

AÑO 5 - Nº 34

MAYO 2018

# cedef

CENTRO DE ESTUDIOS  
PARA LA DEFENSA NACIONAL  
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



# DEFENSA Y SEGURIDAD

**DEL DOGMATISMO AL PRAGMATISMO**



**Año 5 - Nº 34**  
**Mayo de 2018**

**Universidad de Belgrano**

**Presidente:**  
Doctor Avelino Porto

**Vicepresidente de Gestión Institucional:**  
Profesor Aldo J. Pérez

**Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:**  
Doctor Eustaquio Castro

**Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)**

**Director:**  
Doctor Horacio Jaunarena

**Colaboraciones:**  
Fundación SenD

**Contacto:**  
Zabala 1837 – C1426DQG  
4788-5400  
cedef@ub.edu.ar

# SORTEAR LA AMBIGÜEDAD

*“La seguridad y la defensa, contrariamente a la literatura y la poesía, no radican en la ambigüedad y el enigma que jamás se desvela y que se ahonda cuando se intenta profundizar en él.”*

**U**n plexo normativo que se torna obsoleto ante la nueva realidad agravará el problema que procura resolver y agregará confusión a una situación que ya se asemeja a un laberinto.



Mayor será el obstáculo cuando el marco conceptual que lo ilumina ha caducado o se encuentra en el lógico proceso de caducidad, por la evolución natural del contexto en el que se inscribe y que se agrava por el cambio de circunstancias que lo determinaron.

Mayor es la consecuencia cuando la norma se transforma en una cuestión de fe, fundada en dogmas recitados sin detenerse a pensar lo que dicen y repiten al pasar lo que poco se comprende.

Donde rige el dogmatismo se presenta una creencia que no entra en discusión y genera reacciones que llevan a la ambivalencia y la vaguedad.

Será el pragmatismo, como contrapeso, el que tienda a excluir el falso concepto de verdad, facilitando el objetivo de asumir la realidad sin doble sentido.

Para alumbrar y ayudar a dirimir la ambigüedad establecida en nuestro intelecto y nuestra conciencia, este centro de estudios convocó una mesa redonda para plasmar un debate que nos alumbre, en un intento por sortearla.

**Dr. Horacio Jaunarena**  
Director del CEDEF

# MESA REDONDA

Con la participación del Dr. HORACIO JAUNARENA, el Dr. MARIANO BARTOLOMÉ y el Lic. MATÍAS LOBO

*Mientras el dogmatismo presenta una creencia que no entra en discusión, el pragmatismo excluye el concepto de verdad y no tolera la ambigüedad.*



Frente a estudiantes de la carrera de Ciencia Política, Gobierno y Administración de la Universidad de Belgrano e invitados, disertaron los doctores Horacio Jaunarena y Mariano Bartolomé y el licenciado Matías Lobo, en el marco de la mesa redonda **“La defensa y seguridad en Argentina. Del dogmatismo al pragmatismo”**.

El tema fue planteado como de suma importancia y plena actualidad, especialmente a partir de los últimos meses y en el marco de la visita oficial realizada por los ministros de Defensa y de Seguridad a los Estados Unidos, en la que se verificó una visible reformulación del tema, impuesto por la agenda internacional. En función de ello, el Centro de Estudios para la Defensa y el Centro de Estudios Internacionales de la UB, en forma conjunta, organizaron la mesa redonda, cuyas exposiciones se reproducen a continuación.

El licenciado Matías Lobo, subsecretario de Control y Vigilancia de Fronteras del Ministerio de Seguridad de la Nación, expuso sobre la política de seguridad en la zona de frontera y acerca de las razones por las que se considera a dicha zona como *estratégica* y *clave*, sobre la cual se deben focalizar las acciones de seguridad. En tal sentido, expresó lo siguiente. El Ministerio de Seguridad encaró un paradigma que intenta cambiar 180 grados lo que se venía haciendo en la materia en el país. Durante muchos años se escuchó que la Argentina no tenía un problema de seguridad, que era una sensación y que nuestro país sólo era un lugar de tránsito de droga y no de consumo. Vale hacer esta aclaración porque, cuando se plantea la política pública a desarrollar en la materia, el paradigma de seguridad no puede basarse en conceptos que abonan la idea de que no hay problemas de seguridad y que el narcotráfico no es un problema en nuestro país.

Por voluntad del Presidente y de la ministra de Seguridad de la Nación, se cambió dicho paradigma y se hizo público ante la sociedad argentina que tenemos un problema con la inseguridad, otro con el narcotráfico, y que ambos son un problema en nuestra política pública y una amenaza a la Nación, por lo cual se deben tomar las medidas para combatirlo.

En este marco, se puede comprender por qué el Ministerio creó una Subsecretaría de Control y Vigilancia de Fronteras, siendo que nuestro país tiene poco más de 15.000 kilómetros de fronteras, de las cuales casi 10.000 son terrestres.

La zona de seguridad de fronteras (franja azul celeste en el mapa) tiene entre 50 y 150 kilómetros desde el límite hacia el interior de nuestro territorio. Es la zona donde se debe priorizar la acción del Ministerio y donde los registros indican que concentra el 80% del narcotráfico, contrabando y trata de personas, constituyendo una zona caliente donde pueden estar ocurriendo o generándose fenómenos de terrorismo, de los cuales nuestro país ya fue víctima. Por ello, nuestro foco está concentrado a lo largo de esa zona.



Por ejemplo, si podemos capturar un kilogramo de cocaína en la frontera, por lo que no llega a los centros urbanos, estamos combatiendo el narcomenudeo. Lo que preocupa es justamente el narcomenudeo o los kioscos de venta de droga. Si no se captura ese kilo de cocaína en la frontera, cuando llega a las redes distribuidoras minoristas de los centros urbanos, se transforma en 15 a 25 personas que comienzan a venderlo. Por ello, es importante priorizar las acciones en la zona.

Por otro lado, el modelo de nuestro país implica que no haya una sola agencia del Estado que confluya en la zona de frontera, como ocurre en otros países que, para optimizar el control, disponen de una autoridad única estatal que regula la totalidad de las cosas que ocurren en sus fronteras. En nuestro modelo actúan los ministerios de Defensa y de Seguridad, la Aduana, Migraciones, el SENASA, etc. Existe una multiplicidad de agencias, de modo que lo que allí ocurre no es supervisado por una sola autoridad. Este modelo tiene como gran desventaja que todos los que allí actúan deben trabajar fuertemente en la coordinación para lograr eficiencia, lo que constituye un escollo y un gran problema a superar. Sin embargo, tiene como ventaja que, al existir varias autoridades superponiéndose en el mismo territorio, es muy difícil que en un mismo momento y lugar todas las autoridades puedan ser permeables a algún tipo de corrupción o ilícito. Existe un sistema de control mutuo en el que es muy difícil que todos confluyan en “hacer la vista gorda” frente a cualquier cuestión que allí ocurra. Como consecuencia, el gran tema por delante es la “eficiente coordinación”. En este modelo podrá haber cierta ineficiencia, pero es difícil que el Estado argentino, en su conjunto, haga la vista gorda. Esto no significa que existan organismos que no estén haciendo bien las cosas. Sin embargo, es muy complicado que todas las agencias actúen mal al mismo tiempo, por esa suerte de “sistema de control mutuo”.

Para lograr los objetivos trazados, la Subsecretaría trabaja de manera regionalizada. De esta manera, se prioriza el país en las regiones noreste (NEA) y noroeste (NOA), donde se concentra el 80% de los principales delitos combatidos allí: narcotráfico, trata de personas y contrabando de mercaderías.

En el NEA existe la complejidad de la hidrovía de los ríos Paraná y Paraguay, por lo que se la atiende en forma específica. Por otro lado, tenemos la zona de cordillera en la que, si bien tiene una extensión territorial muy grande, la propia montaña es un obstáculo natural que se constituye en una protección, cosa que no ocurre en la zona “caliente” de la frontera del NOA (provincias de Salta y Jujuy) y el NEA (provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones). En esas seis provincias argentinas concentramos toda la tarea de control y vigilancia. Si bien no se descuida la zona cordillerana, los esfuerzos están puestos en esas dos regiones y el sector de hidrovías, de manera tal de tener una estrategia con delitos y territorio focalizados en los que actuar.

Teníamos la costumbre de trabajar en la zona de frontera con una gran descoordinación entre nuestras fuerzas federales y provinciales. Las federales trabajaban por un lado y las provinciales por el otro, implicando que las autoridades políticas del Estado nacional y de las provincias trabajaran cada una por su lado. Sin embargo, el ciudadano necesita ver en el territorio al Estado, dentro del cual están quienes tenemos funciones en la instancia federal y los funcionarios de la

instancia provincial. Lo mismo sucede con las fuerzas de seguridad y policiales. En la actualidad, estamos tratando de rescatar la idea del Estado argentino, en el que los funcionarios y las fuerzas nacionales y provinciales trabajan juntos, de manera tal de dar al ciudadano la idea de que en las zonas de frontera está el Estado argentino, sin diferencias entre nosotros.

Para ello se propuso el programa "Operativos Conjuntos Abiertos de Frontera" (OCAF), que incluye acciones desarrolladas en un territorio en las que se suman y conjugan las fuerzas federales (GNA, PNA, PFA, PSA) con las provinciales. De esta manera, comenzaron a desarrollarse operaciones coordinadas, ofreciendo mayor despliegue territorial e inteligencia criminal. El jefe de Policía Provincial es el enlace con el área federal de fronteras. El coordinador regional articula con el jefe de Policía de la provincia y con los jefes de las fuerzas federales, para desarrollar operativos conjuntos. Esta estrategia brinda eficiencia en los operativos. En la actualidad, funcionan OCAF en Salta, Jujuy, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y Mendoza. Es decir, el 50% de las provincias trabaja bajo la modalidad de operativos conjuntos. Este año prevemos activar el 50% de las provincias restantes, para que en 2018 estén trabajando las dieciséis provincias fronterizas.

También comenzamos a desplegar una política relacionada al déficit que el país tenía con el control del espacio aéreo. No existía prácticamente ningún tipo de regulación, por lo que no se podían detectar ni identificar los vuelos regulares de los irregulares. Tampoco había una normativa que obligara a las aeronaves a tener un dispositivo para identificar si el vuelo era regular o no, ni se obligaba a informar el plan de vuelo. Por medio de la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) se realizó una normativa del proceso, de manera tal que todos los aviones instalen el dispositivo de identificación e informen a la ANAC sus planes de vuelo, a fin de detectar los vuelos irregulares, mediante los que gran parte de la droga ingresa al país.

En un análisis efectuado sobre más de mil vuelos identificados como irregulares y denominados TAI (Transporte Aéreo Irregular), durante el período 2016/17, se pudo estudiar la trazabilidad y obtener patrones de comportamiento de esos vuelos, estableciendo de dónde salían, por dónde operaban, los horarios de ingreso al espacio aéreo argentino y la hora que volvían a salir; permitiéndonos establecer tres ejes por los que pasaban esos vuelos irregulares, que no se limitan a la zona de frontera sino que ingresan hasta zonas centrales del país. Esa información permite conocer e identificar los espacios geográficos donde aterrizan o lanzan la droga, y cómo responder mediante operativos conjuntos, desplazando fuerzas de seguridad o policiales. Hoy, tenemos identificados varios vectores de vuelo que nos permiten efectuar un despliegue territorial inteligente en las áreas donde descargan la droga, y avanzar con el Ministerio de Defensa en la interceptación. Ello nos da la posibilidad de actuar tanto cuando el avión está en tierra como cuando está en el aire.

Otra parte de la estrategia se concentra en mejorar la estructura y equipamiento de los pasos fronterizos, los cuales se encontraban en una situación desventajosa frente a los de Chile o Brasil. Disponer de buena estructura y equipamiento permite una notoria mejora en la política de seguridad. Hoy, estamos actuando en los 16 pasos que concentran el 75% del traslado de personas y mercaderías, sobre un total de más de 150.

Hace pocos días, hubo un operativo conjunto con la SEDRONAR en el que superamos el 35% de incautación de la droga (cocaína y marihuana) que circuló por el país el año pasado. Valorar dicho guarismo depende de con quién nos comparemos. En Canadá, país que está al tope de la incautación, se alcanzó el 70%. En los Estados Unidos está por debajo del 20%, mientras que la Argentina en el mismo período logró estar por encima del 30% de incautación.

Aún queda un largo camino por recorrer pero, al compararnos con países de la región o con los Estados Unidos, verificamos que los progresos alcanzados en incautación de droga durante dos años son notables.



A continuación, el doctor Mariano Bartolomé, coordinador de la Diplomatura en Seguridad Internacional y Defensa de la Universidad de Belgrano, realizó su exposición como sigue. La Argentina es un caso único en el mundo en lo que hace a la disociación tajante entre Seguridad y Defensa. Se podrían buscar ejemplos de lo que ocurre en Francia, Italia, Rusia y Europa toda, pero particularmente en nuestra región, para compararnos con nuestros vecinos, no encontramos algo semejante.

Desde un punto de vista tradicional, América latina es una región bendecida, en la que los riesgos bélicos que comenzaron a aparecer en el escenario global están absolutamente superados, el gasto militar está por debajo del promedio mundial, los países se comprometieron a zanjar sus diferencias mediante la vía de la negociación y, salvo en Cuba y Venezuela, impera la más estricta democracia. Sin embargo, esto no significa que las Fuerzas Armadas hayan vuelto a los cuarteles, sino que los instrumentos militares de la defensa de los países de la región desempeñan cotidianamente una gama muy amplia de tareas y actividades.

Sin embargo, no son las Fuerzas Armadas las que se autoimponen tareas para que no les bajen el presupuesto. En democracia, quien fija los roles, las misiones y las partidas presupuestarias es el gobierno democráticamente electo.

¿Será entonces que las Fuerzas Armadas no evolucionaron, como indicaba la postura argentina hasta hace un tiempo? No. Eso obedece a que no existe un modelo de disociación absoluta entre seguridad y defensa, por el cual las fuerzas pueden contribuir con tareas de apoyo al ámbito de la seguridad. Se puede ver en Colombia con la Policía Nacional, en Perú, Bolivia, Brasil, Uruguay, Paraguay y hasta en Chile, que es el país más similar a nosotros en lo que hace al andamiaje normativo de la seguridad y la defensa, y donde las Fuerzas Armadas también colaboran en tareas de seguridad.

¿Qué pasa con la Argentina? Nuestro país es un caso absolutamente atípico, con un andamiaje jurídico estructurado básicamente en dos leyes y un decreto. La primera es la Ley de Defensa (Ley 23.554) que, en su Art. 2, define que la defensa atiende amenazas de tipo externo, inhibiendo a las Fuerzas Armadas de participar en avatares domésticos y en tareas de inteligencia interior. Más tarde, la Ley de Inteligencia avala la inteligencia estratégica militar como un ámbito específico del accionar castrense. Sin embargo, durante un tiempo prolongado, la ley estuvo sin reglamentar, por lo cual no quedaba claro cuáles eran las situaciones de excepción por las que el instrumento militar podía contribuir e interactuar con el área de seguridad.

Esto lo impuso la Ley de Seguridad Interior (Ley 24.059), que establece cuatro escenarios para una potencial intervención de las FF.AA. o su interacción en cuestiones de seguridad. El primero lo constituyen los desastres naturales, como sucede en todas partes del mundo; el segundo, las tareas de apoyo a las fuerzas de seguridad; el tercero, la defensa de las propias instalaciones militares, aspecto fuertemente influido por el ataque a La Tablada, y el cuarto, tal vez el más ríspido, las tareas de seguridad interior en las que las fuerzas de seguridad queden rebasadas. En esa situación debe primar un trámite parlamentario, en el cual es el Congreso nacional el que autoriza la cantidad de fuerzas, dónde se desplegarán, durante cuánto tiempo y para hacer qué; lo que se conoce como reglas de empeñamiento o de uso de la fuerza. Sin embargo, todo ello debe dirimirse mientras el problema está en desarrollo, por lo cual debería evaluarse la nula practicidad que tiene dicho esquema, además de que deberían suspenderse ciertas garantías constitucionales. Habría que imaginar la situación creada si ocurriese durante el verano, mientras el Congreso está en receso.

Finalmente, el tercer instrumento jurídico que viene a agravar aún más la situación es el Decreto 727/06, reglamentario de la Ley de Defensa. Establece, dando una vuelta de tuerca en el sentido del Art. 2 de la ley DN, que las FF.AA. ya no atenderán amenazas de origen externo, sino que lo harán sobre amenazas externas protagonizadas por Estados e instrumentadas por ejércitos regulares. De esa forma y buscando un ejemplo burdo, si entrara por Jujuy una columna de las FARC, el Ejército no podría hacer nada, de lo contrario tendría un juicio por derechos humanos al día siguiente. Sólo podrían actuar fuerzas policiales y de seguridad y, en el caso de que fueran rebasadas, se generaría el trámite parlamentario indicado anteriormente. Con seguridad, esas FARC terminarían en Pilar, mientras se decide qué es lo que debemos hacer. Esta es la realidad de nuestro marco jurídico.

Dicho marco normativo es antiquísimo. Sus orígenes datan de la Guerra Fría y la etapa de consolidación de la democracia, cuando imperaba otra realidad. Imaginen que comencé la universidad en 1984. Hoy, mis compañeros de la Escuela Naval son capitanes de navío o coroneles antiguos, que desarrollaron toda su carrera militar en democracia. Sin embargo, aún existen o perduran ciertos pruritos que impactan en el andamiaje jurídico normativo, provocando que tengamos una estructura legal mucho más adaptada a los conflictos pasados que a la naturaleza de los que vienen.

Frente a este cuadro de situación, ¿qué es lo que se debería hacer? Desde mi punto de vista, habría que romper con esa dicotomía tajante entre seguridad y defensa, que no existe en ninguna parte del mundo. Según los Libros Blancos y las legislaciones de defensa, la *seguridad* está concebida como un estadio a lograr y la *defensa*, como una política pública que desarrolla acciones teniendo en cuenta ese objetivo a lograr. La defensa está por debajo de la seguridad. El único país en el planeta donde esto no ocurre, dejando que la defensa sea de fronteras para afuera y la seguridad de fronteras para adentro, es la Argentina.

Por lo dicho, debemos atender las amenazas que hoy se ciernen sobre nuestro país y la necesidad de optimizar los recursos fiscales, para volver a pensar la cuestión de la defensa y la seguridad, de manera tal que dejen de ser campos mutuamente excluyentes y separados por un abismo y empiecen a ser lo que deben ser: conceptos complementarios. No se puede pensar la seguridad como la antinomia de la defensa, y viceversa, sino como cuestiones complementarias.

Dicho esto, el desafío está en la defensa, porque la Argentina está tomando muchísimas iniciativas en materia de seguridad, pero el gran campo postergado es la defensa. Mi interpretación particular es que en nuestro país no hay defensa.

Hacia 1983 y recuperada la democracia, el presupuesto del área oscilaba entre el 2 y 2,5% del PBI. Durante el gobierno de Menem bajó al 1,5/2%. En la gestión de Néstor Kirchner se redujo al 1/1,5%, y durante la presidencia de Cristina de Kirchner se situó entre 0,8 y 0,9%, destinando casi el 90% de ese dinero a sueldos. Con ello, el cálculo sobre la real partida operativa que tiene Defensa es del 5% de su presupuesto, de por sí exiguu. Si bien esta situación se conocía entre quienes mantenemos relación con el ambiente, el común de la gente se anotició con la tragedia del submarino San Juan. Esa tragedia hizo visible algo que todos sabían.

El Banco Mundial, que tiene un ranking de inversión en materia de defensa de 179 países, ubica a la Argentina en la posición número 150, con el agravante de tener la séptima superficie más grande del mundo y espacios marítimos que triplican la superficie territorial, con 15.000 kilómetros de fronteras, apetencias sobre la Antártida, autodefinidos como un país bicontinental, con parte de nuestro territorio ocupado, recursos naturales de sobra, y una capacidad de producir alimentos para entre 400 y 600 millones de personas, según se estima.

Con todo esto, ¿no es de suponer que tenemos razones más que suficientes para exigir una adecuada defensa? En este mismo minuto, en el Mar Argentino, debe haber entre 200 y 500 buques pescando ilegalmente, de los cuales un 40% es chino. Sin embargo, no tenemos manera real y efectiva de controlarlo. Los días de navegación de la Armada argentina disminuyeron de más de 1.000 a menos de 300 durante una década (del 2007 al 2016, inclusive). Hoy, la fuerza navega menos de la tercera parte de lo que navegaba hace diez años. Las horas de vuelo de la Fuerza Aérea disminuyeron de 8.000 a menos de 1.500, un 81%, en los últimos doce años. Hace

dos días, uno de los últimos pilotos de combate de la Fuerza Aérea argentina se fue a trabajar a la empresa FlyBondi, porque considera que allí podrá volar.

La defensa se encuentra frente al enorme desafío de redefinirse, aggiornarse, actualizarse. Entiendo que esa actualización no debería pasar sólo por una mejora presupuestaria y un rediseño de las fuerzas, sino que debería aprovechar la ocasión para repensar el plexo normativo y jurídico que la rige.

Personalmente, creo que la ley es buena. Pero probablemente deba ser derogado su decreto reglamentario. Esto no significa meter los infantes de marina en las villas de Rosario, lo que constituye una chicana. Pero obsérvese que, en el marco de las operaciones de paz, las FF.AA. argentinas hacen en otros países, como en Haití e incluso hoy en Colombia, lo que no se les permite acá. Son actividades por las que fueron condecoradas en la ONU.

Las FF.AA. disponen de recursos humanos perfectamente capacitados para desempeñar determinadas tareas que contribuyen decisivamente a la seguridad. Eso no implica en modo alguno que la tarea principal de la fuerza militar vaya a ser subsidiaria de la seguridad. Es y será la preservación y defensa de la soberanía nacional, aquí y en cualquier parte del mundo. Sin embargo, ello no quita que puedan contribuir sinérgicamente a las acciones de seguridad con los recursos humanos y materiales que tienen. Lo que más temprano que tarde sucederá.

¿Existen datos que permiten ser optimistas en esta materia? Creo que no. Pero hay tres noticias que son llamativas:

- la asignación de personal militar a la custodia de determinados objetivos estratégicos y zonas de frontera que permitiría desenganchar fuerzas de seguridad federales para asignarlas a otras tareas;
- la conformación de una fuerza de despliegue rápido, que podría integrar las tres FF.AA., como tiene Colombia, y
- la recientemente creación de un comando de ciberdefensa, ámbito donde precisamente los límites entre defensa exterior e interior son difusos.

Estas iniciativas no dejan de ser estertores o cuestiones episódicas, si no se enmarcan en un nuevo andamiaje jurídico y normativo, que debe venir de arriba hacia abajo. De no modificarse dicho andamiaje, especialmente derogando el decreto 727/06, no se podrá hacer nada porque de la ley depende la doctrina.

La gran pregunta que el gobierno no respondió es que quiere hacer con la defensa. Sin su respuesta no se podrá plantear qué comprar, con qué horizonte de tiempo y cuánto dinero se estará dispuesto a gastar. Sin ella, seguiremos viendo la defensa como un gasto y no como una inversión y una responsabilidad.

¿Es necesario que se reencuentren la seguridad y la defensa? ¿Es necesario cerrar esa dicotomía, esa antinomia que no tiene ni pies ni cabeza y que es única en el mundo? ¿Qué sector debe confluir hacia el otro?

Probablemente sea la Defensa la que tenga que hacerlo, modificando por lo menos el Decreto reglamentario de la ley. Luego, recién podrá determinarse qué tareas desarrollarán las FF.AA. en contribución con la seguridad; de lo contrario, toda otra discusión carecerá de sentido.

El tema de seguridad y defensa está absolutamente vigente y forma parte de un debate que nos debemos los argentinos: qué debe modificarse y que no, más allá de la coyuntura del G20, con el andamiaje político vigente. Para ello, reitero que es necesaria la derogación del decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional.





Finalmente, para cerrar la mesa redonda, el director del CEDEF, Dr. Horacio Jaunarena, señaló que en nuestro país se da una situación muy poco frecuente en el mundo y que es la separación en compartimentos estancos en nuestra legislación de las cuestiones de seguridad y de defensa. En definitiva, agregó, cuando nos referimos a ello estamos hablando del empleo de las Fuerzas Armadas o de las fuerzas de seguridad para abordar eventuales conflictos. A continuación, una síntesis de sus palabras.

Para comprender el problema, debemos hacer un poco de historia. Nuestra Ley de Defensa fue sancionada en 1988, pocos años después de que asumiera en la Argentina el gobierno democrático que sucedió a la dictadura vigente hasta fines de 1983. Era todavía el mundo de la Guerra Fría, con la confrontación entre dos potencias nucleares, los EE.UU. y la URSS, con tal poder de destrucción mutua que el daño resultaba intolerable aún para la potencia supuestamente ganadora en una guerra entre ellas.

Como consecuencia, la confrontación se producía en las áreas de influencia de cada una, activándose conflictos con actores locales. Es así que la “Guerra Fría” para las grandes potencias fue una “Guerra Caliente” en algunos países, por la sangre que costó. Esto ocurrió en la Argentina, donde el instrumento militar fue empleado para reprimir el conflicto interno.

El empleo del instrumento militar en nuestro caso no nació durante la dictadura en 1976, sino que fue dispuesto por el gobierno de Isabel Martínez de Perón quien, mediante un decreto, ordenó el “aniquilamiento” de la guerrilla en tierra tucumana. También durante aquel gobierno nace la represión ilegal por medio de grupos como la Triple A, comandado por el ministro José López Rega. Enfrente confrontaban organizaciones guerrilleras como Montoneros, el Ejército Revolucionario del Pueblo y otras que, asumiendo una representación que nadie les había dado, y con el ideal de la construcción de una sociedad más justa, mataban y morían. El General Perón, durante épocas en que estuvo proscrito, alentó también lo que él llamaba las “formaciones especiales”.

En ese contexto de violencia desencadenada, se produce el golpe de Estado que derroca al gobierno nacido democráticamente, y las Fuerzas Armadas asumen la totalidad del poder, produciendo una represión fuera de todo control, con la terrible secuela de muerte y desapariciones que todavía hoy enluta a los argentinos. Muertes de inocentes por la sola sospecha de pertenecer a algún grupo terrorista. Muerte de inocentes por el sólo hecho de vestir el uniforme de nuestras Fuerzas Armadas. Ciertamente, no debe equipararse la represión que se realiza desde el Estado con la violencia que emplean los movimientos guerrilleros. Pero ello no significa que haya que borrar de nuestra memoria u ocultar los crímenes por ellos cometidos.

Con este pasado sobre nuestras espaldas, y aún vigente la Guerra Fría, la democracia desde fines de 1983 se hace cargo de lo acaecido y vea, mediante la Ley de Defensa, el empleo del instrumento militar para cuestiones vinculadas a la seguridad interior, restringiendo su empleo para los conflictos de “origen externo”.

Pero el mundo que vivíamos en 1987/88 cambió radicalmente con la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la URSS. Luego de lo cual, nos quedamos con una ley para un mundo que ya no existe, apareciendo nuevos desafíos a la seguridad y la defensa, tales como el terrorismo, el narcotráfico, las fuerzas irregulares que producen las denominadas guerras asimétricas o híbridas, los fanatismos religiosos, los conflictos por el control de recursos naturales, los nuevos países con poderío nuclear, el contrabando de armas, etc.

Como si esta realidad no existiera, en 2006, se sanciona el decreto reglamentario de la Ley de Defensa que limita aún más el empleo de las Fuerzas Armadas sólo para el caso de una agresión externa por parte de fuerzas armadas de otros Estados. Así, por el peso de una historia que pasó hace más de treinta años, seguimos pensando el empleo de nuestras Fuerzas Armadas o de seguridad según la localización geográfica del agresor, cuando la racionalidad, la lógica y la eficacia indican que el empleo del instrumento de defensa debe determinarse por su potencialidad de daño, el armamento que emplea, el equipamiento con que cuenta, etc. Y no por su localización geográfica. Es tan insensato reprimir militarmente una manifestación, como contestar con gases lacrimógenos un ataque llevado adelante con obuses y morteros por fuerzas irregulares.

Hoy, nuestro país enfrenta otra clase de desafíos, uno de ellos fundamental: la pérdida del control de sus espacios territoriales. No controla adecuadamente su espacio aéreo por falta de radares suficientes, carencia de aviones interceptores y de un marco legal efectivo para disuadir al infractor. No controla su espacio marítimo, que actualmente sufre la depredación de su riqueza ictícola, por falta de patrullaje suficiente y porque la Armada y la Prefectura no coordinan sus escasos elementos por falta de voluntad para hacerlo. Y no controla el espacio terrestre, porque más del 60% del personal de Gendarmería, que es una fuerza de frontera, está empleado en la seguridad en CABA, Gran Buenos Aires y Córdoba.

Es imposible contar con una seguridad individual adecuada, si el país no controla sus espacios. La Argentina tiene que recuperarlos, y está haciendo un gran esfuerzo para ello. No obstante, respetando sus características particulares, las Fuerzas Armadas y las de seguridad tienen mucho que hacer, superando el pasado de la división tajante entre defensa y seguridad, para pasar a considerarlo, igual que en la mayor parte del mundo, como un continuo relacionado. Mientras tanto, inexplicablemente, el gobierno mantiene vigente el decreto llamado de reglamentación de la ley de Defensa, que nos retrotrae a un mundo y a un país que dejó de existir, como ya vimos, hace más de treinta años.

Salvo los EE.UU. cuya Armada interviene a escala mundial, la Argentina es el único país en el cual la Armada está separada de la Prefectura. En todos los demás, ambas constituyen una sola fuerza.

Brasil puede emplear a sus fuerzas armadas en el mantenimiento de la ley y el orden, mediante un decreto presidencial. Bolivia las empleó bajo la administración de Evo Morales, frente a una amenaza de secesión en el norte de su territorio. Chile contempla la intervención en caso de estado de sitio o catástrofes. Colombia no distingue entre el empleo de las FF.AA. y de seguridad. Ecuador las emplea en el control de fronteras y la lucha contra el narcotráfico. Perú no contempla separación alguna. Paraguay tiene una legislación similar a la nuestra pero, frente a la amenaza de guerrilla en el norte, el presidente Lugo dispuso el empleo del ejército para la represión. Uruguay tiene disposiciones similares a las nuestras. En cuanto a Venezuela, las FF.AA. intervienen hasta para determinar el precio del pan.

Si definimos como prioridad la recuperación de nuestros espacios y las acciones que cada una de las fuerzas tienen por delante para lograrlo, ello determinará el tipo de reequipamiento requerido y luego, de manera subsiguiente, se seguirá apuntando a la reconstrucción de nuestro instrumento militar, de manera tal de colocarlo en un plano de similitud con las fuerzas armadas de nuestros vecinos, con miras a la construcción de un sistema de defensa regional.

Para ir rumbo a ese objetivo, es necesario actualizar el plexo normativo, el cual, como se vio, debe adecuarse a las exigencias de nuestro tiempo. De igual manera, actualizar la Ley de Reestructuración de las FF.AA. puede servir de adecuada guía para orientarlas hacia el objetivo buscado.

El problema de nuestra defensa y seguridad no es sólo del Gobierno. Es un problema de todos los argentinos y lo saludable sería que todas las fuerzas políticas se hicieran cargo del mismo, formulando una política de Estado que sirva para **“proveer a la defensa común, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”**.

# MESA REDONDA

El Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF) invita a la mesa redonda:

**“La defensa y seguridad en la política exterior argentina”**

El próximo **31 de mayo a las 11 de la mañana**, en el 4to piso de la Universidad de Belgrano (Zabala 1837, ciudad de Buenos Aires) con entrada libre y gratuita.

