

DERGHOUGASSIAN / LARocca / MERKE
MONTENEGRO / TOKATLIAN

LA DEFENSA EN EL SIGLO XXI

ARGENTINA Y LA
SEGURIDAD REGIONAL

COMPILADOR **KHATCHIK DERGHOUGASSIAN**

CLAVES PARA TODOS

COLECCIÓN DIRIGIDA POR JOSÉ NUN



CAPITAL INTELECTUAL

Director	José Nun
Coordinación	Cecilia Rodriguez
Edición	Luis Gruss
Corrección	Laura Kaganas
Diagramación	Verónica Feinmann
Ilustración	Miguel Rep
Producción	Norberto Natale

© 2012, DerGhougassian, Larocca, Merke, Montenegro y Tokatlian
 © 2012, Capital Intelectual

Paraguay 1535 (1061) Buenos Aires, Argentina
 Teléfono: (+54 11) 4872-1300 / Fax: (+54 11) 4872-1329
www.editorialcapin.com.ar / info@capin.com.ar
 1ª edición: 2500 ejemplares

Impreso en Gráfica MPS S.R.L., Santiago del Estero 338, Gerli, en abril de 2012.
 Distribuye en Cap. Fed. y GBA: Vaccaro, Sánchez y Cía. S.A.
 Distribuye en interior: D.I.S.A. Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723.
 Impreso en Argentina. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta
 publicación puede ser reproducida sin permiso escrito del editor.

Pedidos en Argentina: pedidos@capin.com.ar
 Pedidos desde el exterior: exterior@capin.com.ar

355.4 La defensa en el siglo XXI: Argentina y la seguridad regional
 CDD Khatchik DerGhougassian ... [et.al.].
 1a ed., Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012.
 184 p., 20x14 cm. (Claves para todos, dirigida por José Nun, N° 123)
 ISBN 978-987-614-349-3
 1. Defensa Nacional. 2. Argentina. 3. Latinoamérica.

ÍNDICE

Prólogo	9
<hr/>	
Evolución de la política de defensa	
Khatchik DerGhougassian	13
<hr/>	
Defensa y política exterior	
Valeria Laura Larocca	47
<hr/>	
El entorno global	
Juan Gabriel Tokatlian	95
<hr/>	
Brasil, política exterior y programa nuclear	
Federico Merke	119
<hr/>	
El marco doctrinario	
Germán Montenegro	157
<hr/>	
Los autores	179



PRÓLOGO

Es para mí un verdadero honor haber sido invitado por los responsables de la serie *Claves para Todos* a escribir unas breves líneas a modo de prólogo a esta nueva edición de la colección, que propone esta vez la reflexión en torno a los elementos centrales de una política de defensa argentina en el mundo del siglo XXI.

Me permito empezar por celebrar la divulgación de una temática que, si bien usualmente no forma parte de la agenda cotidiana del debate público, es, sin lugar a dudas, una importante contribución a la reflexión acerca de cómo los argentinos garantizamos, potenciamos y proyectamos en el tiempo nuestros valores e intereses, que constituyen los pilares que hacen a nuestra forma de vida como comunidad política: la justicia, la igualdad, el desarrollo y la libertad.

Es decir, la política de defensa nacional define las acciones y estructuras necesarias para garantizar nuestra independencia y soberanía, esto es, la posibilidad concreta de decidir, como país, cómo queremos vivir.

Respecto a los lineamientos de política desarrollados en los últimos años, quizás ningún otro elemento sea tan elocuente al respecto como el sostenido esfuerzo de avanzar y consolidar un pleno gobierno civil de la defensa, profundizando el ciclo iniciado hace casi 30 años con la vuelta de la democracia, integrando la política de defensa a la estrategia de desarrollo nacional.

Considero central este aspecto porque su concreción implica y permite avanzar en la senda de una verdadera modernización institucional –material y funcional– de la defensa, cuya dilación constituía una deuda que la política en nuestro país no había logrado saldar debido a una combinación de factores históricos, intereses involucrados y, muchas veces, liso y llano desinterés.

De ahí el justo reconocimiento a un liderazgo político que desde 2003 a esta parte decidió incorporar plenamente la Defensa a la agenda de gestión de los asuntos públicos, una cuestión esencial para la administración de gobierno en una democracia institucionalmente consolidada.

Esta visión profundamente democrática y republicana de la defensa va sin duda de la mano de una firme postura legalista respecto de las relaciones de poder interestatales, ámbito propio de la defensa nacional, con una decidida apuesta al multilateralismo y a la cooperación, sobre todo, a nivel regional, estructurando y ordenando dicha defensa en función de un contexto internacional del cual es parte. La unión, la cooperación y la integración en el plano continental siguen siendo para la Argentina la principal vía para vehicular nuestras aspiraciones en materia de paz, desarrollo y libertad.

En este sentido, es sumamente pertinente detenerse en las notas definitorias de la política de defensa del Brasil, nuestro principal aliado y socio. Y también analizar en profundidad, en clave regional latinoamericana, las posibilidades de una estrategia efectiva y fructífera de relacionamiento con el mundo.

En este punto sobresale un aspecto que es sumamente alentador respecto de la experiencia histórica en materia de implementación de la política de defensa y que tiene que ver con la íntima relación entre ésta y el diseño y desarrollo de la política exterior. Evidentemente, la política cobra toda su fuerza transformadora cuando se aplica a la concreción de un proyecto de país que da coherencia, y por ende mayor efectividad, al resto de las políticas desarrolladas por un gobierno.

La política de defensa se articula como una pieza clave de ese proyecto nacional democrático, al buscar garantizar, entre otras cosas, la protección y el uso prioritario para nuestros pueblos de los recursos naturales, sobre los que se proyecta nuestra inserción económica internacional, y que constituyen, además, el hábitat y fuente de vida de las generaciones actuales y futuras.

La recuperación y potenciación del sistema de producción para la defensa, sustentado en un complejo de investigación y desarrollo de alta calidad e impacto, establece un objetivo absolutamente alineado con un planteamiento estratégico orientado a consolidar la posición de la Argentina como un actor decididamente volcado a la paz, promotor del desarrollo de los pueblos y de fuerte prestigio, fruto de una larga tradición de desarrollo científico y tecnológico, de cooperación, apego y fomento de la legalidad internacional.

Concluyo este sumario recorrido por algunos de los aspectos centrales de una política de defensa para la Argentina en el mundo de hoy, con la convicción de que nuestro país está en excelente posición para hacer un aporte valioso a la seguridad internacional y a la convivencia pacífica entre las naciones, promoviendo el valor de la democracia, la libertad, los derechos humanos y el desarrollo integral de los pueblos.

Dr. Arturo A. Puricelli
Ministro de Defensa de la Nación



EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA¹

KHATCHIK DERGHOUGASSIAN*

INTRODUCCIÓN

Según el *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*, una “política de defensa” se define como “el conjunto de principios y criterios con que el Estado orienta sus función de defensa con vistas a preservar la soberanía e integridad del territorio y contribuir al logro de los demás objetivos nacionales. Entrega los lineamientos generales para estructurar, coordinar

1. Trabajo realizado con la financiación del Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Una primera versión ha sido publicada en la revista digital *Debates Latinoamericanos*, Año 9, N° 17 (agosto de 2011).

* PhD en Estudios Internacionales de University of Miami. Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés.

y armonizar los esfuerzos del Estado orientados a enfrentar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional. Es una política de Estado en tanto exige estar por sobre la coyuntura política y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos gobiernos del país” (Barrios, Jaguaribe, Rivarola y Caldusch Rivera, 2009).

En esta definición, el contexto interno y el contexto externo de la seguridad se encuentran claramente separados, y la política de defensa, que inevitablemente incluye el rol de las Fuerzas Armadas, queda restringida en la racionalidad de neutralizar amenazas externas al interés nacional. Sin embargo, para el estudio de las políticas de defensa en su evolución histórica en Sudamérica, y particularmente en el caso argentino, se necesita ineludiblemente enfocar el rol de las Fuerzas Armadas en la política interna, sus frecuentes intervenciones en forma de golpes militares, y el impacto que estos han tenido sobre las instituciones estatales. Más aún, la perspectiva histórica revela ser de suma importancia para entender las dificultades de los sucesivos gobiernos democráticos en, precisamente, lograr que en la Argentina se estructure una política de defensa “por sobre la coyuntura política”. Recién a partir de mediados del año 2000, y en la iniciativa de la modernización de las Fuerzas Armadas, se perciben los primeros esfuerzos en sentar bases estructurales para una política de defensa de la democracia que se caracterice por su continuidad, y no cambios y abandonos o estancamientos de procesos iniciados.

Como en el caso de la mayoría de los países sudamericanos, hasta la década del ochenta, la política de defensa en la Argentina ha sido el monopolio de los militares, quienes la habían sometido a su visión particular del mundo, a su criterio ideológico, y, sobre todo, a sus intereses corporativos, que a menudo confundían con el interés nacional o, incluso, los equiparaban.

Sin entrar en los detalles de la larga historia de la intervención de las Fuerzas Armadas en la política interna desde el golpe de Estado del 6 de septiembre 1930 de José Félix Uriburu², cabe subrayar que más que cualquier otra dictadura en el pasado golpista de la Argentina, fue el régimen militar del llamado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) el que definió y aplicó la política de defensa en una suerte de contexto de “guerra total”, cuya vertiente interna seguía el lineamiento de la Doctrina de Seguridad Nacional³. En cuanto a su vertiente externa, se basaba en: (1) las hipótesis de conflicto por disputas territoriales con Chile, que estuvieron a punto de provocar una guerra en 1978 evitada por la intermediación del Vaticano; (2) la competencia por el liderazgo regional con Brasil⁴; y (3) el intervencionismo en los conflictos centroamericanos (ver Armony, 1997). Para entender la evolución de la política de defensa en la Argentina desde el regreso de la democracia, entonces, cabe revelar tanto la importancia del impacto profundo que la Doctrina de Seguridad Nacional tuvo en el proceso político nacional y en las estructuras del Estado, así como los cambios radicales en la vertiente externa. Es importante anotar que las dos vertientes de la política de defensa del Proceso se definieron en total autonomía; de hecho, las hipótesis de conflicto no impidie-

2. Sobre la intervención militar en la política interna argentina, ver, entre otros, Potash (1984) y Rouquié (1981).

3. “La Doctrina de la Seguridad Nacional marcó un cambio fundamental en el rol de las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos. Su función ya no era por la seguridad de las fronteras, sino buscar y tratar de identificar al enemigo en el propio país” (Gallego, Eggers-Brass y Gil Lozano, 2006: 394).

4. Como sostienen Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian (2003), históricamente las relaciones entre la Argentina y Brasil se caracterizaron por la rivalidad, pero nunca la enemistad. Más aún, el acercamiento inicial entre ambos países aconteció ya en 1979, cuando todavía los militares estaban en el poder.

ron la cooperación de los gobiernos militares en la represión de los sectores opositores en el contexto del llamado Plan Cóndor.

La derrota en la Guerra de las Malvinas (1982) marcó un punto de inflexión radical en la política de defensa argentina, demostrando, entre otros, como lo sostuvo el Informe Rattenbach, la incompetencia de la dictadura en la lectura que había hecho de la realidad internacional, sus supuestos erróneos a la hora de decidir lanzar una operación que buscaba “golpear para negociar” y, sobre todo, la falta de preparación de la Aviación, la Marina y el Ejército para enfrentar una potencia mundial de segundo rango como era Gran Bretaña.

“Por otra parte, doctrinariamente, desde mediados de la década del cincuenta las Fuerzas Armadas seguían manteniendo hipótesis de conflicto externas (Chile, sin duda, era la principal) pero se habían orientado a la ‘guerra interna’, en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional impulsada por los Estados Unidos. [...] La decisión de ‘institucionalizar’ esta práctica (hacer participar a todos los oficiales rotativamente por sus diferentes instancias) hizo que en 1982 la mayoría de los cuadros con responsabilidades de conducción importante hubieran tenido un pasaje por lo que llamaban ‘guerra contra revolucionaria’ en la que habían vencido, inscribiéndola además en el historial de unas Fuerzas Armadas invictas, que arrancaba en las guerras de independencia del siglo XIX y terminaba en la guerra del Paraguay y la campaña del Desierto. De los testimonios surge que efectivamente existía en muchos de los conductores militares de Malvinas un espíritu triunfalista basado en esa victoria” (Lorenz, 2009: 91-93).

El fin de la dictadura, además, reveló los horrores del politicidio cometido por el Proceso, que el informe “Nunca Más” detalló. Tristemente “exitosas” en la violación masiva de los derechos humanos y la desaparición de los propios ciudada-

nos que supuestamente debían defender, las Fuerzas Armadas argentinas resultaron ser un fracaso en su profesión⁵. De ahí, se entiende que en la redefinición de la política de defensa del gobierno democrático haya tenido prioridad la restauración del control civil sobre los militares y el desmantelamiento de la amenaza de su regreso al poder. Más aún, el desprestigio de los militares fue de tal grado que por mucho tiempo, independientemente del imperativo de la restauración del control civil, la cuestión de la defensa como política pública desapareció de los debates, tanto por la indiferencia de la sociedad como por la irresponsabilidad de los políticos a la hora de competir para ganar los votos del electorado. No faltó desde la sociedad hasta la formulación pública de un cuestionamiento irracional acerca de la necesidad de mantener Fuerzas Armadas⁶.

Este trabajo propone analizar la institucionalización de la política de defensa en la Argentina luego del regreso de la democracia. Parte del argumento principal sostiene que la restauración, mantenimiento y consolidación del control civil sobre las Fuerzas Armadas cobraron prioridad en el proceso de la institucionalización de una nueva política de defensa; sin embargo, tanto la urgencia de esta prioridad en la década del ochenta como el cambio del contexto regional y global en la década siguiente no permitieron incorporar a la institucionalización de la política de defensa una visión estratégica del rol de las Fuerzas Armadas a la hora de definir el lugar de la Argentina en el mundo; salvo,

5. Sin perjuicio de la valentía de los combatientes. De hecho, algunos episodios de la guerra, como por ejemplo la actuación de la Fuerza Aérea en el estrecho que los británicos bautizaron como Bomb Alley, provocaron la admiración de los enemigos mismos (Lorenz, 2009: 109-119).

6. Un ejemplo de este cuestionamiento es "Adiós a las armas", un artículo de Martín Caparrós (2009) publicado por el desaparecido diario *Crítica*.

como se explicará, durante el gobierno de Menem, cuando ese rol se circunscribió las misiones de paz, un emprendimiento cuyo entendimiento como “defensa” es, desde la perspectiva de este trabajo, por lo menos debatible, aunque no se cuestione su importancia para el interés nacional.

El segundo propósito del trabajo, por lo tanto, es discutir el “olvido” de la visión estratégica del rol de las Fuerzas Armadas para tratar de argumentar que, a partir de mediados de los años 2000, y sin abandonar el imperativo de cuidar el control civil sobre el aparato militar, factores tanto internos como externos, a saber, la iniciativa de modernización de las Fuerzas Armadas y la creación en el contexto de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), vienen impulsando la incorporación de una visión estratégica de las Fuerzas Armadas en la institucionalización de la política de defensa.

En lo que sigue, enfoco la institucionalización de la política de defensa desde 1983 en un proceso de tres etapas sucesivas –restauración del control civil, reforma militar y modernización de las Fuerzas Armadas⁷, para ilustrar el argumento del “olvido” del rol de las Fuerzas Armadas y las razones de su posible reincorporación a partir del éxito y consolidación de la última

7. Esta particular conceptualización del proceso de institucionalización de la política de defensa después del regreso de la democracia en la Argentina es el argumento de la tesis inédita de Antonella Guidoccio, “Control civil, reforma y modernización de las Fuerzas Armadas”, para la obtención del título de Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, bajo la dirección del autor de estas líneas. La elaboración de la tesis terminó en noviembre de 2008, y su defensa –exitosa– se realizó en el año siguiente. Este trabajo retoma la idea desarrollada por la licenciada Guidoccio como parte del argumento que propone enfocar más bien el proceso de redefinición del rol de las Fuerzas Armadas en términos estratégicos en la institucionalización de la política de defensa.

fase de esta institucionalización. Mi hipótesis sostiene que la apuesta a una mayor profesionalización de las Fuerzas Armadas mediante las distintas iniciativas del proyecto de modernización se inserta en la lógica de la “ciudadanización” de los militares, un término usado por la impulsora del proyecto, la ministra de Defensa, Nilda Garré –a cargo del Ministerio desde 2006 hasta 2010–, que apunta, entre otros, al acercamiento entre la institución militar y la sociedad civil, y al entendimiento mutuo. La “ciudadanización” exitosa de las Fuerzas Armadas terminaría con la percepción de la amenaza que aún persiste en la sociedad civil y, a la vez, permitiría la reconsideración de su rol en una visión estratégica de la inserción argentina en la región y el mundo. En la conclusión propongo algunas reflexiones en torno a la permanencia de las dificultades de la “ciudadanización” de las Fuerzas Armadas y a la exitosa culminación del proceso de institucionalización de la política de defensa en la Argentina, para que se termine con el “olvido” mencionado de ese pilar esencial del Estado nacional.

EL COMIENZO

Las bases de la institucionalización de la política de defensa en la Argentina después del regreso de la democracia se crearon durante el gobierno de Raúl R. Alfonsín (1983-1989), y el primer paso concreto ha sido la sanción el 18 de abril de 1988 de la Ley N° 23554, luego de derogar la antigua Ley N° 16970 de Defensa Nacional vigente desde 1966. La sanción de esa ley sucedió conjuntamente con otras medidas drásticas que Alfonsín implementó para restaurar el control civil sobre las Fuerzas Armadas, luego de rechazar una transición negociada que los militares le habían propuesto con la intención de preservar sus intereses y su capacidad de presionar sobre el gobierno civil. Estas medidas

incluyeron particularmente el enjuiciamiento de los militares responsables de la masiva violación de los derechos humanos durante la dictadura, la concreción de medidas de protección de la democracia frente a cualquier tentativa de sublevación militar en el futuro, y la reformulación del rol de los militares, así como sus funciones y misiones en el régimen democrático.

El juicio a los militares fue sin duda la piedra angular para sentar las bases del control civil sobre la institución castrense. A tan sólo cinco días de asumir su cargo como presidente de la Nación, Alfonsín emitió los Decretos N° 157 y 158, que declaraban la necesidad de promover una persecución penal contra los responsables de la violación de los derechos humanos, tanto del lado de los movimientos guerrilleros –el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y los Montoneros– como de la Junta Militar. Además, Alfonsín envió al Congreso un proyecto para derogar la Ley N° 22924 de Autoamnistía declarada por la última Junta Militar en 1983, antes de la transición democrática, que fue sancionado como Ley N° 23040 el 20 de diciembre de 1983 y que creó la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP) para esclarecer los crímenes de la dictadura. Todas estas medidas, evidentemente, fueron cuestionadas y rechazadas por las Fuerzas Armadas; pero, y pese al rechazo de los altos mandos a cumplir con el Decreto N° 158, el juicio a la Junta Militar se llevó a cabo basándose en las pruebas del informe “Nunca Más” preparado por la CONADEP, y el tribunal emitió una sentencia condenatoria el 9 de diciembre de 1985. A pesar de las controversias, hasta la frustración que en 1987 generaron las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida, así como los levantamientos de los “carapintadas”, la condena a los militares rompió no sólo con la impunidad de los castrenses, sino también con su sensación de omnipotencia frente a los civiles. En este sentido, fue crucial también para

desautorizar a las Fuerzas Armadas en su pretensión de monopolizar la elaboración de la política de defensa y decidir sobre la mejor forma de su implementación.

En cuanto a la Ley de Defensa, su aprobación, como recuerda Ernesto López, “tardó excesivamente”. Después de la sumisión de parte del oficialismo del proyecto original en abril de 1985, recién el 14 de abril de 1988, posterior a la sanción de la Ley de Obediencia Debida (5 de junio de 1987) y al segundo levantamiento “carapintada” (enero de 1988), el Senado terminó de aprobarlo y sancionarlo como ley. “Todo esto pone de manifiesto las remezones del período, la voluntad de resistencia militar y las moras y demoras de la clase política. En pocas palabras, revela las dificultades de un proceso tributario de una transición por colapso sin entera derrota política de los militares ni plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles, que quedó abierto a juegos y a contrajuegos, y que por no disponer de acuerdos previos entre los sectores en pugna, dio lugar a una por momentos acuciante inestabilidad” (López, 2007: 31). La importancia de la sanción de la Ley de Defensa, sin embargo, nunca puede ser desestimada. Pues es a través de esa ley que se ganó una batalla ideológica fundamental para la democracia argentina: la destitución de la legitimidad de la Doctrina de Seguridad Nacional, la clara separación entre la seguridad interna y externa, la circunscripción del rol de las Fuerzas Armadas en la misión de defensa del país contra una agresión de origen externo, y la restricción de la actuación de los militares en ese campo. Para asegurar la aplicación de este principio, la ley estableció los mecanismos de relacionamiento de los poderes constitucionales con las instituciones castrenses, así como la subordinación de estas a los primeros. De esta forma, no sólo se cerraba todo espacio de legitimación para la intervención

militar en los asuntos internos del país, sino que también se delegaba al poder constituido la responsabilidad de definir la política de defensa. Cabe subrayar que el consenso entre los partidos en torno a no ceder ante las demandas militares de la preservación de un rol en la seguridad interna ha sido “abarcativo” y demostró que los uniformados no podrían contar con suficiente poder político para imponer condiciones a las autoridades civiles (Saín y Barbuto, 2002).

En términos de reforma militar y ocupación de espacios en los institutos militares de parte de expertos civiles, los primeros pasos se dieron con la eliminación de los cargos de comandantes en jefe de cada una de las tres Fuerzas, el intento de fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto, la transferencia de la toma de decisión del presupuesto militar, de la producción de armas (Dirección General de Fabricaciones Militares), de la Comisión Nacional de Energía Atómica, y la absorción de los gastos de Gendarmería y Prefectura Naval que anteriormente asumían respectivamente el Ejército y la Fuerza Naval. Estos avances, sin embargo, no lograron sacar de las manos de los militares cierta autonomía en la gerencia de los asuntos castrenses, tanto por la ya mencionada resistencia de los uniformados como por la falta de capacitación de parte de expertos civiles en asuntos de defensa y estrategia, pues casi toda la atención se había puesto en las relaciones cívico-militares.

Así, una primera generación de sociólogos, politólogos y expertos en relaciones internacionales, que a partir del regreso de la democracia se dedicaron a asuntos de seguridad en general, se especializaron en forma casi natural y esperada en los estudios cívico-militares y en los procesos de transición sin prestarles demasiada atención a los aspectos más estratégicos de la política de defensa como es el rol de las Fuerzas Armadas en las relaciones internacionales del país. Quizá incons-

cientemente se asumió que el rol y la misión de los militares prescriptos en la Ley de Defensa eran en sí suficientes; quizá el alargado proceso de la sanción de esa ley no permitió la expansión del debate a la fase de la implementación más concreta de sus prescripciones, que, además, hubiera necesitado la formación de expertos en asuntos estratégicos; y quizá también una política exterior que apostó al desmantelamiento de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, a la profundización del acercamiento con Brasil y la integración regional, a la defensa de la democracia y la diplomacia de intermediación para terminar con la opción de la intervención militar en sus distintas variantes, y la legitimidad internacional, no percibió la necesidad de involucrar a las Fuerzas Armadas en la proyección del país en la escena mundial.

LA REFORMA

Con la exitosa represión al último levantamiento “carapintada” el 3 de diciembre de 1990 por parte del gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999), se acabaron los intentos castrenses de querer asegurarse espacios de influencia, sino de intervención, en las decisiones políticas. El gobierno justicialista designó al frente del Ejército sucesivamente a generales veteranos de Malvinas y desvinculados del sector “carapintada”, que se comprometieron a asegurar una represión dura a cualquier rebeldía militar contra el gobierno civil. Anterior al levantamiento del 3 de diciembre, y bajo la justificación de la necesidad de “pacificación y reencuentro nacional”, Menem, el 6 de octubre de 1989, había emitido los Decretos N° 1002, 1003 y 1004, que otorgaban el indulto a todos los condenados y/o procesados militares, guerrilleros y participantes de levantamientos en la década del ochenta. La decisión, fuertemente cuestionada

por las organizaciones de derechos humanos y la sociedad en general, buscó tranquilizar a la institución castrense, establecer nuevos patrones de relacionamiento y ganar su lealtad que, de hecho, se averiguó con el aislamiento del sector rebelde y la definitiva neutralización de su influencia política dentro del Ejército después del 3 de diciembre de 1990.

El indulto a los militares y la neutralización del sector “carapintada” fueron las mayores y únicas iniciativas oficiales en el proceso de institucionalización de la política de defensa durante la década de la presidencia de Menem. El sucesor de Alfonsín, en las palabras de Ernesto López (2007: 32), “archivó toda pretensión de reforma militar pero operó un giro copernicano en el posicionamiento internacional de la Argentina en materia de misiones militares internacionales”. Las reformas económicas de corte neoliberal del Plan de Convertibilidad y los severos ajustes que suponían, así como la decisión de alinearse con los Estados Unidos a la hora de definir el lugar de la Argentina en las relaciones internacionales en el mundo de la Posguerra Fría, que Carlos Escudé (1992) caracterizó como “realismo periférico”, decidieron casi por *default* el proceso de institucionalización de la política de defensa.

En términos muy generales, por lo tanto, la política de defensa en los años de Menem quedó marcada por el sello de la globalización en la forma en que el proceso fue entendido y practicado en el ámbito nacional e internacional por la elite gobernante. Una de las características más sobresalientes de la política de Menem hacia los uniformados ha sido el replanteo de los lazos corporativistas: “Negoció con los oficiales que se mostraban más leales y rompió con las cadenas corporativas, lo cual contribuyó a debilitar a los militares, aplacó algunas demandas y recompuso selectivamente aquellas funciones que eran útiles a sus proyectos. Negoció con las cúpulas bene-

ficios a cambio de lealtades” (Diamint, 2008: 102). Esta política explica en buena parte la forma a menudo escandalosa en que se llevó adelante el desmantelamiento de la industria militar y la privatización de Fabricaciones Militares, que condujeron, entre otros, a la venta ilícita de armas a Croacia y Ecuador e involucraron a militares en episodios mafiosos.

La reducción del presupuesto de defensa del 1,88 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) en 1989 al 1,32 por ciento en 1993 y su mantenimiento por debajo del 1,5 por ciento (en 1999 terminó en 1,47 por ciento) deterioraron fuertemente el funcionamiento de la institución: descendió la incorporación anual de soldados, cayó la capacidad de su instrucción, se perjudicó el adiestramiento de los oficiales; en definitiva, se dañó considerablemente la profesionalización de los militares y la política de defensa; en las palabras de Thomas Sheetz (2002: 49), se convirtió en “búsqueda de renta”. La derogación de la Ley Ricchieri del Servicio Militar Obligatorio y el paso a un sistema de voluntariado en 1994 que Menem impuso sin consultar previamente a los militares ni basar su decisión sobre algún estudio con respecto a su impacto, a su vez, afectaron a la institución. Cabe subrayar la motivación esencialmente electoral de la medida, que se basó en la indignación que había provocado en la sociedad la muerte del conscripto Omar Carrasco en el Grupo de Artillería 161 del Ejército y el posterior intento de encubrimiento por parte de los oficiales, suboficiales y otros conscriptos del asesinato, y que no respondió a una planificación específica de redefinición del perfil de las Fuerzas Armadas.

En este contexto interno, sin embargo, un paso positivo hacia la institucionalización de la política de defensa lo dio el liderazgo de la institución castrense, cuando en abril de 1995 el jefe del Ejército, el general Martín Balza, pronunció un discurso en el que hizo una primera autocrítica a la actuación de las Fuer-

zas Armadas, reconociendo la utilización de medios ilegítimos que incluían torturas y asesinatos. El discurso de Balza no llevó a la reconciliación de las Fuerzas Armadas y de la sociedad, por la persistencia de la demanda de enjuiciamiento a los indultados y la continuidad de los procesos indagatorios a los demás culpables de la dictadura, así como la intransigencia de algunos sectores militares que, incluso, no le perdonaron al general su postura. Constituyó, sin embargo, un importante antecedente en el reconocimiento explícito de la subordinación militar al poder constitucional y el alejamiento de las pretensiones de considerar al Ejército como “la única reserva de la Patria”, que habían estructurado una cultura e idiosincrasia castrense que les hacía imposible aceptar el imprescindible cambio hacia un perfil de una institución insertada en la ética y visión de una república democrática. Por lo tanto, y más allá de todas las controversias que pueden generar consideraciones como las motivaciones de Balza para pronunciar este discurso, o el alcance de la autocrítica y su sinceridad, puesto que advenía en un contexto de indulto consumado, la iniciativa sin antecedentes del general se valora en lo que hemos caracterizado como el proceso de ciudadanización de las Fuerzas Armadas.

Si en el contexto interno la institucionalización de la política de defensa en los años noventa siguió esta lógica de reforma por ajuste, el giro de la política exterior del gobierno de Menem parecía ofrecerle a este proceso una oportunidad de reestructuración. En realidad, la reformulación del rol de los militares en la política exterior del gobierno menemista respondió más a la lógica de “normalizar” la imagen del país en el mundo para aumentar la confianza de los organismos financieros internacionales y de potenciales inversores hacia la Argentina, y no tanto a una lógica inherente a la función propia de defensa. Evidentemente, no se discute la coherencia interna de un proyecto

integral de política estatal que priorizó la salida de la profunda crisis económica mediante la adhesión, con ciertas reservas, al lineamiento del conocido Consenso de Washington, el bienestar de la ciudadanía siguiendo una perspectiva filosófico-económica particular –el neoliberalismo– y decidió la continuidad y la profundización de algunas iniciativas de política exterior de la anterior administración, así como la innovación del alineamiento con los Estados Unidos en función de la demanda de esa misma prioridad político-económica. En otras palabras, se entiende perfectamente que la reformulación del rol de los militares fundamentalmente en términos de misiones encomendadas por las Naciones Unidas⁸ haya respondido a una visión de la proyección del país en las relaciones internacionales que limitó el rol de defensa en este contexto. Pero también es posible argumentar que el carácter circunstancial y casi oportunista –en el sentido literal del término– de esta reformulación del rol de los militares no generó ninguna base estructural para asentar una política de defensa que, como política estatal, le permitiera adquirir cierta continuidad estable.

En cuanto al alineamiento con los Estados Unidos y la participación de dos iniciativas de intervención militar –el Golfo Pérsico en 1991 y Haití en 1994– bajo coaliciones multinacionales lideradas por Washington, que para A. Bruno Bologna y Anabella Busso rompían con la tradicional neutralidad argentina, sirvie-

8. “Del total de treinta y una misiones en que participó nuestro país, veintidós se hicieron durante la gestión de Menem. El número de efectivos se incrementó desde 1989 hasta 1995 de veinte a más de dos mil para luego decaer abruptamente, en unos pocos años, a unos seiscientos, estabilizándose en esa cifra. La baja en la segunda mitad de los noventa es producto de un ajuste donde nuestro país ‘sigue la curva de decrecimiento de la participación general de la ONU y obedece fundamentalmente a razones presupuestarias de los países contribuyentes’” (Simonoff, 2005: 130-131).

ron, según Carlos Escudé, al mejoramiento de la imagen de la Argentina en Occidente⁹. Ese objetivo político que cobró prioridad no estuvo exento de condicionamientos, como, por ejemplo, el desmantelamiento del proyecto Cóndor II (Busso, 1999), que difícilmente podrían ayudar a mejorar las capacidades defensivas del país. Está claro que desde la Guerra de las Malvinas, Washington había comenzado a revisar su postura hacia los militares sudamericanos que en los años sesenta y setenta le habían resultado útiles para la expansión de la estrategia de contención en la región mediante la Doctrina de Seguridad Nacional. Es probable que la decisión de la Junta de desafiar militarmente a su mayor aliado haya constituido una suerte de alerta para Washington a la imprevisibilidad de los regímenes de facto. Pero, de todas maneras, en los ochenta y los noventa, la estrategia de los Estados Unidos en el hemisferio occidental empezó a girar en torno a las implicancias en el área de seguridad de los tratados de libre comercio (Taylor, 2006). Esta renovada perspectiva estadounidense hizo que en la Posguerra Fría la cooperación hemisférica en el ámbito de la defensa no sólo aumentara, sino que también abriera un espacio para su institucionalización mediante el establecimiento en 1995 del mecanismo de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, en el contexto de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Evidentemente, no se pueden negar los aportes en términos de entrenamiento, profesionalización, intercambio de experiencias y debates frutos de esta cooperación en la formación de expertos tanto civiles como militares en el área de defensa, que aún continúa.

No obstante, la prioridad que a partir de la segunda mitad de los noventa comenzaron a tener en la agenda de seguridad

9. Los tres autores son citados por Simonoff (2005: 128).

hemisférica de Washington primero la llamada “guerra contra las drogas”, luego su expansión hacia las “nuevas amenazas” y, después del 11 de septiembre de 2001, la “guerra contra el terrorismo”, donde las sucesivas administraciones estadounidenses proponían redefinir el rol de los militares latinoamericanos bajo el patrocinio del Comando Sur, no podría convencer a la Argentina por implicar un correctamente percibido peligro de involucramiento castrense en asuntos internos. De todas maneras, los planes de Washington para América Latina, y la Argentina en particular, nunca incluyeron áreas de cooperación en defensa, como por ejemplo en el ámbito industrial o la formación con los países de la región de una alianza militar de la naturaleza de la OTAN. En definitiva, y sin negar su aspecto novedoso para la política exterior argentina, ni la coherencia de los argumentos que lo justificaron, y menos los beneficios concretos que aportó, el alineamiento argentino con los Estados Unidos del gobierno de Menem se caracterizó más por su pragmatismo y sus logros simbólicos¹⁰ que por un aporte sustantivo a la institucionalización de la política de defensa en su dimensión estratégica.

10. Por ejemplo, la designación por el presidente Bill Clinton a la Argentina como “Gran Aliado Extra OTAN” durante su visita al país en octubre de 1997, y su formalización a partir del 10 de noviembre, cuando en un lapso de 30 días el Congreso estadounidense no le puso ninguna objeción a la iniciativa del Poder Ejecutivo. Como lo analiza Juliana Lazagabaster (2003), el objetivo que persiguió el gobierno de Menem desde 1990-1991 había sido la integración de la Argentina como miembro pleno de la Alianza Atlántica, que hubiera requerido una reforma del tratado fundacional de la OTAN por el impedimento que les ponía a países del Atlántico del Sur, como la Argentina, el artículo 10. Si el gobierno de Menem hubiera logrado su objetivo de integrar al país en la OTAN, que, de hecho, hubiera significado también un interés de Washington para una alianza estratégica con la Argentina, la consecuencia para el proceso de institucionalización de la política de defensa habría sido muy distinta del argumento sostenido en este trabajo. El análisis contrafáctico que requiere esta perspectiva queda afuera de los propósitos de este trabajo.

SALTO CUALITATIVO

El proceso de institucionalización de la política de defensa en la Argentina dio un salto cualitativo a partir de la formulación e implementación de la iniciativa de la modernización del sistema militar en enero de 2006, cuando Nilda Garré fue designada ministra de Defensa por el entonces presidente de la Nación, Néstor Kirchner. Luego de una prolongada recesión a partir de mediados de 1998, la economía argentina colapsó en diciembre de 2001 y el país atravesó una grave crisis de la cual comenzó a salir recién a fines de 2003. Durante el estallido social de diciembre de 2001, y a pesar de que el entonces presidente, Fernando De la Rúa, había decretado estado de emergencia, los militares se abstuvieron de cualquier intervención, y fue la dinámica constitucional en el Congreso la que logró finalmente restablecer el orden institucional con, primero, el nombramiento de Eduardo Duhalde como presidente (2001-2003) y, luego, la elección de Néstor Kirchner (2003-2007), a quien sucedió su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, en diciembre de 2007.

La política de defensa, entendiblemente, no ocupó un espacio prioritario en los años de la crisis que, por supuesto, afectó también a la institución castrense en su funcionamiento cotidiano. Por lo tanto, poco y nada cambió de la situación que provenía de los años noventa. La decisión del nuevo presidente de asumir con firmeza el mando y su compromiso con los derechos humanos rompieron una suerte de statu quo que suponía un entendimiento mutuo entre el poder civil y las Fuerzas Armadas, resultante de la amnistía del gobierno de Menem. "No ha dudado en llamar a las cosas por su nombre y ha combatido con tenacidad toda supervivencia ideológica o simbólica en los institutos castrenses, de figuras, representaciones y valores remanentes del trágico pasado inmediato. La exclusión de los

retratos de los ex generales y presidentes de facto Jorge Videla y Reynaldo Bignone, ambos ex directores del Colegio Militar de la Nación, que se exhibían allí en un espacio dedicado al efecto junto a los de otros directores, fue una muestra de ello” (López, 2007: 35). La otra decisión importante de Néstor Kirchner fue la declaración de nulidad de las leyes exculpatorias, que permitió el reinicio del juzgamiento de los militares responsables de crímenes de lesa humanidad para el establecimiento de la verdad y justicia y la erradicación de la impunidad.

El retorno a la atrasada reforma militar mediante el proyecto de modernización a partir de 2006 se inserta en primer lugar en esta lógica de institucionalizar la política de defensa de la democracia terminando con el pasado marcado por la Doctrina de Seguridad Nacional y hace imprescindible llevar a su conclusión el proceso iniciado en 1985 e interrumpido sucesivamente en 1987 y 1990. Pero el proyecto de modernización también responde a la necesidad de darles continuidad a los logros que le dieron al proceso de reinstitucionalización sus bases normativas con las respectivas Leyes de Defensa (23554) en 1988, de Seguridad Interior (24059) en 1992, del Servicio Militar Voluntario (24439) en 1994, de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (24948) en 1998, y de Inteligencia Nacional (25520) en 2002. Finalmente, no se puede desestimar la importancia del cambio estructural en Sudamérica en los inicios del siglo XXI que, además, permite racionalizar la consolidación del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas y la formulación de la dimensión estratégica de una política de defensa argentina consolidada en su reinstitucionalización en el marco del Estado de Derecho.

El proyecto de modernización de las Fuerzas Armadas, entonces, no significó ni ruptura con el proceso de reinstitucionalización de la política de defensa después del regreso de la

democracia, ni un cambio radical en el entendimiento de ese pilar del Estado nacional. Refleja, sin embargo, la voluntad política de acabar con dos negligencias en la gestión que caracterizó a la defensa desde 1983. La primera es uno de los rasgos salientes del proceso de transición: “La significada y crónica reducción de recursos para la defensa que en los veinte años posteriores vio mermada a la mitad de su participación dentro de las prioridades presupuestarias nacionales, sin haber obtenido por parte de la dirigencia política, en su conjunto, lineamientos de ajuste” (Ministerio de Defensa, 2009: 11). La segunda es “una modalidad de gestión basada en enfoques delegativos de las responsabilidades políticas en las propias Fuerzas Armadas que convalidó un proceso crónico y caótico de degradación de las capacidades operativas del instrumento militar” (Ministerio de Defensa, 2009: 11). Se puede argumentar, entonces, que los emprendimientos resumidos en el documento “Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa” (Ministerio de Defensa, 2009), a base de los cuales se desarrolla el análisis de la etapa contemporánea del proceso de institucionalización de la política de defensa en los próximos párrafos, constituyen en su conjunto un esfuerzo de crear y consolidar estructuras que permitan darle continuidad institucional a la defensa como política estatal y evaluarla en su necesidad estratégica para la definición del lugar de la Argentina en el mundo.

El proceso de modernización del sistema de defensa se basó en diez puntos, explicitados en el documento mencionado (pp. 17-18), en esta forma:

- a) Estructuración orgánica y funcional del sistema.
- b) Organización de una metodología de planeamiento estratégico.
- c) Configuración de un sistema optimizado de planeamiento y ejecución logística.

- d) Articulación de las áreas de investigación, desarrollo y producción.
- e) Consolidación integral regional y cooperación internacional.
- f) Promoción de la calidad educativa e integración de las instancias de formación y capacitación.
- g) Implementación de la perspectiva de los derechos humanos y de una política transversal en materia de género.
- h) Activación del sistema de inteligencia estratégica militar.
- i) Fortalecimiento de la vinculación del sistema con la sociedad civil.
- j) Optimización de los mecanismos de transparencia y control público.

El proceso de implementación comenzó con la reglamentación de la Ley de Defensa mediante el Decreto N° 727 que el presidente firmó en junio de 2006. El decreto de reglamentación, demorado 18 años, permitió, entre otros, diferenciar claramente las funciones del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor Conjunto y de las Fuerzas Armadas, y trasladar a organismos civiles funciones no militares que, sin embargo, hasta entonces habían asumido los uniformados, como la administración de la aviación civil, el Servicio Meteorológico Nacional y el Servicio de Hidrografía Naval. “El énfasis en privilegiar la misión primaria de las Fuerzas Armadas responde a la necesidad de evitar la desnaturalización de su razón de ser como instrumento militar de la Nación, situación que acaece al asignarles responsabilidades para dar cuenta de otras funciones que, aunque propias del Estado nacional, no guardan relación con su competencia específica” (Ministerio de Defensa, 2009: 19).

La creación del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) mediante el Decreto N° 1168/06, la aprobación de la “Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas” (Decreto N° 1691/06) y, luego, del “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” (Decreto N° 1727/07) cumplieron con el objetivo delineado en el punto B; a su vez, la creación de

la Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa mediante el Decreto N° 788/07 –consolidado por el Decreto N° 1451/07– respondió a la necesidad de definir e implementar las iniciativas programáticas del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID); el Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC); el Plan de Equipamiento Conjunto para Operaciones de Mantenimiento de Paz (PECOMP); el Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN); el Régimen de Aeronavegabilidad Militar (RAM); y el Comité de Política Presupuestaria. Ante las fallas detectadas en el funcionamiento de los programas, el Ministerio designó una comisión compuesta por especialistas que, luego de seis meses de investigaciones, preparó un informe que se presentó en el seminario internacional Modernización de la Defensa: Modelos Logísticos de Organización. “En términos generales, el Informe prescribe distintas tecnologías de gestión en el campo del planeamiento estratégico militar, logística genética (obtención y modernización de sistemas de armas y medios de apoyo) y logística de sostenimiento (sostenimiento de medios en situación de alistamiento u operaciones) a los fines de construir un sistema logístico integrado, donde exista una adecuada centralización de las funciones que se determinen en el Ministerio de Defensa, así como una planificación y supervisión descentralizada de aquellas que permanezcan en las propias Fuerzas” (Ministerio de Defensa, 2009: 24). La propuesta del Informe¹¹ es la creación de una Agencia Logística de la Defensa de necesaria composición civil y militar.

11. El documento “Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa” se encuentra disponible en el sitio de Internet del Ministerio de Defensa, en www.mindef.gov.ar

El proyecto de modernización incluyó también la reactivación del área de investigaciones científicas mediante la reforma de los lineamientos estratégicos, estructura administrativa y régimen de personal del Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), rebautizado Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas para la Defensa (CITEDEF). Con la articulación de la investigación en el área de defensa con otros sectores de desarrollo y producción, “el Ministerio de Defensa fomentó la recuperación y potenciación de las capacidades productivas de las Fuerzas Armadas, las cuales afrontan una disminuida actividad operativa, carencias crónicas de lineamientos, y, en algunos casos, fraudulentos procesos de privatización ocurridos décadas atrás” (Ministerio de Defensa, 2009: 25).

Basada en la reforma de la Ley de Inteligencia (25520 del año 2001), la modernización del sistema de defensa implicó medidas como la incorporación de equipamiento sofisticado y la reglamentación del funcionamiento de la Inteligencia, ordenándola en su fase operativa siguiendo los lineamientos del Plan Estratégico para la Inteligencia en Democracia.

En adición a estas iniciativas estrechamente vinculadas al objetivo de un funcionamiento eficiente del sistema de defensa, el proyecto de modernización puso énfasis sobre áreas anteriormente consideradas de poca relevancia o simplemente no vinculadas a la institución castrense: educación y formación, derechos humanos y cuestiones de género. La reforma del sistema educativo de oficiales y suboficiales tuvo como propósito fundamental “integrar conocimientos producidos o difundidos en el ámbito académico nacional e internacional a la esfera castrense y propiciar la calidad de los contenidos estrictamente militares a partir de los requerimientos funcionales de las Fuerzas Armadas” (Ministerio de Defensa, 2009: 28). La for-

mación del militar sobre la base de los valores de una sociedad democrática fue considerada esencial para la educación del soldado ciudadano y la promoción de la profesión militar conforme a un servicio público. Con ese objetivo también se dio el paso hacia la articulación de los institutos universitarios de las Fuerzas Armadas, y el Ministerio firmó un convenio con la Universidad Nacional de Tres de Febrero para la apertura del posgrado de la carrera de Especialización en Administración de Defensa, dedicada a la formación de expertos civiles en la gestión de asuntos de la defensa.

Con respecto a la implementación de la perspectiva de los derechos humanos en defensa, se creó en el Ministerio la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, cuya función radica en la coordinación de los esfuerzos y las iniciativas relativas. Un avance fundamental en la dirección de la implementación de la perspectiva de los derechos humanos ha sido la sanción en agosto de 2008 en el Congreso Nacional de la Ley N° 26394 de Reforma Integral del Sistema de Justicia Militar, que derogó el antiguo Código de Justicia Militar, para abrir paso a uno nuevo que contemple, entre otros, la eliminación del fuero privado militar, la simplificación del derecho penal militar, la regulación del derecho disciplinario militar y la erradicación del ordenamiento jurídico argentino de la pena de muerte.

La perspectiva de género, finalmente, se centró “en la relación profesional, la posibilidad de acceso y progreso en condiciones de igualdad y la erradicación de diversas formas de violencia contra las mujeres en el ámbito militar” (Ministerio de Defensa, 2009: 32). En este sentido, se tomaron medidas con el fin de, entre otros, adecuar las condiciones de ingreso y permanencia en las instituciones formativas militares de mujeres embarazadas o con hijos (Resolución Ministerial N°

849/06); modificar el Decreto Reglamentario del Servicio Militar Voluntario, que impedía el acceso a quienes tuviesen personas a su cargo y afectaba fundamentalmente a las mujeres; promover una agenda de cambios a favor de la integración de la mujer en la carrera militar mediante la convocación del Consejo de Políticas de Género para el Ámbito de la Defensa; y detectar casos de violencia intrafamiliar.

CONCLUSIONES

Militares y ciudadanos

La modernización del sistema de defensa argentino tal como se presenta en sus grandes líneas debe ser entendida y evaluada en dos ejes generales: los componentes explícitamente vinculados al incremento de la eficacia del funcionamiento de los diferentes elementos de este sistema –los puntos B, C, D y H, incluyendo la creación del CODENA, la Agencia Logística, la promoción de la investigación tecnológica y la incorporación de equipamientos sofisticados para el análisis de la Inteligencia–, y las áreas de educación, derechos humanos y asuntos de género –los puntos F y G–, cuyo impacto en términos de cambio sustantivo y cualitativo del sistema se verá más bien a mediano plazo. En ambos casos, sin embargo, el objetivo es afianzar el control civil de las Fuerzas Armadas. De hecho, el protagonismo de los civiles en todos estos emprendimientos es más que notable. Esta presencia, participación en, y compromiso con los asuntos de defensa de parte de civiles, a su vez, indican un creciente interés y especialización de expertos universitarios en temas de gestión, administración y planificación de defensa que anteriormente se conocían como áreas de casi exclusiva competencia de militares.

Uno de los indicadores es la dinámica de producción intelectual entre proyectos de investigación y debates públicos que se generó en el Centro de Estudios Estratégicos Manuel Belgrano, que se creó en el ámbito del Ministerio de Defensa para coordinar las acciones del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y cuyo fin, como se lee en el comunicado del Ministerio, “es acentuar la perspectiva de considerar a la defensa como un problema de todos los sectores de la Nación, civiles y militares. Al sumar a universidades y especialistas civiles a los estudios militares de la materia se propone elevar la consideración de la temática, plantearla en una perspectiva integral donde se analicen con el mayor nivel científico las capacidades y déficit de la Nación en esa esfera” (Veiras, 2008). Por lo tanto, se entiende que el objetivo de “fortalecimiento de la vinculación del sistema con la sociedad civil” sea uno de los componentes más importantes del proyecto de modernización, incluyendo los emprendimientos culturales, diálogos con intelectuales, ciclos de debate, conferencias, actos de homenaje, recordatorio y reflexión sobre la Guerra de las Malvinas, exposiciones y publicaciones entre cursos, revistas, informes, y otros temas.

Todos estos emprendimientos tienen como fin terminar con el divorcio entre las Fuerzas Armadas y la sociedad, que, además de tener un fuerte componente histórico-cultural, era sobre todo consecuencia de la intervención militar en los asuntos internos del país que tanto sufrimiento les costó a los ciudadanos y, en definitiva, fue nefasta para la profesión misma de los uniformados. Es, en las palabras de la ministra Garré, el esfuerzo de “ciudadanizar” a las Fuerzas Armadas y hacer de la carrera militar una profesión para ciudadanos. Esta es la primera novedad en el aporte de la modernización del sistema de defensa como última etapa en el proceso de reinstitucionalización de la política de defensa después del regreso de la democracia.

FACTOR EXTERNO

La modernización del sistema de defensa toma en consideración la orientación principal de la política exterior argentina desde 1983, a saber: la integración regional y la cooperación internacional. Las acciones concretas en este ámbito del Ministerio “ponen de manifiesto la voluntad de avanzar en la senda descrita, comenzando por afianzar la integración en el plano subregional y regional, y en el bilateral con aquellos Estados u organizaciones internacionales de importancia para los intereses nacionales” (Ministerio de Defensa, 2009: 27). En adición a la participación del Ministerio en varios encuentros de coordinación de políticas, creación de grupos de trabajo, emprendimientos de cooperación, entre otros, el salto cualitativo, de acuerdo con la caracterización propia del Ministerio en el documento “Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa” (p. 27) en materia de integración en el campo de la defensa regional, ha sido la formación de la fuerza de paz combinada argentino-chilena Cruz del Sur, para ser desplegada en cualquier operación de paz de las Naciones Unidas. Esta orientación de integración regional y de cooperación internacional de la Argentina en sí constituye una prueba del abandono de las perspectivas pasadas fuertemente ancladas en consideraciones de balance o proyección de poder e hipótesis de conflicto.

En otras palabras, la política de defensa como un pilar de la política del Estado no tiene por qué necesariamente definirse a partir de la existencia o percepción de amenazas externas, ni justificarse meramente en términos de proyección de poder. Más aún, el contexto geopolítico de una “zona de paz” sudamericana donde pertenece la Argentina requiere una política de defensa proactiva de todos los países de la región. Primero, porque el giro estratégico de la integración regional que significó la creación de UNASUR y su CDS implica un importante

rediseño de la arquitectura de la seguridad (Chipman y Lockhart Smith, 2009). Segundo, si bien la iniciativa del CDS se originó en Brasil, la propuesta generó no sólo interés sino entusiasmo en la Argentina, donde se multiplicaron los debates públicos y la producción intelectual sobre el tema (ver, por ejemplo, DerGhougassian, 2009). La participación de la construcción del CDS requiere una visión estratégica que no existe, o carecerá de credibilidad, sin una política de defensa propia.

En definitiva, el ámbito externo, regional e internacional, pos 11 de septiembre de 2001, impone una racionalización de la dimensión estratégica de las relaciones internacionales, o el lugar en el mundo, de la Argentina, distinta de los paradigmas dominantes de los ochenta y los noventa, y este factor externo es el segundo aspecto novedoso de la etapa actual de la re-institucionalización de la política de defensa.

COMUNIDAD EPISTÉMICA

Este ensayo argumentó que la modernización del sistema de defensa constituye la última, y quizá culminante, etapa del proceso de re-institucionalización de la política de defensa en el Estado de Derecho luego del regreso de la democracia. Podría, por lo tanto, sostener que se ha puesto fin, en las palabras de Fabián Calle (2009: 22) en su reacción a la propuesta pública de Martín Caparrós (2009) de disolver las Fuerzas Armadas, a “dos décadas de absoluto descuido de la cuestión de defensa como política de Estado”.

Este trabajo se apoyó sobre dos argumentos. El primero se define como un factor en el ámbito interno argentino y se basa en la constatación de que la modernización del sistema de defensa persigue el objetivo de la ciudadanía de las Fuerzas Armadas. El segundo argumento remite a la raciona-

lización de la política de defensa proporcionada por el ámbito externo en el contexto propio del mundo pos 11 de septiembre de 2001. Pero la ciudadanía de las Fuerzas Armadas es un proceso lento, y necesita un esfuerzo sistemático y continuo, sobre todo en el área de la educación y formación de los militares (Badaró, 2009)¹². En cuanto a la racionalización para sostener la necesidad de una política de defensa a partir del imperativo estratégico de un ámbito externo –regional e internacional–, es, en definitiva, una decisión política.

Ninguno de estos dos factores, la ciudadanía y el ámbito externo, puede garantizar que las estructuras que está generando el actual proyecto de modernización de las Fuerzas Armadas para llevar a su culminación la reinstitucionalización de la política de defensa y consolidarla como un pilar de la política estatal no sufrirán un revés, o abandono, por algún giro político o decisión de recorte presupuestario. Queda ver si una –ya por suerte activa– “comunidad epistémica” argentina formada por especialistas en temas de seguridad y defensa, que ha hecho una interesante inversión intelectual en forma de debate y producción en estas áreas, logrará mantener vivo el interés por el tópico de la defensa como política de Estado en una democracia, frente al silencio de los medios de comunicación, la indiferencia de la sociedad, y la irresponsabilidad de la clase política.

12. Agradezco también a Germán Soprano por el intercambio de ideas sobre el tema a partir de un trabajo inédito de él junto con Sabina Frederic, Analía Bracamonte, Alejo Levoratti y Mariano Martínez Acosta sobre la formación militar que puso a mi disposición para leer, comentar y discutir.



BIBLIOGRAFÍA

Armony, Ariel. 1997. *Argentina, U.S. & anti-communist crusade in Central America, 1977-1984*. Columbus, OH: Ohio State University Press.

Badaró, Máximo. 2009. *Militares o ciudadanos. La formación de los oficiales del Ejército argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

Barrios, Miguel Ángel (dir.), Helio Jaguaribe, Andrés Rivarola, Rafael Calduch Cervera. 2009. *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Busso, Anabella. 1999. *Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los noventa. El caso Cóndor II*. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

Calle, Fabián. 2009. "Provocación fallida". *DEF* (diciembre).

Caparrós, Martín. 2009. "Adiós a las armas". *Crítica de la Argentina*. Buenos Aires. 22 de octubre. Disponible en <www.criticadigital.com/index.php?secc=nota&nid=31633>. Última consulta: 15/12/2009.

- Chipman, John y James Lockhart Smith. 2009. "South America: framing regional security". *Survival*, Vol. 51, Issue 6 (diciembre).
- DerGhougassian, Khatchik (ed.). 2009. "Consejo de Defensa Suramericano: una mirada desde la Argentina". *Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*, N° 4. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Diamint, Rut. 2008. "La historia sin fin: el control civil de los miliares en Argentina". *Nueva Sociedad*, N° 213 (enero-febrero). Disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/3496_1.pdf>. Última consulta: 28/12/2009.
- Escudé, Carlos. 1992. *Realismo periférico*. Buenos Aires: Planeta.
- Gallego, Marisa; Teresa Eggers-Brass y Fernanda Gil Lozano. 2006. *Historia latinoamericana 1700-2005. Sociedades, culturas, procesos políticos y económicos*. Buenos Aires: Editorial Maipue.
- Hunter, Wendy. 1997. "Continuity or change? Civil-military relations in democratic Argentina, Chile, and Peru". *Political Science Quarterly*, Vol. 112, N° 3.
- Lazagabaster, Juliana. 2003. *Argentina como aliado extra OTAN. ¿Qué impacto tuvo en la relación bilateral con Brasil?* Buenos Aires: IDICSO, Universidad del Salvador (diciembre). Disponible en <<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/docs/arriialjl1.pdf>>. Última consulta: 06/01/2010.
- López, Ernesto. 1992. "Argentina: desarme de hecho y cooperación para la paz". *Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, Año 7, N° 1 (enero-marzo).
- López, Ernesto. 2007. "Argentina. Un largo camino hacia el control civil sobre los militares". Ernesto López (ed.) *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Lorenz, Federico. 2009. *Malvinas una guerra argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Martínez, Pablo Carlos. 2000. "La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Parlamento: la experiencia argentina". *Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, Año 15, N° 1 (enero-marzo). Disponible

en <<http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41110c5983b93.pdf>>. Última consulta: 29/12/2009.

Ministerio de Defensa. 2009. "Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa". Buenos Aires: Publicación del Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Potash, Robert A. 1984. *El Ejército y la política en la Argentina* (4 tomos). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Rouquié, Alain. 1981. *Poder militar y sociedad política en la Argentina* (2 tomos). Buenos Aires: Hyspamerica.

Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. 2003. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Sáin, Marcelo F. 1997. "Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)". *Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, Año 12, N° 2 (abril- junio). Disponible en <<http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART4117db86ccf6a.pdf>>. Última consulta: 06/01/2010.

Sáin, Marcelo y Valeria Barbutto. 2002. *Las Fuerzas Armadas y su espacio en la vida democrática*. Buenos Aires: CELS. Disponible en <http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_dossier2.pdf>. Última consulta: 28/12/2009.

Sáin, Marcelo y Ernesto López (comps.). 2004. *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Bernal: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Santoro, Daniel. 2001. *Venta de armas. Hombres de Menem. La investigación periodística que reveló el escándalo del tráfico a Ecuador, Croacia y Bosnia. Exclusivo: la confesión de Sarlenga*. Buenos Aires: Planeta Espejo de la Argentina.

Scheetz, Thomas. 2002. "El presupuesto de defensa en Argentina: su contexto y metodología de análisis". *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2 (Summer). Disponible en <<http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/Scheetz-Thomas.pdf>>. Última consulta: 28/12/2009.

Simonoff, Alejandro. 2005. "Envío de tropas y política exterior (1989-2005)". *Relaciones Internacionales*, IRI, La Plata, Año 14, N° 28 (diciembre-mayo).

Taylor, Paul D. 2006. "Charting new waters". *Hemisphere*, Vol. 16 (March).

Veiras, Nora. 2008. "Sin lugar para ideas del pasado". *Página/12*. Buenos Aires. 18 de mayo.