encarnada en una corriente de reivindicación y expansión de los derechos humanos.*

### Desafíos pendientes

Al cabo de una década de transitar esta nueva etapa de fortalecimiento de la formación militar integrando a ella esquemas de transmisión y contenidos que eleven la calidad educativa y fortalezcan al mismo tiempo los principios democráticos de gobierno, cabe destacar algunos temas pendientes.

En primer lugar, parece fundamental retomar el principio de integración efectiva del ámbito civil y militar –y no sólo de complementariedad establecido por la ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas– en cuanto a la formación y producción de conocimiento del sistema universitario y científico especialmente en el campo de las ciencias sociales y humanas. Realmente no es posible llevar este objetivo adelante si las universidades nacionales no abren sus puertas a la posibilidad, como lo hacen en otros lugares del mundo occidental, de que militares –en tanto tales– desarrollen una parte de su trayecto curricular.

Pero tampoco es posible sostener un elevado nivel académico si las carreras docentes de los profesores que dictan clases en las academias militares que otorgan títulos universitarios no cuentan con análogas condiciones a las que rigen el ámbito civil. ¿Cómo retener jóvenes profesores bien formados sin una carrera académica como la que se ofrece en otras universidades? ¿Cómo fortalecer la investigación exigida para la acreditación por parte de la CONEAU si los docentes cobran bajo un sistema de horas cátedra como lo hacen en los niveles de enseñanza secundaria o terciaria? Deberá realizarse un esfuerzo sustantivo para que la UNDEF resuelva este problema medular de la formación y la democratización del conocimiento en el ámbito militar.

En segundo lugar, respecto de los trayectos curriculares y su conexión con los planes de carrera queda una revisión integral de la formación de suboficiales y su actualización con vistas a redefinir tal vez los niveles de responsabilidad que efectivamente tienen o debieran tener. También analizar cómo el perfeccionamiento en el nivel de las escuelas de guerra, ya acreditadas como carreras de posgrado, se articula con la formación de grado y hacia adelante con la capacitación conjunta. A la luz de los estudios realizados, todo parece indicar que hace falta mayor capacitación o adiestramiento conjunto en los niveles subalternos.

Por último, la trayectoria descrita da cuenta de la experiencia acumulada por varias camadas de funcionarios y asesores civiles respecto de las especificidades que conlleva conducir la educación militar. Las diferencias señaladas obligan también a una reflexión sobre el peso de la producción de políticas que articulen tanto la perspectiva de aquellos como de sus beneficiarios: las próximas generaciones de militares argentinos.



# DENTRO Y FUERA DEL CUARTEL: TRANSFORMACIONES EN LA VIDA COTIDIANA DEL EJÉRCITO ARGENTINO (1990-2010)



por MÁXIMO BADARÓ.  
CONICET/IDAES-UNSAM

ENTRE LA ÚLTIMA DÉCADA DEL SIGLO XX Y LA PRIMERA DEL XXI SE REGISTRARON IMPORTANTES CAMBIOS TANTO EN LA ORGANIZACIÓN E INFRAESTRUCTURA COMO EN LAS CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL MILITAR. EN ESTE PROCESO, EL EJÉRCITO PERDIÓ LA POTESTAD QUE DETENTABA PARA INCULCAR VALORES, IDEAS Y PRÁCTICAS EN LOS JÓVENES ARGENTINOS. EN LAS PÁGINAS QUE SIGUEN, UN RECORRIDO POR ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES.

*Este trabajo retoma fragmentos del libro Historias del Ejército Argentino. 1990-2010. Democracia, política y sociedad, Edhasa, 2013.*

**L**as transformaciones que el Ejército Argentino vivió entre finales del siglo XX y la primera década del siglo XXI no se manifiestan únicamente en el afianzamiento de su subordinación a los gobiernos democráticos sino también en la vida interna de sus instituciones y sus integrantes. Este trabajo recorre dos ámbitos de la vida cotidiana del Ejército donde el pulso de estas transformaciones ha latido con especial intensidad marcando las trayectorias profesionales y personales de sus integrantes: la vida interna de los cuarteles y las relaciones familiares y sociales de los jóvenes oficiales.

### **Postales de la vida en el cuartel**

Los diferentes regimientos y unidades del Ejército Argentino poseen una dinámica de funcionamiento propia que está ligada a sus historias, a las actividades que allí se realizan, al lugar geográfico en el que se encuentran emplazados y a las características de los grupos sociales de los cuales se nutre su tropa, entre otros factores. La cotidianidad de los cuarteles cuenta una historia del Ejército diferente a la de los pasillos del Ministerio del Defensa o de la de las altas esferas políticas y militares. Algunos hechos centrales de la historia reciente del Ejército, como la guerra de Malvinas, la transición democrática, los juicios a las cúpulas militares, los levantamientos carapintadas, el fin del servicio militar obligatorio o la participación en misiones de paz, no se vivieron del mismo modo en todas sus unidades, regimientos y destacamentos. En algunos casos los impactos de estos acontecimientos fueron abruptos e inmediatos, mientras que en otros se reflejaron más lentamente. Las páginas que siguen brindan dos postales panorámicas de la vida interna de los cuarteles durante los años noventa y en la primera década del siglo XXI.

### **Los años noventa**

Los jóvenes subtenientes que llegaban a su primer destino militar en la segunda mitad de los años ochenta se encontraban con un panorama profesional poco alentador: una masa de soldados cada vez más reducida que cumplía con desgano el servicio militar obligatorio; un cuerpo de suboficiales con escaso nivel de educación formal que en la mayoría de los casos no superaba los estudios primarios; un cuerpo de oficiales superiores con bajo nivel de formación académica y un fuerte apego a comporta-

*Durante los años noventa, las autoridades militares impusieron nuevos requisitos de formación que provocaron una verdadera fiebre educativa en los cuarteles. Los estudios primarios completos fueron necesarios para el ingreso al servicio militar voluntario; los estudios secundarios, para la escuela de suboficiales o para la continuidad en ese escalafón; el nivel de licenciatura universitario, para adquirir el grado de oficial, y los cursos de maestría, para alcanzar los grados superiores del cuerpo de oficiales.*

mientos autoritarios. El desarrollo profesional que la institución militar ofrecía a estos jóvenes era incierto y poco estimulante. A finales de los años noventa este retrato de los cuarteles había sufrido una transformación significativa, tanto en su organización e infraestructura como en las características del personal militar. Durante esta década el Ejército Argentino atravesó una reestructuración interna que modificó el paisaje habitual de los cuarteles: algunos incorporaron nuevas actividades, nuevo personal y nuevos ritmos de trabajo; otros tuvieron que ceder espacios a actividades administrativas o educativas que se habían fusionado en el mismo lugar, y muchos otros se disolvieron o reagruparon dejando edificios, galpones e inmensos predios vacíos o con escasa actividad, que fueron reutilizados por agencias estatales, vendidos o alquilados a actores privados.

Pero el cambio más contundente en la vida interna de los regimientos se produjo en 1994, cuando el gobierno nacional reemplazó el servicio militar obligatorio por un sistema de reclutamiento voluntario que, además, aceptaba el ingreso de mujeres. El nuevo sistema no alteró la cantidad de soldados que el Ejército reclutaba año a año, puesto que para ese entonces las barracas de los regimientos contaban con cada vez menos reclutas. El impacto fue más bien de naturaleza simbólica y social: el Ejército había perdido la potestad que detentaba desde hacía casi un siglo para intervenir en la vida de todos los varones argentinos. A partir de 1994, el servicio militar dejó de ser el rito de pasaje que había marcado a fuego a los hombres argentinos durante la mayor parte del siglo XX. Las extensas filas de jóvenes que esperaban su turno para realizar la revisión médica que determinaba si eran "aptos" para el servicio militar desapa-

recieron del paisaje de los regimientos, así como también los maltratos, abusos y discriminaciones que se producían en estas instancias de interacción entre el Ejército y la sociedad, muchas veces anunciando las situaciones de violencia que los jóvenes vivían en el servicio militar.

El ingreso de mujeres a la tropa de soldados en 1995, y en 1997 a los cuerpos de suboficiales y oficiales, tuvo diversos impactos en el día a día de los cuarteles (por ejemplo, impulsó la construcción o adaptación de baños y dormitorios para el personal femenino) y generó un amplio desconcierto en los militares hombres que estaban a cargo de ellas puesto que no sabían cuáles eran los modos correctos de tratarlas. Y esta situación se vio acrecentada por ausencia de políticas explícitas del poder político civil y de las autoridades militares para la integración de las mujeres en la vida cotidiana de la institución militar. Lo cierto es que hasta el 2005, cuando Nilda Garré asumió el Ministerio de Defensa, la situación de las mujeres militares en el cotidiano de los cuarteles estuvo fuertemente librada a las diferentes actitudes individuales que las autoridades de cada unidad militar adoptaban ante su presencia (rechazo, incertidumbre, desorientación, indiferencia, aceptación, cooperación).

En 1994 también entró en crisis la misión civilizadora del servicio militar que le asignaba al Ejército la potestad para inculcar valores, ideas y prácticas en los jóvenes argentinos. Además de enfrentarlos a situaciones de violencia y humillación, el servicio militar también había sido un ámbito donde muchos jóvenes, sobre todo los que provenían de zonas rurales y de los sectores sociales más desfavorecidos, aprendían un oficio, incorporaban criterios básicos de higiene y cuidado personal o daban sus

*Al igual que en otros ámbitos laborales predominantemente masculinos, las esposas de los militares estaban llamadas a proveer sustento afectivo, criar los hijos y mantener el orden doméstico para garantizar el desarrollo profesional de los militares hombres en sus diferentes destinos y actividades.*

primeros pasos en la formación escolar básica. Y también había funcionado como un espacio de encuentro y de relativa igualdad entre jóvenes de diferentes orígenes sociales, regionales y culturales del país.

En los primeros años del servicio militar voluntario, las autoridades castrenses y los nuevos reclutas reivindicaban las dimensiones vocacionales y honoríficas tradicionales del servicio militar. Los testimonios de jóvenes que se inscribían como soldados voluntarios siguiendo el llamado de la “vocación militar”, el “amor a la patria” o la admiración por el Ejército eran numerosos. Pero también comenzaban a aparecer las referencias al servicio militar como una opción laboral. En febrero del 2000, a casi cinco años del inicio del nuevo sistema de reclutamiento, Rodrigo, un joven de 23 años que se había incorporado en 1994 a la primera camada de soldados voluntarios, decía: “Lo veo como un trabajo, pero también como una vocación. Te tiene que gustar esto, hay que bancarse un montón de cosas y muchas veces tenés que obedecer órdenes que no te gustan”. Juan, otro soldado de la misma camada, decía: “Al principio éramos más de 120, a la semana quedábamos 90 y ahora debemos ser unos 30. Muchos vienen a ver qué pasa, creyendo que se trata de un trabajo como cualquier otro. Y esto no es una fábrica, es el Ejército, y eso implica una disciplina que no todos están dispuestos a soportar”.

Los jóvenes podían alistarse en forma voluntaria y permanecer hasta diez años en el mismo puesto de trabajo. Esta situación modificó radicalmente la relación entre los reclutas y los militares de carrera. A fines de la década de los noventa, un subte-

niente que llegaba a su primer destino en un regimiento podía encontrarse con soldados voluntarios que llevaban más de cinco años realizando la misma tarea. Como ese soldado podía pedir la baja del Ejército cuando quisiese y había adquirido un conocimiento sobre esa actividad, armamento o maquinaria específica considerablemente mayor al del joven oficial recién llegado al regimiento, las relaciones jerárquicas entre los soldados y el personal militar de carrera se fueron tornando más respetuosas y más focalizadas en el proceso de aprendizaje y el trabajo conjunto. Durante los años noventa, las autoridades militares impusieron nuevos requisitos de formación que provocaron una verdadera fiebre educativa en los cuarteles. Los estudios primarios completos fueron necesarios para el ingreso al servicio militar voluntario; los estudios secundarios, para la escuela de suboficiales o para la continuidad en ese escalafón; el nivel de licenciatura universitaria, para adquirir el grado de oficial, y los cursos de maestría, para alcanzar los grados superiores del cuerpo de oficiales. Las escuelas nocturnas y los centros de formación para adultos, los institutos terciarios y las universidades provinciales, los cursos de formación a distancia de universidades privadas y los cursos de los institutos educativos del Ejército comenzaron a recibir grandes cantidades de militares que necesitaban aumentar su nivel de formación.

La adquisición de nuevas titulaciones se había transformado en un requisito formal e informal para permanecer en la carrera militar, ascender de grado, incorporar nuevos conocimientos, acceder a destinos, realizar cursos específicos, mejorar el salario, participar de misiones de paz o adquirir mayor respetabilidad



frente a superiores y pares.

En muchos casos, los nuevos requisitos educativos produjeron un desacople entre la posición jerárquica y el nivel de formación de los uniformados. A comienzos del año 2000, el entonces coronel Gonzalo Martínez fue destinado al sur del país como jefe de regimiento. Cuando llegó a su destino se encontró con una situación insólita: en el personal que estaba a su cargo había más suboficiales que oficiales estudiando en la universidad; también había oficiales jóvenes que tenían un nivel de formación universitaria mayor que los oficiales superiores; y soldados voluntarios con estudios secundarios completos que obedecían las ordenes de suboficiales que estaban terminando los estudios de ese nivel en cursos nocturnos. También se encontró con soldados voluntarios y jóvenes suboficiales que habían entrenado con ejércitos de alto nivel profesional en misiones de paz, pero que en el regimiento respondían al mando de suboficiales que nunca se habían movido del mismo destino profesional.

### **La década del 2000**

La crisis económica del 2001 produjo un importante crecimiento de la cantidad de jóvenes que se alistaban en el servicio militar para acceder a un ingreso económico fijo, estabilidad laboral y cobertura médica. A fines del 2005, cuando habían pasado diez años del inicio del sistema de reclutamiento voluntario, Adriana, una soldado voluntaria, decía: “Me gusta la vida militar, más allá del tema de defender a la Patria, para mí es un trabajo. Acá aprendí y aprendo cosas que en la vida civil nunca hubiera aprendido”. Romina, una soldado que realizaba tareas administrativas en el Ejército, contaba: “Entré más que nada para tener un trabajo estable, acá me ofrecen más beneficios que en cualquier otro lugar. Afuera no te respetan tanto tus derechos. Entrar a un trabajo y estar en blanco en este país es muy difícil. En otro trabajo la carga horaria no me daría la posibilidad de seguir lo que quiero”. Romina trabajaba de 8 a 14 horas y estaba terminando el Ciclo Básico Común de la carrera de Psicología de la Universidad de Buenos Aires.

El servicio militar también se transformó en un ámbito al que recurrían muchos jóvenes buscando un marco de orden y disciplina que les permitiera modificar trayectorias personales signadas por la pobreza, la precariedad laboral, las carencias habitacionales y educativas, la violencia, las adicciones y las actividades delictivas. En el 2005, un oficial que había evaluado a los aspirantes que se habían presentado en un regimiento en la provincia de Corrientes, me dijo: “Muchas eran chicas sin estudios y en estado de pobreza extrema, que buscaban escapar del trabajo como empleadas domésticas”. En la Capital Federal, ese año se habían presentado 3.000 aspirantes a soldados. Sin embargo, la mayoría no logró reunir las condiciones requeridas para ocupar las 500 vacantes disponibles. Los principales motivos de exclusión de

estos jóvenes fueron sus problemas de salud y sus antecedentes policiales. La dificultad para cubrir las vacantes se acrecentó en la segunda mitad de la década del 2000, cuando el mejoramiento en las condiciones económicas y laborales del país produjo una fuerte baja en la cantidad de postulantes al servicio militar voluntario.

Durante esa década, los cuarteles también vivieron la profundización de los cambios en los criterios de autoridad y disciplina que habían comenzado a darse a fines de los años noventa. Las relaciones entre oficiales y suboficiales se volvieron menos distantes; los modos autoritarios de ejercer el mando comenzaron a dar lugar a formas de impartir órdenes basadas en el razonamiento, la lógica y la persuasión; el conocimiento técnico, la trayectoria profesional y el ejemplo personal adquirieron mayor protagonismo a la hora de legitimar la autoridad jerárquica, y se produjo un fuerte debilitamiento del automatismo en la respuesta a las órdenes. Muchas de estas transformaciones respondieron al agotamiento de los patrones tradicionales de organización militar que habían primado en el Ejército Argenti-

no durante casi todo el siglo XX. Y también reflejaban la orientación de algunas políticas de “profesionalización” de la actividad militar impulsadas por las autoridades militares a fines de los años noventa.

A su vez, las políticas impulsadas por Nilda Garré al frente del Ministerio de Defensa a partir del 2005 contribuyeron a apuntalar estas transformaciones al tiempo que impulsaron nuevos espacios institucionales, normas y prácticas que reforzaron el estatus de ciudadanos y de funcionarios públicos de los militares. Entre estas políticas se destaca la gran cantidad de reformas normativas y reglamentarias relativas a las problemáticas de género y la situación de las mujeres en el ámbito militar. Muchas de estas medidas estuvieron orientadas a promover la igualdad de las mujeres en su desarrollo profesional en el ámbito militar respecto de sus pares hombres, a prevenir y atender institucionalmente situaciones de discriminación, acoso y abusos, y a eliminar la injerencia de la institución militar en aspectos de la vida individual y familiar de sus integrantes que no estuvieran relacionados con su desempeño profesional.

*Algunos hechos centrales de la historia reciente del Ejército, como la guerra de Malvinas, la transición democrática, los juicios a las cúpulas militares, los levantamientos carapintadas, el fin del servicio militar obligatorio o la participación en misiones de paz, no se vivieron del mismo modo en todas sus unidades, regimientos y destacamentos.*

## La vida sin uniforme

Las relaciones de pareja, la vida familiar y los vínculos sociales constituyen componentes centrales de la dinámica interna del Ejército. Estas dimensiones no sólo influyen en el ánimo y el desempeño profesional de los militares, sino que también están sujetas a regulaciones institucionales formales e informales. Hasta fines del siglo XX, los reglamentos oficiales del Ejército estaban repletos de normas e indicaciones que señalaban cómo debían comportarse los militares en su vida privada. Pero estas normas rara vez se cumplían al pie de la letra. Lo cierto es que la aparente homogeneidad de la “familia militar” ha camuflado una importante variedad de arreglos familiares, comportamientos públicos y formas de sociabilidad que reflejan transformaciones sociales y culturales más generalizadas de la sociedad argentina.

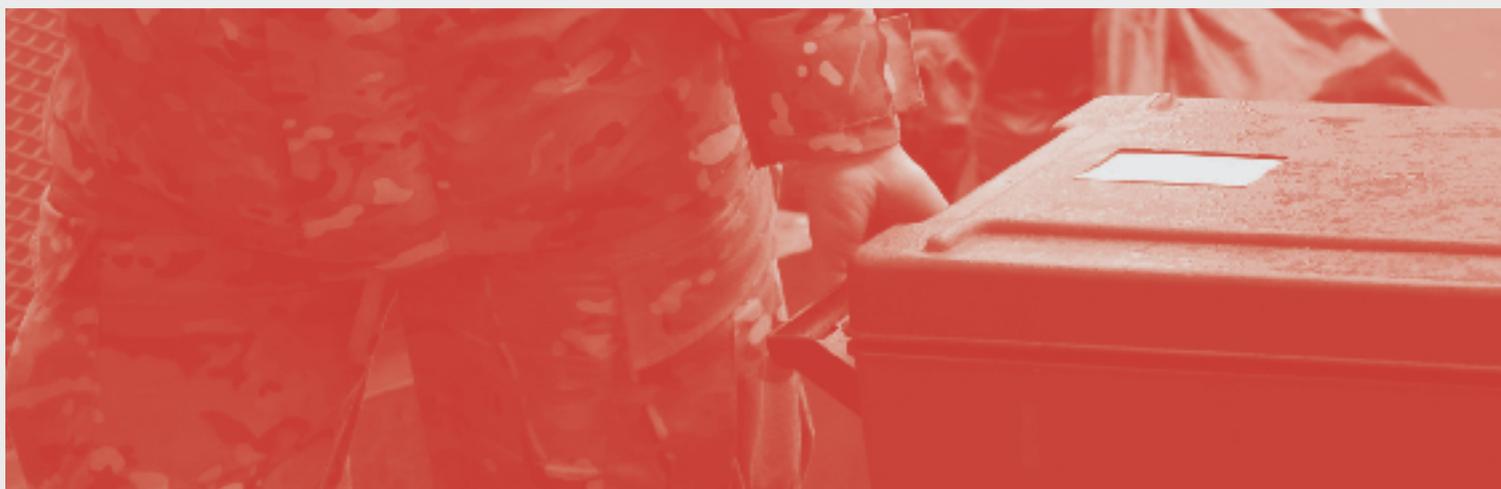
## Las esposas

Hasta mediados de la década de 1990, uno de los pilares del sostenimiento de la exclusividad masculina del Ejército se basaba en la exclusión de las mujeres de la actividad militar, así como también en su incorporación bajo el rol de esposas. Al igual que en otros ámbitos laborales predominantemente masculinos, las esposas de los militares estaban llamadas a proveer sustento afectivo, criar los hijos y mantener el orden doméstico para garantizar el desarrollo profesional de los militares hombres en sus diferentes destinos y actividades.

“La esposa del militar. La mejor camarada”: así titulaba la revista *Soldados* un artículo publicado en agosto del 2009 que comenzaba de este modo: “Dentro del ambiente militar, la esposa es un ícono preponderante e indiscutido que marca el camino en cada una de las acciones de estos hombres de armas”. En su carácter de esposas, las mujeres de los militares han sido percibidas como complementos de la profesión militar masculina. En el artículo citado anteriormente, la esposa de un militar dice: “Uno trata de ayudar porque el sueldo no alcanza y las necesidades siguen siendo las mismas. En lo económico, la vida militar es áspera, uno empieza a trabajar para colaborar y de pronto sale un pase inesperado”.

Los principales problemas de la vida militar que estas mujeres mencionan están relacionados con el hecho de vivir en destinos alejados de sus familiares y amigos, el constante cambio de establecimientos educativos para los hijos y la interrupción de sus actividades laborales. Pero en algunos casos, las exigencias de la vida militar se transforman en un aspecto valorado: “Yo, después de dos años sin movimiento, me aburro y empiezo a cambiar los muebles de lugar. Uno se acostumbra mucho a escuchar ‘Gorda, me salió el pase a la otra punta del país’ y con la mejor cara, em-





pezar a embalar las cajas”. Otras esposas de militares también destacan la solidaridad y los vínculos de amistad duraderos que surgen entre las familias que comparten el mismo destino.

El perfil de la mujer dispuesta a “complementar” la profesión militar constituye una imagen poderosa en la búsqueda de pareja de los militares hombres. Las redes de amistad y parentesco juegan aquí un lugar central: hermanas, primas, amigas de novias o de esposas de otros militares son las primeras candidatas a ocupar el lugar de futuras concubinas o esposas. Un segundo lugar en esta jerarquía lo ocupan las mujeres que viven en las cercanías de cuarteles, regimientos y unidades militares o aquellas que tienen vínculos profesionales con el ámbito militar. Los militares jóvenes consideran que por el hecho de estar familiarizadas con las características del Ejército estas mujeres son más susceptibles de aceptar las exigencias que la vida militar impone a las esposas de los uniformados.

En muchos casos, estas mujeres poseen un perfil social, cultural y profesional que se adecua a las exigencias de la complementariedad. A lo largo del siglo XX, los integrantes del Ejército Argentino han tendido a casarse con mujeres que no tenían formación profesional, se dedicaban al trabajo doméstico y a la crianza de los hijos o realizaban actividades laborales que permitían la movilidad geográfica: maestras, enfermeras, profesoras de idiomas, secretarías administrativas, vendedoras calificadas. Cuando el poder político y el prestigio social de las Fuerzas Armadas argentinas todavía no se habían debilitado, los jóvenes oficiales

ocupaban un lugar de privilegio en el mercado matrimonial que les permitía acceder a casamientos con mujeres de sectores sociales más altos a los suyos. Y muchas familias consideraban que el casamiento de una de sus integrantes con un oficial podía representar una vía de ascenso social y la posibilidad de acceder a posiciones de prestigio y poder.

Pero en las últimas dos décadas estas tendencias se han modificado considerablemente: el interés que el Ejército despertaba en las clases medias profesionales y en las clases altas ha sufrido una fuerte caída y se ha desplazado hacia las capas más bajas de las clases medias y a los sectores populares; a su vez, los casamientos de militares con mujeres que realizan actividades laborales y poseen formaciones profesionales que no se ajustan al modelo de la complementariedad son cada vez más generalizados, lo cual impacta en su predisposición para los traslados y los cambios de destinos.

Esta última tendencia se ha visto reforzada por las relaciones de pareja y matrimonio de las mujeres militares, cuyos esposos, sea por motivos laborales o por patrones culturales, están menos dispuestos a adaptarse a las exigencias de la vida profesional de sus esposas. También es importante señalar el aumento de la cantidad de parejas integradas por militares hombres y mujeres que en los últimos años ha despertado una mayor atención de las autoridades militares a la necesidad de armonizar los destinos y traslados de sus efectivos con las exigencias de la vida familiar.

### Una persona normal

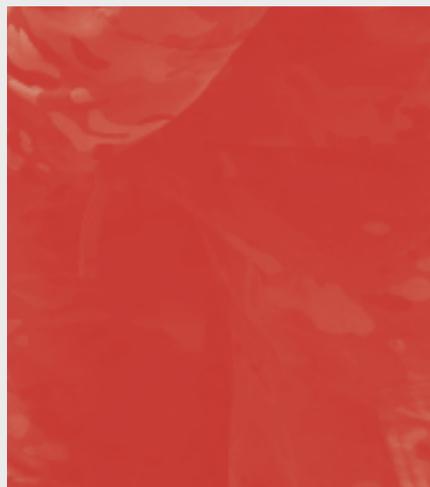
Por otra parte, los relatos de los militares jóvenes sobre sus experiencias fuera del ámbito militar están repletos de anécdotas que refieren a encuentros con personas que, según comentan, poseen una imagen distorsionada o equivocada sobre los militares. Estas situaciones surgen muchas veces en reuniones informales con amigos de sus parejas o esposas que no están vinculados con el mundo militar. Manuel, un oficial de 37 años, cuenta que en una cena con amigos de la universidad de su esposa, uno de ellos se acercó y le dijo que estaba sorprendido de su personalidad, su informalidad y su simpatía. Y agregó: “No parecés militar”.

A Manuel este comentario no le llamó la atención: muchos camaradas suyos le habían contado anécdotas de situaciones similares. Para Manuel estas situaciones responden al hecho de que existe una imagen muy estereotipada del militar: “En la televisión hace mucho tiempo había un programa que se llamaba *Matrimonios y algo más*, donde aparecía un personaje que era el coronel, creo, o el almirante, que era el interventor del canal, entonces el tipo aparecía así, con un bigote enorme, peinado a la gomina, voz gruesa, un tipo que hasta para hablar era especial; yo lo veía y me reía, incluso hoy en día me río, pero hay mucha gente que tiene esa idea del militar, que tiene cierto sustento histórico, claro, pero no en la gente de mi promoción y de mi generación, porque yo no soy así; a mí me gustan las mismas cosas que le gustan a un tipo de mi edad, y no soy una excepción en el Ejército”.

Las palabras de Manuel reflejan una actitud muy extendida en las generaciones de militares menores de 45 años: la necesidad de distanciarse de la imagen del militar asociada con las figuras de la excepcionalidad, el formalismo, el autoritarismo y la rigidez de pensamiento. Y este distanciamiento se conjuga con la necesidad de demostrar públicamente que ellos son “personas normales”.

La búsqueda de normalización de la imagen del militar es uno de los motores de las transformaciones actuales de sus formas de sociabilidad fuera del Ejército. El aumento de casamientos y de relaciones de pareja de militares con mujeres que no tienen vínculos de amistad o de parentesco con integrantes del Ejército, o que no se ajustan al perfil de la esposa-complemento, amplió las redes de sociabilidad de los uniformados más allá del ámbito militar y retrajo su predisposición a vivir o a involucrarse más activamente en la vida interna de los barrios militares.

Pero a pesar de estas mutaciones, el carácter endogámico que presentaron las redes de sociabilidad y amistad de los militares durante décadas constituye una característica persistente en el Ejército Argentino actual. La mayoría de los militares asiste a



clubes sociales, instalaciones deportivas y centros de recreación del Ejército. Y si bien las nuevas generaciones tienden a mantener sus amistades más cercanas fuera del ámbito militar, los años de formación inicial en las academias militares o el hecho de compartir destinos en los años iniciales de la carrera son experiencias cruciales que contribuyen a la creación de vínculos de amistad duraderos.

LA CONDUCCIÓN CIVIL DE LAS FF.AA. IMPLEMENTADA DESDE EL 2010 FUE ACOMPAÑADA POR UNA POLÍTICA DE MEMORIA, VERDAD Y JUSTICIA ESPECÍFICA PARA EL SECTOR. ASÍ, SE DESARROLLÓ UN PROCESO DE ABORDAJE DE LA DOCUMENTACIÓN DE LAS FUERZAS QUE IMPLICÓ INDAGAR EN LUGARES NO CONVENCIONALES SOBRE RESPONSABILIDADES, RECURSOS, ACTIVIDADES Y VÍCTIMAS DEL TERRORISMO DE ESTADO.

# LA POLÍTICA DE ARCHIVOS DE LAS FF.AA. EN EL PROCESO DE MEMORIA, VERDAD Y JUSTICIA



por **NATALIA FEDERMAN**. Abogada. Ex Directora Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Seguridad. Ex directora de Programas de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa.

MEMORIA  
VERDAD  
JUSTICIA

**D**esde la recuperación democrática las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, tanto nacionales como provinciales, han negado la existencia de archivos en su poder que pudieran brindar a los familiares de las personas detenidas desaparecidas durante la última dictadura militar información sobre el destino de sus seres queridos, los niños y niñas nacidos durante el cautiverio de sus madres y los responsables de los delitos cometidos. Para ello invocaban, casi como autómatas, la “orden de incineración de toda documentación relacionada con la lucha contra la subversión” impartida por el entonces teniente general Cristino Nicolaides el 22 de noviembre de 1983 y el decreto N° 2726/83 que impartió las directivas a fin de que se procediera a «dar de baja» la documentación obrante sobre las personas que hubieran estado detenidas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional en virtud de la aplicación del estado de sitio. Esta orden era citada a cualquier autoridad, judicial o administrativa, que requiriese información.

En una carta dirigida al entonces presidente de la Nación, Raúl Alfonsín, los integrantes de la Comisión Nacional de Desaparición de Personas fueron terminantes:

*“Resulta indudable que el Gobierno de las ex Juntas Militares –a través del control absoluto establecido para garantizar el monopolio del ejercicio de la fuerza por el Estado– recibió, registró y archivó la información pormenorizada de esa situación. Por otra parte, la legitimidad formal que debieron presidir los métodos y procedimientos utilizados en la llamada lucha antirsubversiva –supuesto en el que invariablemente se colocan los señores ex Comandantes, altos jefes y oficiales que aparecen involucrados– torna ineludible la existencia de un mínimo de requisitos documentales que se deri-*

*El trabajo desarrollado para mejorar la calidad de las respuestas que las fuerzas brindaban a las solicitudes de información de los diversos tribunales nos permitió tener un panorama del tipo de respuestas que las fuerzas brindaban, de los requerimientos que recibían, qué obstáculos existían para su cumplimiento y cuáles resultaban realmente imposibles de satisfacer.*

*van, por otra parte, del carácter institucional que asumió la represión. Cuando menos, la instrucción de sumarios que anteceden las decisiones de culpabilidad o inocencia, el registro del nombre de las personas detenidas o muertas, así como también, de los lugares donde fueron encarceladas o enterradas.*

*“Sin embargo, poco de ello nos fue posible hasta el momento obtener. Al pertinaz silencio asumido por quienes, sabiéndose responsables, colocan sus acciones en el anonimato bajo el recurso del secreto militar, se suma la incompleta, tardía o nula respuesta a nuestros requerimientos.*

*“Es decir, el principal cometido que se le asignó a esta Comisión –la determinación del paradero de las personas desaparecidas– tropieza con una falta esencial de información documental acerca de las órdenes operativas específicas de la acción represiva, la individualización de las personas detenidas, procesadas, sentenciadas, liberadas o ajusticiadas y los lugares donde se las detuvo o se les debió dar civilizada sepultura”.*

Los miembros de la Comisión se enfrentaron con una política institucional de las FF.AA. que era la de responder a los requerimientos judiciales o de la Conadep de una manera que se denominó “principio de descortesía”: la pregunta mal formulada o vaga era respondida de modo tal que asegurara la dilación del trámite, con el objetivo de lograr la impunidad que las leyes de obediencia y punto final consagrarían poco tiempo después. Se alegaba en comunicados oficiales que la orden de Nicolaidese “ha venido a frustrar la posibilidad de dar las respuestas que la sociedad reclama, porque pareciera que intencionalmente se dispuso borrar todo vestigio y antecedente de lo actuado en la lucha contra la subversión”. A pesar de ello, durante años el reclamo de información por parte de los organismos de dere-

chos humanos se mantuvo ineludible e impulsó novedosas estrategias políticas y jurídicas, como lo fueron los Juicios por la Verdad promovidos a partir de 1995, para reclamar a las instituciones la información que evidentemente había existido. Como producto de esta lucha, durante los años fueron apareciendo documentos oficiales de gran valor y que reforzaban el reclamo. Los ejemplos de hallazgos de documentación oficial son muchos: la donación efectuada de manera anónima al Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas de documentos de inteligencia elaborados por el Grupo de Tareas 3.3. de la Armada que contenía información detallada sobre la agrupación Grupo Obrero Revolucionario y el seguimiento de inteligencia a miembros del Partido Comunista Marxista Leninista; el archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la documentación sustraída del Servicio de Información Confidencial de la Jefatura de Policía de Tucumán por un sobreviviente que contenía información sobre la detención de 293 personas, entre muchas otras. A pesar de ello, las fuerzas continuaban negando la posibilidad de colaborar con las investigaciones con documentación oficial que diera cuenta del destino de las personas desaparecidas, lugares de detención, responsabilidades, entre muchos interrogantes que el método de la desaparición forzada de personas impuso sobre la sociedad.

Entonces, mientras los organismos de derechos humanos continuaban buscando el modo de lograr la reapertura de las causas clausuradas por las leyes de obediencia debida y punto final, la exigencia de información (Verdad) sobre lo ocurrido durante la última dictadura cívico militar era un reclamo nunca desatendido. Luego de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de obediencia debida y punto final dictada en el año 2001 por el entonces juez Gabriel Cavallo, diversos jueces y cámaras de apelaciones de todo el país adoptaron decisiones similares. Finalmente, al asumir la presidencia de la Nación, Néstor Kirchner adoptó en muy poco tiempo una serie de medidas de una enorme contundencia que abrieron el camino al proceso de memoria, verdad y justicia que hoy nos encontramos transitando. Sin pretender ser exhaustiva, me refiero a la renovación de la Corte Suprema de Justicia, el pase a retiro de la cúpula militar que había llevado adelante gestiones para clausurar los juicios que se encontraban en curso en ese momento, la derogación del decreto que impedía la extradición de militares acusados de delitos de lesa humanidad a otros países que los reclamaban en virtud del principio de justicia universal y, finalmente, el apoyo explícito al proyecto de ley de la diputada Patricia Walsh para

declarar la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final (ley 25.779).

El año 2004 fue de enorme importancia en este aspecto. El 28º aniversario del golpe cívico-militar, Néstor Kirchner hizo públicas dos decisiones de enorme trascendencia en las relaciones civiles-militares que marcarían el rumbo del Ministerio de Defensa en los años siguientes: dispuso bajar los retratos de los dictadores de la galería de directores del Colegio Militar, para que las nuevas generaciones de oficiales de las fuerzas no fueran formadas a la sombra de esas figuras, y ordenó que el predio donde funcionó el principal campo clandestino de concentración de la Armada fuera convertido en un espacio para la memoria y los derechos humanos.

El proceso de justicia reimpulsado con estas medidas y el fallo de la CSJN que poco tiempo después –a mediados del año 2005– declaró la inconstitucionalidad de las leyes de impunidad y la validez de la ley 25.779, reavivó la avidez por información que diera pistas sobre los responsables de los delitos de lesa humanidad, la coordinación entre las fuerzas y con otros gobiernos dictatoriales de la región, lo sucedido con las víctimas y cualquier otra pista sobre el plan sistemático de desaparición forzada de personas y de apropiación de niños/as.

Es en este escenario que en diciembre 2005, el entonces presidente Néstor Kirchner designó a Nilda Garré como ministra de Defensa, lo que –considerando su militancia previa y su trayectoria política– era un claro mensaje a las FF.AA. en relación a qué tipo de conducción civil esperaba: una que tuviera a los derechos humanos como parte esencial de su política.

Ello implicó, necesariamente, destacar la dimensión institucional del rol que las FF.AA. cumplieron en distintos momentos históricos respecto de los procesos de quiebre del orden institucional y muy especialmente en la última dictadura cívico militar.

Es decir, no atribuir las graves violaciones a los derechos humanos simplemente a hombres o grupos de hombres integrantes de la institución; sino reconocer la profundidad, la magnitud y el número de personas involucradas en la represión. Pero también, y con el mismo ímpetu, la inclusión de una perspectiva de derechos humanos como pauta de trabajo hacia el interior de las instituciones militares; ya que resulta imposible promover el respeto de los derechos humanos por parte de los integrantes de las fuerzas si no estamos dispuestos a verificar, al mismo tiem-



po, cuál es la situación en la que ellos se encuentran respecto de estos. Es a partir de este marco conceptual que se propuso el trabajo de la gestión.

Fue en este contexto generalizado de reformas que se pudo crear las condiciones para pensar un proceso de revisión de los archivos institucionales de las fuerzas.

El punto de partida fue la implementación de una política que considerara la gestión de los requerimientos del poder judicial sobre el período de la dictadura cívico militar, no como una simple gestión burocrática –en la que el Ministerio de Defensa funcionara como una mesa de entradas de la respectiva fuerza armada–, sino como una obligación estatal, impuesta por razones jurídicas y políticas, que debe ser cumplida con la mayor diligencia posible. El trabajo desarrollado para mejorar la calidad de las respuestas que las fuerzas brindaban a las solicitudes de información de los diversos tribunales nos permitió tener un panorama del tipo de respuestas que las fuerzas brindaban, de los requerimientos que recibían, qué obstáculos existían para su cumplimiento y cuáles

resultaban realmente imposibles de satisfacer.

Así se advirtió que parte de la documentación e información relevante para el análisis del período histórico mencionado poseía el carácter de “secreto” y que esta clasificación de seguridad se presentaba como un pretexto de los imputados al momento de prestar declaración ante la justicia civil y de las Fuerzas Armadas para no responder las solicitudes de información o para hacerlo de manera parcial. Obviamente, estas respuestas no eran más que excusas inadmisibles, desde del punto de vista legal y ético.

Dada la gran cantidad de requerimientos judiciales de información con clasificación de seguridad no pública, y a los fines de adoptar una resolución integral que evitara que frente a cada caso específico deba dictarse un decreto, se tornó insalvable continuar manteniendo información y/o documentación con esa clasificación. Ello motivó el dictado del decreto 4/2010 por parte de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, que relevó de la clasificación de seguridad a toda aquella informa-

*De este modo, el trabajo de relevamiento busca dar cumplimiento cabal a la obligación del Estado en relación al derecho a la verdad, tanto en su dimensión individual como colectiva. En el plano individual, el derecho a la verdad se refleja en el derecho de los familiares de las víctimas a conocer qué ocurrió con ellas en el pasado. En el plano social, se expresa como una necesidad de los pueblos de conocer su pasado.*

ción y documentación vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas durante el período comprendido entre los años 1976 y 1983 o aquella producida en otro período pero relacionada con ese accionar.

Esta era la solución que imponían numerosos pronunciamientos del sistema internacional de protección de derechos humanos que señalaban que “en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes”. Ampararse en el secreto de Estado es considerado, desde esta óptica, como un intento de perpetuar la impunidad.

A pesar de estas medidas, se hizo evidente que existía información en los archivos de las respectivas fuerzas que no se hallaría a través de las investigaciones judiciales. Un caso que resultó esclarecedor sobre ello fue el del teniente coronel Bruno Laborda, quien, cuando en el año 2004 la Junta de Calificaciones

de Oficiales lo declaró no apto para ascender al grado inmediatamente superior, presentó un reclamo en el que detallaba los “actos de combate” que había realizado entre 1977 y 1979 en la Guarnición Militar Córdoba. Los actos que detalló en su escrito eran asesinatos clandestinos que él pretendía que fueran considerados méritos para evaluar su carrera, ya que fueron ordenados por sus superiores a través de la cadena de comando y las ejecuciones se realizaron en presencia de los jefes de la unidad en la que él revistaba.

La franqueza volcada por el oficial en su reclamo demostraba a todas luces, en primer lugar, que aquello que los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos no estaban dispuestos a reconocer ante la justicia civil, sí lo habían detallado y hasta exaltado en contextos históricos e institucionales muy diferentes al iniciado a partir de la anulación de las leyes de impunidad. En segundo lugar, hacía evidente que había personas que no habían sido identificadas por los sobrevivientes y, por ello, su responsabilidad aún no había sido investigada, pero que los documentos obrantes en las fuerzas podrían arrojar luz sobre su participación.

*El objetivo específico es conocer el funcionamiento y despliegue institucional y operativo que cada fuerza tenía en las décadas de los '70 y '80, indagando específicamente sobre el modo en que ellas han participado en el despliegue operacional de la llamada “lucha contra la subversión”.*



Así, la pregunta fue ¿cómo encontrar aquello que no sabemos cómo está registrado ni dónde?

Para dar respuesta a este interrogante en el año 2010 se creó un grupo de trabajo para realizar un relevamiento de los archivos o depósitos documentales de las tres Fuerzas Armadas para identificar aquella documentación que pudiera tener interés histórico o judicial sobre lo ocurrido en el marco del terrorismo de Estado.

Esta resultó una estrategia novedosa en la búsqueda de información, ya que por primera vez el plan de trabajo no implicaba solicitar al jefe de una fuerza que enviara determinada documentación cuya existencia se conociera o se presumiera, sino que investigadores propios del Ministerio de Defensa recorrerían los archivos y accederían a la documentación directamente en el lugar donde esta se encontrara.

Los integrantes del grupo podrían acceder a la documentación sin importar el grado de clasificación que esta pudiera tener, y a los inventarios que existieran para el cumplimiento de sus funciones. Así, se seleccionaría cuál documentación podría tener relevancia para las investigaciones judiciales en curso y se remitirían a los/as jueces/zas o los/as fiscales intervinientes y/o se alimentaría el acervo documental del Archivo Nacional de la Memoria, dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

La principal fortaleza de este modo de trabajar es que no parte de la base de investigar determinados hechos delictivos o la responsabilidad penal de una persona; sino que personas especialmente capacitadas y seleccionadas por la autoridad civil buscan responder sobre cada institución las siguientes preguntas: ¿Cómo funciona la fuerza? ¿Qué documentación produce para ello? ¿Cuál conserva? ¿Cómo la conservan? ¿Dónde la conserva? El objetivo específico es conocer el funcionamiento y despliegue institucional y operativo que cada fuerza tenía en las décadas de los '70 y '80, indagando específicamente sobre el modo en que ellas han participado en el despliegue operacional de la llamada "lucha contra la subversión". Las preguntas en que se centra el trabajo son: cómo se organizaban las acciones desde lo institucional, qué dependencias y qué recursos entraron en juego para ello. El fin concreto es aportar con información certera a la reconstrucción de la verdad, al avance de los procesos de justicia y, con ello, a la memoria de los crímenes cometidos mediante el terrorismo estatal.

Los documentos analizados no se encuentran insertos en un archivo represivo, como es el caso del Archivo de la Dirección de



Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires –hoy bajo la custodia de la Comisión Provincial por la Memoria–, que es un extenso y pormenorizado registro de espionaje político-ideológico. Sino que se trata de archivos que pueden contar “algo” sobre la represión; ya que los documentos fueron producidos y almacenados con otra finalidad: la gestión institucional. Ello también impone el mandato de no trabajar sobre documentos sueltos, sino que debemos interpretarlos desde su instancia de producción. Es decir, lo que los documentos relatan no necesariamente refleja lo que sucedió en la realidad, sino que expresan lo que la institución quiere decir sobre determinado suceso a fin de premiar, castigar, investigar las razones de heridas o enfermedades del servicio o los actos destacados.

Durante los años se presentaron muchos casos de personas que habían sido identificadas por los sobrevivientes como autores de los delitos más atroces y, sin embargo, sus legajos no reflejaban su participación en el sistema de represión, ya sea porque fueron extraviados, o porque allí nunca se registró o porque fueron depurados para asegurar la impunidad. En estos casos, son otros los documentos que pueden dar información de relevancia sobre cargos ocupados, tareas desempeñadas, aptitudes especiales para la tarea desarrollada. El trabajo de los investigadores fue, entonces, identificar de qué otro modo se podía obtener la información que, a priori, parecía inexistente.

Ello también resulta una imposición del sistema internacional de protección de derechos humanos, que determina que el Estado “no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso”.

De este modo, el trabajo de relevamiento busca dar cumplimiento cabal a la obligación del Estado en relación al derecho a la

*Resulta imposible promover el respeto de los derechos humanos por parte de los integrantes de las fuerzas si no estamos dispuestos a verificar, al mismo tiempo, cuál es la situación en la que ellos se encuentran respecto de estos.*

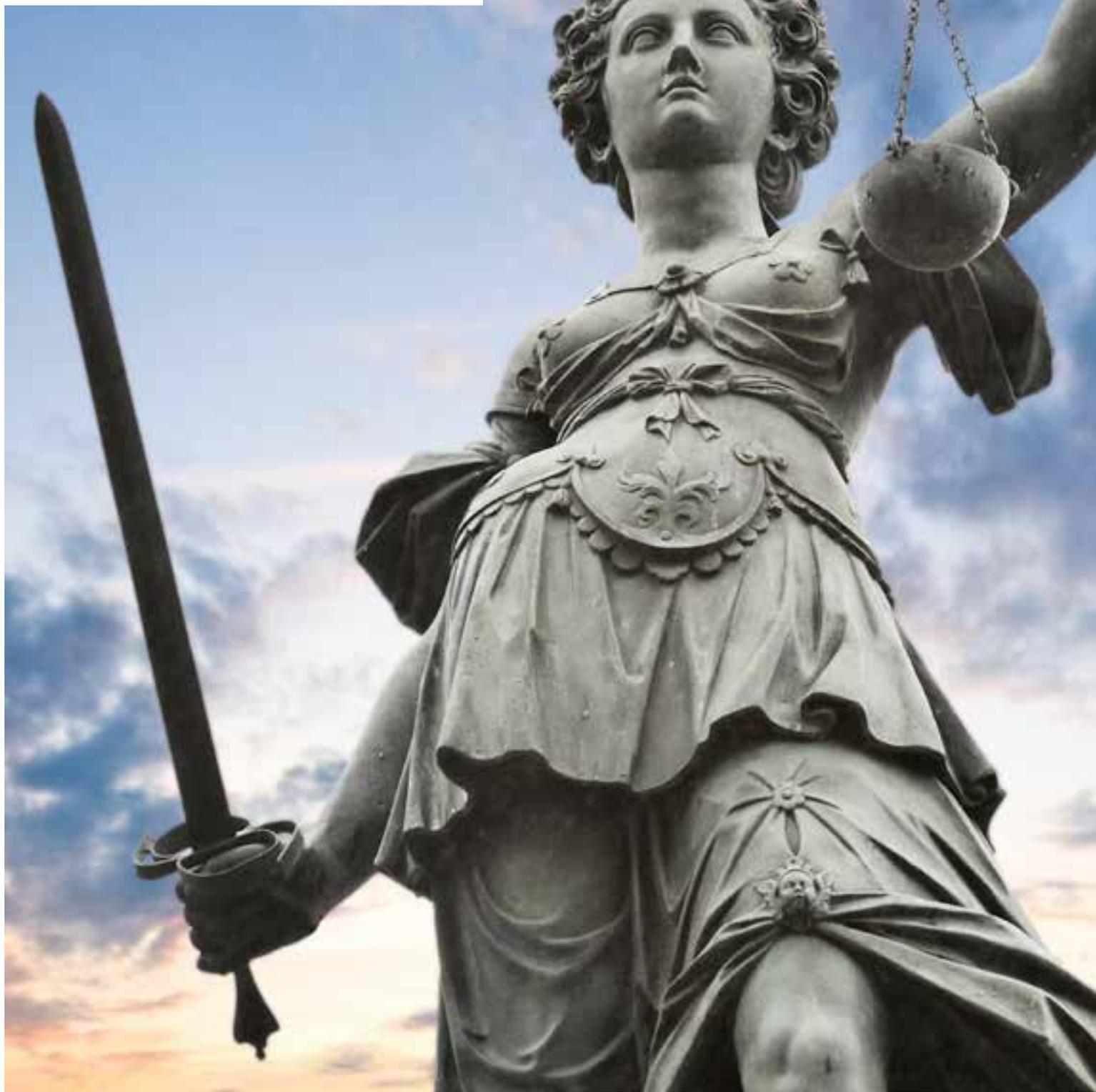
verdad, tanto en su dimensión individual como colectiva. En el plano individual, el derecho a la verdad se refleja en el derecho de los familiares de las víctimas a conocer qué ocurrió con ellas en el pasado. En el plano social, se expresa como una necesidad de los pueblos de conocer su pasado.

El trabajo continuó de manera firme a pesar de los sucesivos cambios de gestión y con resultados de enorme relevancia, como el hallazgo del fondo documental de la Junta Militar. Se trata de las actas de reuniones llevadas a cabo desde la constitución de esta Junta, el 24 de marzo de 1976, hasta su disolución en 1983, en las que se abordaban y discutían los temas más relevantes para la política del país, como por ejemplo las “listas negras” donde detallaban las personas sospechosas para el gobierno de facto, la situación de los “Detenidos-Terroristas” –como la Junta los denominaba–, los desaparecidos, conflictos territoriales como el de Malvinas o el del Canal de Beagle, la

relación con los medios de comunicación, hasta la situación de empresas como Papel Prensa. En octubre de 2013 este proceso tuvo un salto cualitativo con la apertura y acceso de ese fondo documental, entre otros, a través de la creación de un espacio virtual de consulta ([www.archivosabiertos.com](http://www.archivosabiertos.com)).

Esta estrategia, que comenzó en el Ministerio de Defensa, se replicó luego en otros organismos como el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Comisión Nacional de Valores y el Banco Central de la República Argentina, entre otros. El desarrollo de estos planes de trabajo no es más que la respuesta que el Estado les debía a las víctimas de la dictadura cívico militar y a la sociedad en su conjunto y es uno de los tantos elementos que identifican al proceso de Memoria, Verdad y Justicia argentino como una política de Estado y, por ello, un modelo a nivel internacional en relación al tratamiento de su pasado reciente.

**por ILEANA ARDUINO.** *Abogada con orientación en derecho penal. Ex Secretaria de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad de la Nación y Subsecretaria de Articulación con los Poderes Judiciales y los Ministerios Públicos. Ex Directora de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa de la Nación. Ex Subdirectora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Docente en el Consejo de la Magistratura de la Nación y en la Escuela de Abogados del Estado.*





CON EL RETORNO DEMOCRÁTICO EN EL AÑO 1983 LA CUESTIÓN DE LA JURISDICCIÓN MILITAR ADQUIERE RELEVANCIA POLÍTICA. A PARTIR DE ALLÍ Y A LO LARGO DE LAS SIGUIENTES DÉCADAS SE LLEVÓ A CABO UN PROCESO DE REFORMAS LEGALES EN CLAVE DE DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR Y CON UNA IMPORTANTE PARTICIPACIÓN MULTISECTORIAL, LOGRANDO A SU VEZ AVANZAR EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONDUCCIÓN CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LA ELIMINACIÓN DE LA JURISDICCIÓN MILITAR EN MATERIA DE DELITOS.

## LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA MILITAR: UNA POLÍTICA PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS PARA LAS FUERZAS ARMADAS

## La reforma del sistema de justicia militar en contexto

En lo que a políticas del sector defensa requiere, fue necesario transitar tres décadas para el desarrollo de dispositivos institucionales y normativos indispensables para el ejercicio sustancial de gobierno político sobre el sector. Gran parte del proceso de discusión puede seguirse a través del proceso legislativo, fecundo por cierto, vinculado al tema a lo largo de las dos primeras décadas de democracia, comenzando con la Ley de Defensa (N° 23.554) sancionada en el año 1998, luego la Ley de Seguridad Interior (N° 24.059) del año 1992, y tres años más tarde con la ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas (N° 24.948). Ya en los inicios del siglo XXI se aprobó la ley 25.520, de inteligencia nacional. Con independencia de los distintos momentos que expresan cada uno de estos hitos legislativos, son constantes políticas y conceptuales la fijación de la estricta distinción entre la defensa exterior y la seguridad interior así como la vocación por reforzar el gobierno civil sobre el sector.

Sería recién hacia mediados de la década, indubitablemente cuando llegó la demoradísima reglamentación de la ley de defensa nacional, con la sanción del decreto 727 del año 2006 con el cual fue posible avanzar en lo que a control civil efectivo se relaciona, llevando a la práctica aquello que la normativa había diseñado pero se había mantenido extendidamente inactivo.

En todos esos años las discusiones en torno al sistema de justicia militar no estuvieron ausentes, guardaron una relación bien marcada con las distintas coyunturas democráticas y los cambios en las relaciones entre sociedad civil, gobierno y Fuerzas Armadas.

En efecto podríamos trazar una línea entre

1) las reformas tan puntuales como indispensables llevadas adelante en 1984 como una condición básica para el juzgamiento efectivo de los crímenes cometidos durante la dictadura, reforma signada por la urgencia coyuntural que suponía avanzar en la vida democrática desmantelando los mecanismos por los cuales quienes se verían examinados en su desempeño pretendían sustraerse de la esfera civil, y al mismo tiempo, promoviendo una primera decisión por parte del Presidente en relación con las propias Fuerzas Armadas; y

2) el proceso de discusión amplio que se produjo desde fines de los '90 hasta 2008 con la aprobación de la ley 26.394 de reforma integral del sistema de justicia militar, que tuvo como telón de fondo la discusión en el ámbito del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, de diversos casos en los que se cuestionaba el alcance de la jurisdicción militar y su relación con la vigencia de los derechos humanos, en cuyo marco tuvo lugar el caso "Correa Belisle" en el que se producía por primera vez para nuestro país la llegada de personal militar ante el sistema interamericano de derechos humanos con motivo del reclamo contra el Estado argentino por haber sido sometido el entonces capitán Correa Belisle a un proceso disciplinario que, regido por el entonces Código de Justicia Militar del año 1951, violaba garantías básicas del debido proceso.

En lo que sigue, este trabajo va a ocuparse de esos dos momentos del proceso de reforma del sistema de justicia militar que entiendo están directamente relacionados con el estado de la relación entre gobierno civil y Fuerzas Armadas en cada una de las etapas en que ellas tuvieron lugar.

*Desde el punto de vista procesal se aseguró una regulación absolutamente compatible con la garantía de debido proceso, la publicidad y la independencia, con particular énfasis en lo que respecta a acceso al derecho de defensa y mecanismos de revisión, incluida por supuesto la revisión de lo actuado en el ámbito militar, por parte del Poder Judicial, tal como ocurre con cualquier otra actuación disciplinaria de la administración pública.*



### **La reforma del sistema de justicia militar en el inicio de la democracia: un acto de gobierno político contra la impunidad. A propósito de la ley 23.049**

El Código de Justicia Militar (CJM) vigente hasta su reemplazo por la ley 26.394 había sido aprobado en el año 1951 en reemplazo de su antecesor aprobado en 1895. A su vez, este último no había significado un avance sustancial respecto de las regulaciones heredadas de la colonia, más concretamente las ordenanzas de Carlos III. Había entre ambos textos continuidades que nunca fueron objeto de discusión: 1) Una confusión importante entre los aspectos disciplinarios y penales –a su vez dispersos en cantidad de normativas producidas por las conducciones de cada una de las fuerzas, como si fueran auténticos legisladores de ocasión–; 2) Algunas previsiones específicas en materia de penas que marcaban una diferencia más radical con el derecho penal común, a saber, la previsión de la pena de muerte; y 3) Una regulación del procedimiento, ya fuera para investigar faltas o delitos, de corte inquisitivo en el que la negación del derecho de defensa, la violación de la garantía de imparcialidad y el secreto en detrimento de la publicidad de los juicios eran sólo algunas de las formas corrientes de abuso.

Con el retorno democrático en el año 1983, la cuestión de la jurisdicción militar adquiere relevancia política y se instaló como un tema más allá de la vida militar en la medida en que ella, o más precisamente su limitación, constituía el escenario en el que se iba a definir lo que hasta entonces había sido una promesa electoral contundente: llevar a juicio a los responsables de los atroces delitos cometidos durante la vigencia de la dictadura cívico-militar. Así, en el año 1984 se produce una reforma parcial del CJM de 1951 mediante la sanción de la ley 23.049. Fue una reforma puntual, más ligada a la necesidad de fortalecer el gobierno civil democrático que a corregir defectos estructurales como los señalados más arriba pero fue quizás una de las primeras reformas normativas de la democracia que pudiera oficiarse de preámbulo al proceso legislativo que apuntábamos al inicio, en relación con el desarrollo de herramientas destinadas a asegurar el gobierno político sobre el sector. En ese sentido entiendo más justo leer esta primera reforma que estaba enfocada en algo mucho más sustancial que la readecuación del modelo de justicia militar.

Además de haber sido una reforma coyunturalmente indispensable, sus alcances fueron más allá porque junto con sustracción de la jurisdicción militar las investigaciones y juzgamientos de delitos cometidos por integrantes de las FF.AA., la inmensa ma-

yoría de ellos atroces y a escala sistemática, se estableció también por primera vez lo que se conoce como jurisdicción militar de excepción, consistente en limitar al mínimo indispensable la existencia del fuero militar en cuanto al tipo de casos en los que tenía competencia para intervenir, definidos habitualmente como “delitos esencialmente militares”, además por supuesto de las cuestiones disciplinarias. Como reaseguro, y en la misma línea, la otra limitación sustancial y políticamente muy relevante fue la sustracción de toda competencia de la jurisdicción militar (incluso la que en adelante sería excepcional) respecto de civiles, limitación sumamente trascendente si consideramos los antecedentes que hasta entonces habían permitido en sucesivos gobiernos el uso persecutorio de las estructuras militares sobre la disidencia política, tal como sucede aún en otros países. Veamos sino en Chile, donde por estos días ocupan un lugar central en el debate público las prácticas represivas por parte de Carabineros que suceden en movilizaciones sociales estudiantiles e indígenas, entre otras. Cuando eventualmente son sometidas a juzgamiento, ello implica la intervención de la jurisdicción castrense. Así, un escenario en el que conflictividades que son expresión del sistema político democrático involucran el cuestionamiento de las fuerzas militarizadas, dejan la revisión jurisdiccional de esos hechos bajo la competencia militar. El juicio de responsabilidad sobre la conducta estatal es sustraído de la dinámica institucional democrática y arrastrado hacia el

terreno de la excepcionalidad, casi preservando cierta intervención tutelar.

También persiste en el país vecino la extensión de la jurisdicción militar a civiles, tal como lo demuestra por estos días las noticias sobre conflictos que involucran a comunidades mapuches cuyos miembros, en función del tipo de delito que les es imputado, son sometidos a jurisdicción militar y no a la justicia civil. Estas circunstancias se mantienen aun cuando desde el año 2005 la Corte Interamericana, en el caso “Palamara Iribarne”, estableció que el sistema de justicia militar chileno violaba garantías básicas del debido proceso y por lo tanto debía ser objeto de una profunda reforma.

Aquella reforma parcial y acotada fue crucial de cara a que el juzgamiento de los responsables superara el estándar de una mera parodia de juzgamiento, pero vista en perspectiva también marcó un diferencial importante respecto de las posibilidades que hacia el futuro tuvieron las Fuerzas Armadas para seguir administrando por vía de una institucionalidad gestada con total prescindencia de las conducciones políticas, conflictos centrales de la vida democrática. Así vista fue una limitación indispensable para transitar el abandono del rol tutelar sobre la vida política del país.

En clave de democratización institucional del sector, la ley del año 1984 también merece ser rescatada como un acto de autoridad y sujeción a la conducción civil de las Fuerzas Armadas.



## La llegada de la reforma integral del sistema en clave de derechos humanos. Ley N° 26.394 como un punto de llegada

La reforma del sistema de justicia militar con la profundidad lograda a través de la ley 26.394 no puede comprenderse sin considerar al menos las siguientes cuestiones:

- 1) La transformación progresiva de la relación cívico-militar en el ámbito de las políticas de defensa a partir de 2003, indubitablemente desde 2006 en adelante.
- 2) Una matriz más amplia de configuración de sentido en lo que a políticas públicas refiere que fue abriendo paso en la escena política democrática a cierta racionalidad centrada en la perspectiva de derechos humanos que, al menos jurídicamente, tuvo mejor apoyo y desarrollo desde la reforma constitucional de 1994 con la jerarquización constitucional de diversos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. Fue así que aquella cuña normativa en pleno auge neoliberal fue muy bien aprovechada por organizaciones sociales para motorizar judicialmente en sede local, pero también regionalmente, un rico y diverso cuestionamiento a las estructuras institucionales y normativas así como a las prácticas vigentes desde dicha perspectiva, de la que no escapó el sector militar. Así, la reforma integral con la profundidad alcanzada en su proyección normativa fue producto de un contexto donde la conducción política del sector defensa había asumido previamente una relación inexorable entre modernización institucional de las Fuerzas Armadas y derechos humanos. No fue una agenda que anexó a tientas o apéndice políticamente correcto esa dimensión. Por el contrario, incorporó esa perspectiva a los múltiples aspectos de la Defensa y en ese contexto la transformación de la justicia militar fue objeto prioritario en el proceso de construcción de gobierno político sobre el sector.

## La conexión de la reforma local con el debate regional

Como adelantamos ya, un motor de la ley fue la demanda promovida por personal militar con patrocinio del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) que llegó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ámbito en el cual el proceso culminó con un acuerdo de solución amistosa en el cual el Estado argentino, además de asumir su responsabilidad por la violación de derechos humanos derivada de la aplicación del Código de Justicia Militar del año 1951, comprometió una serie de acciones entre las cuales se encontraba la reforma integral del sistema de justicia, orientado por una serie de puntos mínimos exigidos en aquel acuerdo, como condiciones de adecuación de la reforma a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José.

Esos puntos mínimos que la reforma propuesta por el Estado debía satisfacer, se correspondían con lo que hasta entonces en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos se venía consolidando como estándares mínimos en materia de justicia militar compatibles con estados democráticos de derecho generados a partir de sucesivos reclamos, la mayoría de ellos derivados de casos en los que civiles habían sido sometidos a jurisdicción militar.

Correa Belisle fue el primer caso formalmente tramitado hasta su finalización al día de la fecha en que el Estado era llevado ante una instancia internacional de protección de derechos humanos por una demanda de un militar que había sido sometido a las reglas de su propia institución, que impugnaba por violatorias de derechos fundamentales.

En este punto, la construcción doctrinaria del derecho internacional de los derechos humanos no había, y aún no lo ha hecho tampoco, puesto en cuestión la existencia misma de la jurisdicción militar ni su necesidad. Por consiguiente había acotado las

recomendaciones a su construcción como justicia de excepción y la prohibición de su aplicación a civiles, aspectos ambos que ya habían sido resueltos normativamente según vimos con la reforma de 1984.

En este punto, la reforma argentina fue más allá de aquellos lineamientos mínimos y consagró un sistema novedoso a nivel regional, basado en la eliminación de la jurisdicción militar en materia de delitos, con la previsión de figuras penales de especialidad en el código penal común.

Por supuesto mantuvo el ámbito militar en tanto constituye una herramienta central del mando y comando militar, con un interesante sistema de articulación con la autoridad civil a través de la creación de la Auditoría General de las Fuerzas Armadas, compuesta por personal militar pero dependiendo funcionalmente directamente del ministro de Defensa y no de los jefes de las distintas armas. Se trata además de un sistema disciplinario que funciona atando la necesidad de sancionar a razones de eficiencia en el servicio dejando atrás regulaciones orientadas a sancionar disciplinariamente conductas que muchas veces tenían que ver con el ejercicio de derechos personalísimos que eran consideradas incompatibles con el "ser" militar contribuyendo así a un uso distorsivo del sistema disciplinario, apartado de las necesidades del instrumento militar y más pegado a la imposición de estilos de vida que a la buena gestión disciplinaria.

En clave constitucional se volvía una auténtica herramienta para perseguir autores y no actos, algo que violenta el principio de reserva consagrado en nuestro artículo 19. Esas regulaciones, además de generar arbitrariedad e indefensión, tampoco aseguraron la reafirmación de un supuesto modo virtuoso de ser militar que pudiera asegurarse mediante la observación del tipo de conductas que eran consideradas indisciplinas por ser incompatibles con el honor militar, la virtud o el decoro. Como reaseguro, la definición clara y taxativa de las faltas según su gravedad también fue un avance destacable para limitar la histórica discrecionalidad frente a qué es o no una falta en el ámbito militar.

Otro aspecto claramente innovador fue la erradicación de la pena de muerte que, aunque en desuso, fue mucho más que un gesto simbólico. En primer lugar porque esa decisión tiene significado en relación con un debate vigente en el mundo respecto de su persistencia y nuestra condición de organizaciones sociales humanizadas orientadas a la protección y defensa de los derechos humanos; en segundo lugar porque como apuntó el Poder Ejecutivo nacional al momento de elevar el proyecto a consideración del Honorable Congreso de la Nación, "esto que podría parecer una formalidad no lo es (...) con la reforma que se propicia se eliminaría el riesgo de que, legitimada en lo formal por su pervivencia en el ordenamiento jurídico, pudiera resultar

utilizada en algún momento".

Desde el punto de vista procesal se aseguró una regulación absolutamente compatible con la garantía de debido proceso, la publicidad y la independencia, con particular énfasis en lo que respecta a acceso al derecho de defensa y mecanismos de revisión, incluida por supuesto la revisión de lo actuado en el ámbito militar, por parte del Poder Judicial, tal como ocurre con cualquier otra actuación disciplinaria de la administración pública.

*Con independencia de los distintos momentos que expresa cada uno de estos hitos legislativos, son constantes políticas y conceptuales la fijación de la estricta distinción entre la defensa exterior y la seguridad interior así como la vocación por reforzar el gobierno civil sobre el sector.*

### A modo de conclusión, una última nota acerca del proceso de trabajo

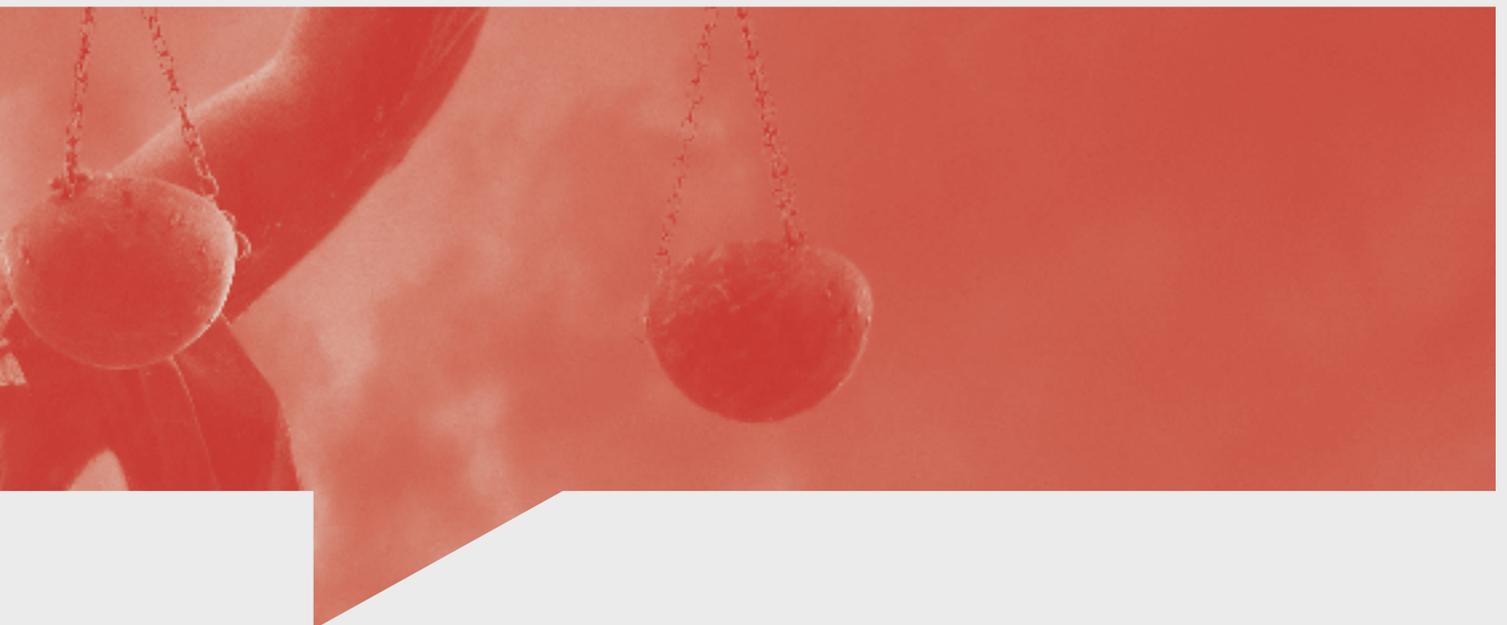
Esta reforma fue una de las políticas más permeables a la participación multisectorial que hubo en el ámbito de la defensa desde diciembre de 2005 en adelante, donde se abrió paso a un modo de construcción caracterizado por la apertura de la discusión y una profusa interacción institucional, más allá de los límites de la institucionalidad militar. Entiendo esa articulación como una nota diferencial en el “cómo construir gobierno político” que en el caso de la reforma integral del sistema fue acompañada por la continua interacción que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Defensa, propuso al Poder Legislativo, cuyos integrantes fueron puestos al tanto del desarrollo de los trabajos de las comisiones de redacción desde el momento mismo de su conformación. Esto facilitó enormemente el trabajo legislativo posterior para un tema cuya complejidad exigió a todos esfuerzos importantes por garantizar la altura que el debate necesitaba.

Se creó una comisión de integración amplia y diversa de la que por supuesto también participaron representantes de las Fuerzas, otras áreas estatales, universidades y organizaciones no gubernamentales, bajo la coordinación de la Dirección Nacional

de Derechos Humanos del ministerio. Además, una vez presentados sus proyectos, estos fueron girados a universidades, organizaciones sociales, académicas y colegios profesionales, a los efectos de que quienes tuvieran interés en sumar sus aportes, críticas y sugerencias, así lo hicieran.

Esto fue un desafío también para otros actores externos, que habiendo desarrollado por razones obvias, estrategias y modos específicos en relación con la cuestión militar y la vida democrática, fueron convocadas a participar activamente en un proceso de construcción democrática que pudo dar cauce a nuevas formas de relación entre sectores que durante años se mantuvieron sólo bajo la forma de la antagonía.

Se trató entonces de una reforma claramente enmarcada en un proceso político de modernización institucional en el que múltiples iniciativas transcurrían a través del vector de los derechos humanos como eje articulador, y que tuvo un anclaje marcado en la decisión de proveer una nueva retórica y praxis que pensara a las Fuerzas Armadas no ya sólo como instrumento a ser controlado y limitado en nombre de los derechos humanos, sino como instituciones cuyos hombres y mujeres debían ser prioritariamente reconocidos como sujetos de derechos bajo lo que se conoció en otras latitudes como ciudadanía de uniforme.





por **LUCIANO ANZELINI**. *Docente e Investigador (UBA, UNQ)*

LA ARGENTINA TIENE UNA EXTENSA TRADICIÓN DE APORTES A LA SEGURIDAD REGIONAL, LO QUE LE PERMITIÓ DESARROLLAR SU ESTRATEGIA DE RESTRICCIÓN Y COLABORACIÓN EN SU VINCULACIÓN CON LA POTENCIA HEMISFÉRICA. EN ESTE MARCO, Y APOYADO EN EL BAJO GRADO DE CONFLICTOS ARMADOS ENTRE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN, LA CREACIÓN DE UN SISTEMA DE DEFENSA SUBREGIONAL SE HA CONVERTIDO EN UNA POLÍTICA DE ESTADO INDISPENSABLE PARA MANTENER LA BUENA CONVIVENCIA.

# “AUTONOMÍA HETERODOXA” Y SEGURIDAD INTERNACIONAL: APUNTES ESTRATÉGICOS PARA EL CASO ARGENTINO



**H**ay tres tipos de Estado en el sistema internacional: las grandes potencias, los países medianos y las naciones débiles. Las primeras son las que disponen de capacidad para establecer las reglas del juego global. Los segundos gozan de un “poder relativo” para ejercer influencia, aun cuando su disposición de atributos de poder no es lo suficientemente importante para determinar el curso de los acontecimientos centrales de la política mundial. Las naciones débiles son unidades políticas desprovistas de poder real, carentes del peso político, económico o militar para ejercer algún tipo de influjo de modo individual.

La Argentina se halla entre los Estados medianos. En esta condición comparte una característica con las naciones débiles, a la vez que se diferencia de estas por una razón esencial. Tanto los Estados medianos como los pequeños carecen del poder efectivo para incidir unilateralmente en los asuntos de la seguridad internacional. Sin embargo, a diferencia de los Estados pequeños, los medianos gozan de una relativa capacidad para ejercer influencia a nivel sistémico. ¿En qué circunstancias? Básicamente cuando actúan a través de alianzas, grupos u organizaciones regionales. En efecto, la aptitud de un Estado mediano para ejercer –conjuntamente con otras unidades políticas– cierta influencia en los asuntos de seguridad internacional se expresa a través de su participación en los organismos internacionales. El debate sobre las opciones estratégicas de la Argentina en su relación con el entramado institucional de seguridad internacional se efectúa aquí a partir de sus aportes históricos a la seguridad regional. Nuestro país –en conjunto con la mayor parte de las naciones latinoamericanas– ha contribuido a conformar un notable acervo en materia de paz y seguridad interestatales. Aquel conjunto de contribuciones políticas y diplomáticas constituye un activo estratégico a partir del cual desplegar nuestras políticas internacional y de defensa. Dichos aportes representan la condición de posibilidad para expandir autonomía y, por consiguiente, para restringir la actividad de poderosos actores extrarregionales.

El artículo se estructura del siguiente modo: en primer lugar se presentan el “orden político internacional” y el tablero estratégico de las Américas. Luego se analizan algunos aportes de la literatura reciente en materia de restricción de poder, con el acento puesto en el accionar de los Estados medianos. En tercer lugar se recupera con fines instrumentales el concepto de “autonomía heterodoxa” planteado por Juan Carlos Puig en la década de 1970 como plataforma para el relacionamiento con la arquitectura de seguridad internacional. En cuarto término, se revisa el caso estratégico del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Finalmente, se presentan unas breves conclusiones que resumen lo expuesto en las secciones precedentes.

## El orden internacional y la situación estratégica del continente americano

De acuerdo con la visión de Robert Cox, la interrelación de tres configuraciones de poder habrá de marcar la naturaleza del orden político internacional: el imperio, el sistema interestatal y la sociedad civil global. Así, las relaciones de control político y económico marcadas por el accionar de una superpotencia (los Estados Unidos), los Estados del todavía resistente orden westfaliano y los movimientos transnacionales de la sociedad civil se hallan imbricados en interacciones globales en las que la primera configuración –el imperio– busca imponer sus reglas, en tanto las dos restantes –el sistema internacional y la sociedad civil global– procuran preservar sus cada vez más restringidos campos de acción.

Puesto de otro modo, la política de primacía de la Casa Blanca se ha arrogado durante las últimas décadas la prerrogativa de usar unilateralmente la fuerza y de establecer patrones de conducta para los demás, mientras el sistema westfaliano de Estados –a través de sus arquitecturas institucionales– y la sociedad civil global –por medio de la militancia transnacional– han opuesto tenazmente sus fuerzas.

A los efectos del presente artículo, centrado en las estrategias de un Estado mediano frente a la arquitectura de seguridad internacional, la configuración que más nos interesa es el sistema westfaliano. Es allí donde la Argentina puede obtener réditos superiores a los que cabría esperar dada su disponibilidad de atributos materiales de poder. Ello se debe, entre otras razones, al hecho de que en esta configuración destacan como principios organizadores el pluralismo y el consenso, insumos estratégicos de la actuación de la Argentina en el escenario internacional. En este contexto, resulta evidente que la lógica expansiva de Washington no es ajena a la región sudamericana. Si bien el "cambio sistémico" producido en 1991 con la caída de la Unión Soviética trajo aparejada la unipolaridad estratégico-militar a nivel mundial, esta ya era un rasgo estructural en las relaciones interamericanas. Ahora bien, el hecho de que América del Sur sea una región afectada por la influencia de una potencia hegemónica no significa que sus países carezcan de activos a partir de los cuales desplegar estrategias de restricción de poder. Nuestro argumento es que la vasta trayectoria de aportes de la Argentina a la "sociedad internacional" constituye el punto de partida para ejercer una estrategia de "influencia sin poder".

Adicionalmente, el bajo grado de conflictos armados entre los países de la región y el fuerte apego a las normas formales e informales de resolución de disputas –activos incuestionables en comparación con lo que ocurre en otras convulsionadas regiones del planeta– son los aspectos que han dado marco a la adecuada estrategia desplegada por nuestro país en el período 2003-2015. Así, el relacionamiento estratégico con las arquitecturas de seguridad internacional y defensa reconoce en la tradición diplomática y pacifista argentina un basamento fundamental. En resumidas cuentas, podemos afirmar –retomando la expresión de Cox– que la clave de la estrategia gira en torno a la segunda configuración del poder, esto es, el robustecimiento del sistema interestatal. En efecto, pese al innegable debilitamiento de la soberanía de los Estados como consecuencia del proceso de globalización, lo cierto es que el sistema westfaliano y su arquitectura institucional continúan siendo una estructura perdurable y un activo contra la expansión de las formas abusivas del poder. El respeto del derecho y las instituciones internacionales constituye la principal línea estratégica de preservación de espacios decisivos y de influencia para un Estado mediano como la Argentina.

*El debate sobre las opciones estratégicas de la Argentina en su relación con el entramado institucional de seguridad internacional se efectúa aquí a partir de sus aportes históricos a la seguridad regional. Nuestro país –en conjunto con la mayor parte de las naciones latinoamericanas– ha contribuido a conformar un notable acervo en materia de paz y seguridad interestatales.*

*El bajo grado de conflictos armados entre los países de la región y el fuerte apego a las normas formales e informales de resolución de disputas –activos incuestionables en comparación con lo que ocurre en otras convulsionadas regiones del planeta– son los aspectos que han dado marco a la adecuada estrategia desplegada por nuestro país en el período 2003-2015.*

## **Estrategias en materia de seguridad internacional**

### **Estrategias y autonomía**

Para cualquier país que no dispone de una sobreabundancia de atributos materiales de poder, debatir acerca del “vínculo estratégico” con el sistema de seguridad internacional implica resignificar el concepto de autonomía. Este ensayo se apoya –como se verá en el apartado siguiente– en la revalorización del concepto de “autonomía heterodoxa” de Juan Carlos Puig. Al respecto, resulta preciso señalar algunas cuestiones que resultan importantes para comprender el tipo de estrategia que ha venido desplegando la Argentina en su vinculación con el entramado de seguridad internacional.

En primer término, cualquier estrategia tendiente a ejercer influencia y restringir poder de actores extrarregionales se relaciona con la posibilidad de expandir la autonomía, entendida como la “habilidad de un país para realizar políticas que sirvan a sus intereses manteniendo y ampliando sus márgenes de libertad”. El argumento aquí es que una región como América latina, afectada por la tendencia expansiva de un actor imperial –y atravesada por la experiencia del alineamiento de la mayor parte de sus países con Washington, tanto en los años de la Guerra Fría

como en la década de 1990–, requiere de estrategias consistentes en materia de restricción de poder.

Está claro que refrenar la tendencia expansiva de Estados Unidos no puede alcanzarse apelando a las tradicionales modalidades del alineamiento, el balance de poder duro o la confrontación estéril. Cualquiera de estas orientaciones dejaría a un país de mediano porte con acotadísimas posibilidades de éxito. Sin embargo, existen otras alternativas y márgenes de acción superiores a los supuestos por las miradas condescendientes con el poder imperial. En palabras de Stanley Hoffmann: “Este es un mundo altamente complejo en el cual las potencias menores tienen muchas maneras de oponerse a las preferencias estadounidenses”.

En relación con este último asunto, y como aspecto a ponderar, el Cono Sur de América latina ofrece a los países que lo componen un margen considerable para desplegar estrategias restrictivas, a diferencia de lo que sucede desde la región andina hasta el norte de las Américas. Esto se debe a dos motivos: la mayor lejanía geográfica y el menor nivel de amenazas a la seguridad de los Estados Unidos.

Las potencialidades de este “margen de acción” deben aprovecharse especialmente en lo que hace a la participación en los foros internacionales. Como ha sugerido Carina Miller respecto

de la política exterior, “Argentina tiene más libertad de acción que otros países medianos que están dentro de la órbita hegemónica de un Estado mucho más poderoso –México, por ejemplo–”. Nuestro punto de vista, ampliado a las cuestiones de seguridad internacional y defensa, es similar al de Miller en materia de política exterior: los países que no son grandes potencias pueden ser influyentes cuando recurren a las instituciones internacionales.

### **Soft balancing, Binding y Balking**

Un libro que no puede ser soslayado a la hora de revisar cuáles han sido, en las últimas décadas, las estrategias que han empleado los Estados de segundo o tercer orden para restringir el poder estadounidense es *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, de Stephen M. Walt.

Las premisas para el “relacionamiento estratégico” de un país mediano con la arquitectura de seguridad internacional pueden ser abordadas a partir de tres de las estrategias enumeradas por Walt. Se trata de los denominados *soft balancing* (“balance suave”), *binding* (“atar”) y *balking* (“decir no”). Este conjunto de maniobras, a su vez, puede ser enmarcado dentro de lo que cabría definir como una “oposición limitada” a los intereses norteamericanos. Es decir, una variante que emplean las unidades

políticas que se oponen en una cantidad determinada de cuestiones, pero que, aun así, buscan mantener relaciones convergentes con Washington en otros asuntos de la agenda. En efecto, el “relacionamiento estratégico” con la arquitectura de seguridad internacional que postulamos en este ensayo se inscribe en esta variante de oposición. Supone la combinación de oposición y colaboración en las relaciones con los Estados Unidos, dependiendo del tema de agenda que sea objeto de discusión. Se trata, como veremos al reseñar las variantes de autonomía de Puig, de una estrategia de tipo “heterodoxo”.

En lo que hace específicamente al plano de las estrategias, la primera de las enunciadas por Walt es el *soft balancing*. Afirma el autor:

“Los Estados están comenzando a unir fuerzas de maneras más sutiles, con el objetivo explícito de limitar el poderío estadounidense. Pero más que conformando alianzas antinorteamericanas, los países están apelando al *soft balancing*: coordinan sus posiciones diplomáticas para oponerse a la política estadounidense y obtienen así mayor influencia juntos. Para citar sólo algunos casos: Francia, Alemania y Rusia persiguieron una estrategia unificada que evitó que Estados Unidos obtuviera la autorización del Consejo de Seguridad para invadir Irak. A la vez, esta acción permitió que Estados como México y Chile se resistieran también a las presiones estadounidenses (...) Más allá del caso europeo, la oposición conjunta de los países latinoamericanos ha limitado los esfuerzos de la administración Bush por presionar al gobierno de Hugo Chávez en Venezuela; ha frustrado los intentos estadounidenses de imponer al nuevo Secretario General de la OEA, y ha bloqueado la propuesta de los Estados Unidos de crear un panel revisor de la democracia dentro del marco de la OEA”.

La idea de *soft balancing* remite a una concepción diferente a la del tradicional *hard balancing*, característico de la geopolítica entre grandes potencias. En lugar de apuntar a alterar la distribución global del poder –objetivo de máxima del balance duro–, el balance suave admite la vigencia de una determinada distribución del poder (por ejemplo, la unipolaridad estratégico-militar), pero busca alcanzar pequeñas modificaciones a través de una restricción limitada al accionar de las grandes potencias. La clave es la cooperación y la coordinación diplomática con otros Estados de segundo o tercer orden con intereses similares. En este sentido, entendemos que muchos de los aspectos de la agenda de seguridad internacional y de defensa admiten por parte de la Argentina –y de sus vecinos sudamericanos– la implementación de este tipo de estrategia.

Emparentada con el *soft balancing* se encuentra la segunda estrategia de Walt: el *binding*. Esta consiste en “atar” a Washington al entramado de las instituciones internacionales, arquitectura que fue diseñada en gran medida por la propia política exterior y de defensa estadounidense luego de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de garantizar la contención soviética.

El *binding*, extendido al campo de la seguridad internacional y la defensa implica una utilización perspicaz de los organismos que regulan la materia. La meta de máxima es inducir a la hiperpotencia a alinearse con las normas y reglas existentes. Y aun cuando los grandes poderes no cumplan con las prescripciones de los organismos internacionales, el *binding* cuenta con un objetivo de mínima: la pérdida de legitimidad del actor imperial.

Finalmente, se encuentra la estrategia que Walt denomina *balancing*. Consiste, esencialmente, en saber decir “no” a los objetivos estratégicos de las grandes potencias cuando estos se hallan en abierta contradicción con los intereses de los Estados menores.

Como señala el autor, este tipo de oposición no tiene por objetivo alterar la distribución del poder en el corto o en el largo plazo –como sucede con los mecanismos de balance duro o suave–, sino simplemente “ponerse firmes” y rechazar el plegamiento a los intereses de los actores poderosos en coyunturas particulares.

En breve, lo expresado apunta a mostrar que efectivamente es posible desplegar estrategias restrictivas de poder, aun en un contexto de primacía estadounidense. La cuestión reside en sopesar debidamente el alcance del desafío y el área temática. Para el caso de un Estado mediano como la Argentina, que se halla fuera de la más inmediata zona de influencia estadounidense, la posibilidad de desplegar en grado variable estrategias de restricción de poder resulta bastante factible. Además, por cuestiones que tienen que ver con intereses recíprocos, la Argentina y Estados Unidos comparten preocupaciones comunes, situación que constituye un interesante *plafond* para la articulación de colaboración y resistencia en el despliegue de una política de seguridad internacional.

*Resulta evidente que la lógica expansiva de Washington no es ajena a la región sudamericana. Si bien el “cambio sistémico” producido en 1991 con la caída de la Unión Soviética trajo aparejada la unipolaridad estratégico-militar a nivel mundial, esta ya era un rasgo estructural en las relaciones interamericanas.*



## Revalorizando el aporte de Juan Carlos Puig

### Autonomía heterodoxa

Hace cuatro décadas Juan Carlos Puig ponía blanco sobre negro muchas de las cuestiones sobre las que Stephen M. Walt reflexionó recientemente. Si bien no se refería *strictu sensu* a las estrategias de restricción de poder de los Estados menores frente a las grandes potencias, su trabajo sobre las diferentes “gradaciones en el transcurso hacia la autonomía” remite, sin dudas, a aspectos de orden estratégico para las unidades menores del sistema internacional.

En la visión de Puig son cuatro las etapas por las que puede atravesar un país en relación con la autonomía, entendida como “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”. Es al tercer tipo de los enunciados por Puig (“autonomía heterodoxa”) al que puede aspirar un país como la Argentina, inserto en el tablero estratégico que se ha descrito más arriba. En otras palabras, teniendo en cuenta que el continente americano es la única región del planeta que cuenta con un país (los Estados Unidos) como indiscutida potencia estratégico-militar, resulta insustancial aspirar a lograr lo que Puig denominó “autonomía secesionista”.

Teniendo presente los condicionamientos estructurales (en especial, la distribución unipolar del poder a nivel hemisférico), pero también considerando la lejanía geográfica y el posicionamiento no prioritario de la Argentina en la agenda de seguridad y defensa estadounidense, el país ha conseguido en la última década reeditar la “autonomía heterodoxa” en su relación con la arquitectura de seguridad internacional.

En otras palabras, la situación geopolítica de América del Sur ofrece a la Argentina, en tanto Estado mediano, la posibilidad de combinar restricción y colaboración en su vinculación con la potencia hemisférica. Esta “restricción limitada”, que constituye el núcleo de la estrategia de *soft balancing* que describe Walt, ya

había sido prevista por Puig tres décadas antes, con los condicionamientos propios del contexto de la Guerra Fría. Así definía a la “autonomía heterodoxa” el ex canciller de Cámpora:

“En este estadio, los grupos de poder interno tratan de aprovechar al máximo las debilidades y errores del centro (o de los centros) del poder mundial a los cuales se encuentra adscripto el país en cuestión (...) La vocación autonómica de tipo heterodoxo supone que existe una aceptación del liderato de la o las Potencias dominantes y que, en cuestiones realmente cruciales, los periféricos optaran por responder a las aspiraciones del centro. La ‘crucialidad’ tiene que ver fundamentalmente con la disposición de la Potencia dominante a emplear todos sus recursos, incluso la fuerza, para obtener la obediencia. (...) Por eso, la estrategia adecuada para implementar esta política, desde el punto de vista de un Estado periférico y dependiente, es la de conocer con razonable exactitud el punto crucial en que los intereses cotidianos se convierten en vitales. Ello permite desde luego presionar hasta el límite mismo de la ruptura: se trata en suma de aprender a ‘*marcher sur le fil du rasoir*’ (...).”

Finalmente, adquiere relevancia a los efectos de este artículo reseñar brevemente una de las experiencias históricas en las que se logró, de modo exitoso, poner en práctica la “autonomía heterodoxa”. Se trata del período 1946-55, etapa conocida habitualmente como los años de la “Tercera Posición”.

Durante este decenio se conformó un nuevo proyecto de política exterior y de defensa, consistente con un renovado modo de interpretar el mundo. El centro de referencia ya no fue Gran Bretaña, sino que los Estados Unidos pasaron a ocupar ese lugar. Sin embargo, las relaciones con este último país no adoptaron un carácter dependiente, sino autonómico. Esto significa que se admitió a Estados Unidos como líder del mundo occidental, pero al interior del bloque liderado por Washington la Argentina optó por desplegar una estrategia de “autonomía heterodoxa”. Las discrepancias registradas a lo largo de la década en las

relaciones con la potencia hegemónica no obedecieron a una postura antiimperial, sino más bien a la necesidad de marcar la distinción entre el interés nacional estadounidense –como líder de la comunidad occidental durante la Guerra Fría– y el interés propio de los Estados Unidos como potencia hemisférica. Señalaba Puig al respecto: “La Argentina respaldó a Estados Unidos en el primer supuesto, pero reservó su libertad de acción en el segundo”.

En este contexto, se acrecentaron las relaciones con la Unión Soviética –la reanudación de relaciones con Moscú data de 1946– y con algunos países de Europa –con Gran Bretaña, por ejemplo, se firmaron importantes tratados comerciales–. Por su parte, el vínculo con América latina cobró vigor, resultando Argentina uno de los principales promotores de la “solidaridad latinoamericana”. Se pensó la vinculación con la región en términos integracionistas, pues la visión autonomista heterodoxa interpretaba a la “unión de los dependientes como el principal vehículo para ampliar los márgenes de la autonomía”. Finalmente, ganaron espacio en la agenda las cuestiones inherentes al territorio nacional y sus recursos naturales, en buena medida por el agudo interés del propio Perón en los temas geopolíticos.

En las líneas precedentes hemos desarrollado aspectos teóricos vinculados con las estrategias viables para un país de mediano porte como la Argentina. Como hemos visto, la consecución del interés nacional estará muchas veces ligada al despliegue de estrategias que permitan restringir poder o ejercer influencia actuando dentro de ciertos marcos institucionalizados.

En el próximo apartado se revisa un caso de alta relevancia estratégica para nuestro país en lo que refiere al relacionamiento con la arquitectura de seguridad internacional: el Consejo de Defensa Suramericano. Como se vera, el CDS constituye una herramienta de enorme valor para restringir la tendencia expansiva de Washington en la región.

*El Tratado de Brasilia (2008) creó la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), con el propósito de profundizar la integración política y la cooperación regional. En este marco se ha creado el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), herramienta institucional que busca favorecer el diálogo y la cooperación en temas de seguridad internacional y defensa entre los países de la Unión.*

### **Consejo de Defensa Suramericano**

El Tratado de Brasilia (2008) creó la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), con el propósito de profundizar la integración política y la cooperación regional. En este marco se ha creado el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), herramienta institucional que busca favorecer el diálogo y la cooperación en temas de seguridad internacional y defensa entre los países de la Unión. El mecanismo aporta una dimensión estratégica al proyecto de integración regional de la Unasur, procurando intercambios en materia de defensa, operaciones de paz, ejercicios militares, medidas de construcción de confianza mutua y ayuda coordinada en zonas de desastres naturales, entre otras metas. Para la Argentina, el fortalecimiento a nivel regional de la cooperación en materia militar, y la creación de un sistema de defensa subregional que mejore la confianza mutua, constituyen verdaderas políticas de Estado.

El CDS ha sido originalmente impulsado por Brasil, potencia en proyección que busca que su peso regional sea reconocido cada vez más a nivel global. Este emprendimiento ha generado preocupación y resistencia en aquellos actores extrarregionales que observan con recelo el ascenso brasileño en la pirámide de poder mundial. Dicha desconfianza se ha buscado traducir en esfuerzos de contrabalanceo que intentan debilitar la proyección del CDS. Algunos autores han llegado a señalar, incluso, que

*Para la Argentina, el fortalecimiento a nivel regional de la cooperación en materia militar, y la creación de un sistema de defensa subregional que mejore la confianza mutua, constituyen verdaderas políticas de Estado.*

el organismo sudamericano podría debilitar significativamente el funcionamiento del sistema hemisférico.

Nuestra visión es que el CDS no debería preocupar tanto a ciertos analistas, pues en rigor de verdad se trata de una creación institucional de enorme valor con vistas a la paz regional y que, por otra parte, no implicará necesariamente que el sistema hemisférico vaya a sufrir menoscabos en su gravitación actual. Por lo pronto, se trata de dos sistemas superpuestos, no enteramente concordantes, pero estructurados de modo tal que puedan funcionar en simultáneo. Además, y en tren de profundizar el análisis de causas y consecuencias, cabe preguntarse si resulta justo atribuir al CDS las ya conocidas debilidades del sistema hemisférico. Nuestra percepción es que dichas flaquezas preceden claramente a la creación del Consejo.

Como se señaló, el CDS constituye, antes que nada, un esfuerzo regional para integrar aspectos de índole estratégico-militar entre Estados vecinos. Si bien es innegable que existen significativas diferencias de poder armado entre los miembros del Consejo, también es cierto que todos “conviven” en una región afectada por la influencia de una potencia hegemónica. Es decir, en mayor o menor medida, todas estas unidades políticas ven limitada su autonomía por la proyección de poder que despliegan los Estados Unidos en el hemisferio.

En este marco, el CDS podría constituirse como un instrumento que les permita a los Estados sudamericanos desplegar una estrategia de *soft balancing*, con el fin de sumar consensos y limitar la influencia estadounidense, sin con ello pretender modificaciones estructurales en la distribución del poder hemisférico. Es decir, estaríamos ante una herramienta que podría generar

espacios de relativa autonomía, allí donde hasta bien entrados los años '90 primaba un indisimulado alineamiento con la “configuración imperial”.

En consecuencia, no cabría descartar de plano que la actuación concertada de los países de la región en materia de defensa pudiera disparar preocupaciones –y, en última instancia, hasta reacciones de contrabalanceo– por parte del hegemón hemisférico. Máxime cuando, como fue expresado, Washington parecería estar confrontando las aspiraciones de liderazgo regional de Brasil. No obstante, la prioridad que otros asuntos estratégicos tienen en la agenda estadounidense (Medio Oriente, Asia Central, etc.) nos lleva a plantear este asunto todavía de un modo incipiente, pues no creemos que vaya a haber puntos de inflexión en las relaciones interamericanas en el cortísimo plazo.

En definitiva, el juego que se le plantea en las condiciones actuales al CDS, en su relación con la potencia hegemónica, oscila entre la oposición y la colaboración. En efecto, allí donde converjan los intereses estadounidenses con aquellos propios de la región, el Consejo probablemente pueda fungir como un articulador eficiente para la consecución de los objetivos compartidos por todos.

Sin embargo, la cuestión se torna más problemática cuando los intereses no confluyen. Dada su entidad, el CDS podría llegar a articular estrategias de balance suave, aunque ello dependerá sustancialmente de la índole del asunto. La región podrá intentar restringir el poder hegemónico norteamericano en determinadas cuestiones, pero encontrará límites a sus aspiraciones en aquellos temas que resulten innegociables para la seguridad internacional de Washington.

## Reflexiones finales

A lo largo del ensayo nos hemos propuesto una serie de objetivos. En primer lugar, hemos intentado presentar una semblanza del orden político internacional, con énfasis en el tablero estratégico de las Américas. Luego, hemos revisado un conjunto de aportes de la literatura reciente en materia de estrategias de restricción de poder, con el acento puesto en el accionar de los Estados medianos a través de las instituciones de seguridad internacional. Posteriormente, hemos analizado y recuperado con fines instrumentales el concepto de “autonomía heterodoxa” planteado por Juan Carlos Puig en la década de 1970, al que concebimos como una plataforma propicia para el despliegue de estrategias en materia de relacionamiento con la arquitectura de seguridad internacional. Por último, hemos revisado, a la luz de estos desarrollos conceptuales, un caso de alto contenido estratégico para nuestro país: el Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

En breve, estas reflexiones se inscriben en el marco de la siguiente certidumbre: el “relacionamiento estratégico” de la región –y en particular de la Argentina– con la arquitectura de seguridad internacional debe partir de la concepción de la defensa como un área vital para los intereses de la Nación. En este sentido, la posibilidad de profundizar los caminos estratégicos sugeridos a lo largo de este ensayo depende, fundamentalmente, de una serie de cuestiones sobre las cuales se ha avanzado mucho en los últimos años, en línea con las contribuciones históricas de la región a la “sociedad internacional”.

Apuntalar ese derrotero implica que Sudamérica y la Argentina procuren: a) avanzar decididamente en la generación de con-

fianza, transparencia y empatía entre los vecinos de la región; b) extender las prácticas de verificación en materia militar; c) profundizar la coordinación de políticas en materia de defensa a través del despliegue de acciones conjuntas; d) avanzar en la integración productiva para la defensa, y e) sentar lineamientos orientados a la generación de un pensamiento estratégico compartido.

*El Cono Sur de América latina ofrece a los países que lo componen un margen considerable para desplegar estrategias restrictivas, a diferencia de lo que sucede desde la región andina hasta el norte de las Américas. Esto se debe a dos motivos: la mayor lejanía geográfica y el menor nivel de amenazas a la seguridad de los Estados Unidos.*



**voce**senelfenix.com