

VINO NUEVO EN ODRES VIEJOS. LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DE LA ARGENTINA DEMOCRÁTICA Y LA CONFIGURACIÓN DE SU INSTRUMENTO MILITAR

Guillermo Lafferriere*

Germán Soprano**

Y nadie echa vino nuevo en odres viejos; de otra manera, el vino nuevo romperá los odres y se derramará, y los odres se perderán. Más el vino nuevo en odres nuevos se ha de echar; y lo uno y lo otro se conservan. Y ninguno que beba el vino añejo, quiere luego el nuevo; porque dice: el añejo es mejor (Lucas 5:37-38-39).

1 INTRODUCCIÓN

Los escenarios internacionales y las apreciaciones que sobre los mismos producen los Estados mudan históricamente. También las sociedades se transforman y establecen cuáles ideas, valores y objetivos deben sustentar la orientación de sus políticas públicas. Es por ello que las políticas de defensa nacional, en particular, suelen redefinirse y, en consecuencia, el diseño de sus instrumentos militares debe readecuarse a nuevas circunstancias y definiciones políticas.

Esta afirmación que sigue en términos analíticos una secuencia lógica, no obstante, no encuentra en su correlato histórico efectivo un desarrollo lineal. Más bien, su realización concreta (o la imposibilidad práctica de ser realizada) es producto de múltiples determinaciones y de la agencia de diferentes actores sociales cuya eficacia social se despliega en diferentes escalas (global, regional, nacional y/o local).

Teniendo en cuenta este presupuesto lógico y problemática histórica, en este trabajo nos proponemos, pues, comprender las relaciones reconocibles entre las orientaciones de la política de defensa nacional y el diseño de las Fuerzas Armadas Argentinas desde la apertura democrática de 1983 hasta el presente.

* Instituto de Enseñanza Superior del Ejército

** CONICET/Universidad Nacional de Quilmes

A modo de presupuestos sostenemos que:

1. Las definiciones que fundamentan la política de defensa nacional desde la sanción de la ley homónima en 1988 hasta la publicación del Libro Blanco de la Defensa en 2010, no guardan correspondencia con el diseño del instrumento militar.

2. El diseño del instrumento militar terrestre responde – con algunas puntuales innovaciones intencionales y otras resultantes de las políticas de ajuste estatal – a una configuración tradicional establecida en diferentes momentos del siglo XX atendiendo a escenarios donde primaban las hipótesis de conflicto vecinales con Chile y Brasil e hipótesis de conflicto interno en el marco de un esquema de seguridad hemisférica.¹

3. Las unidades operativas tienen sus plantas orgánicas de personal incompletas y presentan serias dificultades en la disponibilidad de medios y equipamiento, no pudiendo por ello atender correctamente al cumplimiento de sus misiones si se mantiene el actual diseño de fuerza.

4. Se asume que la solución al anterior problema no resultará de un aumento en el presupuesto de defensa, ya que la dirigencia política y la sociedad nacional en democracia han establecido su participación respecto del PBI por debajo del 1%, un porcentaje que expresa un consenso tácito acerca de lo que – manteniéndose las actuales circunstancias y política de defensa – en el mediano plazo en la Argentina se está dispuesto a invertir en esta política pública.

En suma, entendemos que es necesario producir una reforma en el diseño del instrumento militar terrestre. Por ello, el ejercicio de comparación con los procesos de permanente de reestructuración promovidos en otros países centrales (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia), en potencias emergentes (China, Rusia, India, Brasil, Sudáfrica) y países de escala media como la Argentina, constituyen una referencia necesaria para estimular la reflexión acerca de la importancia de afrontar el desafío del cambio. A diferencia del

¹ Creemos que esta hipótesis se aplica también al diseño de la Armada y la Fuerza Aérea Argentina, no obstante, el análisis de su específica configuración queda fuera de los objetivos de este trabajo.

apóstol Lucas, no concluimos que el vino añejo sabe mejor que el nuevo. Si lo invocamos en el epígrafe es porque postulamos que las nuevas políticas de defensa necesitan un instrumento militar moldea la medida de sus orientaciones, ya que, de no ser así, los recursos humanos y materiales invertidos en el sostenimiento de ese viejo diseño se malgastan inútilmente, no sirviendo en definitiva para dar cuenta efectiva de las nuevas misiones ni de las tradicionales.

2 CONTEXTO EN EL QUE LOS TEMAS DE DEFENSA SON CONSIDERADOS AL COMIENZO DE LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI

En Occidente se viene desarrollando un proceso de adecuación de las Fuerzas Armadas que tiene varios factores que lo influyen de manera relevante.² Entre ellos:

a) El prolongado despliegue en Afganistán y en Irak por una parte importante de contingentes de la OTAN.³ Esto tiene varias derivaciones:

▪ Hastío de la población de los países aportantes a cualquier emprendimiento militar sostenido en el tiempo. Esto se trasunta en una tendencia a rechazar las acciones directas y también, aspecto que más adelante se menciona, en un cierto rechazo a prestar servicio en las FF.AA.

² En realidad, el proceso se da también, y muy fuertemente en Asia y también en los estados árabes del Golfo Pérsico. En general, se ven afectados por muchos de los factores que este trabajo enuncia como condicionantes de la situación estratégica general, aunque muy enfocados en las particularidades que cada región les impone a sus agendas. Tratarlos merece un trabajo focalizado en ellos, el cual sería interesante la Academia encarase, pues evidenciaría quizás la amplitud que el tema de la Defensa posee a nivel mundial, y en no poca medida, podrían algunas de las experiencias de esos países servir de acicate para promover ideas innovadoras en nuestro ámbito de acción.

³ Lansdorf, Tom (2011). *9/11 and the Wars in Afghanistan and Iraq*; ABC-CLIO, Santa Barbara, United States of America.

▪ Desgaste muy importante del material militar empeñado y nacimiento de un “gap” tecnológico entre el material diseñado en los 80 y el que se está empleando hasta el momento.⁴ Esto en modo alguno indica que no se hayan desarrollado ingenios nuevos. Por el contrario, han abundado los que podían dar satisfacción a necesidades que tropas desplegadas percibían y fueron en general respondidos de manera relativamente rápida. Sin embargo, los mismos han estado focalizados a un tipo de guerra, la asimétrica,⁵ que posee demandas marcadamente diferentes de las que un conflicto de alta intensidad requiere. Esto ha retrasado y aún cancelado proyectos gigantescos, tanto en EE.UU. como en el Reino Unido, tendientes por ejemplo a la modernización de sus medios blindados y a una nueva generación de sistemas de armas de altísima complejidad.

▪ Enorme presión sobre el personal empeñado en las operaciones. Este es voluntario y ha tenido “tours” de servicio anuales seguidos de períodos en su país para inmediatamente ser desplegado nuevamente. Esto, que se dio especialmente en EE.UU. y el Reino Unido, causó una grave afectación a las relaciones familiares y personales; aspecto que repercute directamente en cuestiones disciplinarias, estrés post traumático, elevadas tasas de suicidios y violencia de género dentro de las instituciones militares e intrafamiliares.⁶

b) El surgimiento de nuevos actores globales, especialmente en área Asia-Pacífico, materializados principalmente por la República Popular China y la India. Esto está conduciendo a que la mirada estratégica esté centrándose en ese sector del mundo, en detrimento de la zona del Atlántico, lo que exige redespiegues y el reverdecir de las fuerzas anfibias, pues se muestran más aptas para ese escenario.⁷

⁴ USA Government Accountability Office (2005). *DOD needs to identify and address gaps and potential risks in program strategies and funding priorities for selected equipment*; GAO, Washington, United States of America.

⁵ Para profundizar sobre el tema “Guerra asimétrica” ver Lafferriere, Guillermo H.E. (2001). *La Batalla Asimétrica del Siglo XXI*; Revista Ejército Nro 730, Madrid, España.

⁶ Finley, Erin P. (2011). *Fields of combat*; Cornell University Press, Ithaca, United States of America .

⁷ Kaplan, Robert D. (2010). *Monsoon*; Random House, New York, United States of America.

Aquí incluso, se está produciendo un entrecruzamiento de actores que en el fin del Siglo XX era impensable. Vietnam y EE.UU. discuten temas de Defensa. Y la India, que era vista por Washington, también en el siglo pasado como un país no amigable, es hoy un aliado de EE.UU. en todo lo relativo a temas de Defensa, dada la expansión de la fuerza naval del Ejército Popular de Liberación. Pero al mismo tiempo, fuerzas de Occidente, Árabes, Indias, Pakistaníes y de la República Popular China actúan coaligadas contra la piratería en el Cuerno de África. Todo esto, es solamente una muestra muy pequeña de las complejidades que antes mencionamos.

c) La crisis financiera, de la cual se perciben claros signos de recuperación, ha influido duramente en los presupuestos militares, afectando proyectos largamente perseguidos en diferentes países e impulsando un proceso de racionalización del gasto. Esto sin embargo se ha traducido en acciones en general alejadas de criterios puramente economicistas.⁸

d) Se apuesta a organizaciones más reducidas, pero con potencia suficiente para desarrollar operaciones de combate. La tecnología presente hoy permite que tropas relativamente menores en números puedan causar un daño considerable a fuerzas numéricamente superiores pero carentes de las herramientas tecnológicas que poseen las primeras. Básicamente las ventajas están en contar con excelente entrenamiento individual y colectivo (fundamento básico e imprescindible sin el cual nada relativo a lo militar puede encararse con seriedad), un C4ISR superior,⁹ armamento de alcance mayor, disponer de apoyo aerotáctico eficiente y una fuerza aérea de interdicción capaz de negar el acceso a los medios aéreos del enemigo.

⁸ Bitzinger, Richard A. (2009). *The modern defense industry*; Greenwood, Santa Barbara, United States of America.

⁹ Comando, control, comunicaciones, computación (procesamiento de datos), vigilancia y reconocimiento. La sigla proviene del inglés (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance), y hace referencia a funciones fundamental es a realizar por una organización en el campo de batalla para poder procesar el gran volumen de información que allí existe en orden de proporcionar al conductor militar una idea clara para conducir las múltiples operaciones militares requeridas para imponerse al enemigo.

e) Hay una tendencia importante, especialmente en el ámbito de la OTAN pero también percibida en los países Escandinavos de una mayor integración e interoperabilidad, así como se dan pasos para que determinadas funciones sean desarrolladas por algunas naciones mientras otras focalizan sus esfuerzos en otros aspectos de la Defensa. Un claro ejemplo es la construcción de los portaviones de la Clase Elisabeth II para el Reino Unido. Los mismos, construidos con Francia, hacen que durante un período prolongado el primer país carezca de aviación de combate embarcada. Sin embargo emplea la capacidad del portaviones Charles De Gaulle francés o los de USA para mantener la capacidad operativa mínima hasta tanto el gap desaparezca.¹⁰ Otro claro ejemplo son las ejercitaciones que los países Escandinavos llevan a cabo en el Ártico para ejercer presencia en esa región del mundo que con motivo del paulatino descongelamiento del hielo superficial, está constituyéndose hoy en día en un punto de atención geopolítica, por las rutas de comunicación marítima que se abren y los recursos que comienzan a ser pasibles de explotación.¹¹

f) El concepto "Fuerza Expedicionaria" está presente en todos los países relevantes. El mismo, puede equívocamente relacionarse a su concepción colonial del Siglo XIX, pero es más cercano al concepto británico de la Ira Guerra Mundial y de comienzos de la 2da. Esto es, una fuerza terrestre capaz de ser desplegada por medios navales o aéreos a distintos escenarios, donde tiene la aptitud de combatir con eficiencia a elementos no menores por lapsos relativamente importante, haciéndolo además de manera combinada con otras naciones. Este sistema, permite hacer frente a crisis que globalmente puedan presentarse, y simultáneamente aportar a los líderes políticos alternativas diferentes desde lo militar para lograr soluciones políticas a las crisis.¹²

¹⁰ Deni, John R. (2007). *Alliance management and maintenance: Restructuring NATO for the 21st Century*; Ashgate, Aldershot, England.

¹¹ Irlbacher-Fox, Stephanie (2010). *Arctic doom, Arctic boom: The Geopolitics of climate change in the Arctic*; Institute of Circumpolar Health Research, Yellowknife, Canada.

¹² Galway, Lionel & otros (2003). *Footprint: TO speed expeditionary aerospace forces deployment*; RAND, Santa Monica, United States of America.

g) Todos los procesos de reforma buscan crear fuerzas en general más reducidas, con potencia suficiente para dar un combate contundente por un tiempo relativamente prolongado y en lo posible en el marco de acciones multinacionales. La idea de una campaña prolongada no se descarta, pero no es buscada, dada la negativa experiencia sufrida desde fines del 2001 hasta el presente.¹³

h) La consolidación de grupos irregulares no estatales, con capacidad de acceso a tecnologías duales y sumamente letales; que cuentan además con una agenda regional y, en ciertos casos, global que los torna sumamente peligrosos. Entre esos grupos, la tendencia hacia la radicalización religiosa es muy preocupante, pues ya no son necesariamente identificados con un país o grupos de países, sino que en muchos casos se nutren de naturales de naciones occidentales, que adscriben a sus creencias religiosas y adoptan la decisión de sumarse a esos grupos y accionar tanto en sus países de origen como en cualquier otro punto de la tierra.¹⁴ Estas organizaciones pueden eventualmente acceder a armas de destrucción masiva, como producto más de operaciones específicas en lugares donde por razones específicas la seguridad en la guarda de las mismas pueda resentirse que al desarrollo que pueda generarse en la propia organización. En todo caso, de darse esa circunstancia, cabe preguntarse cómo responder ante la agresión, si no se pudiera establecer claramente el lugar donde se planificó y si simultáneamente la organización se mantuviera "viralizada" de manera global. Esta es una de las amenazas más serias a futuro.¹⁵

i) La tendencia a que las guerras se desarrollen cada vez más en terrenos urbanos. Esta condición va de la mano de la mayor urbanización del planeta en sí mismo, concentrándose en las mismas el mayor

¹³ Gray, Colin S. (2012). *Another bloody Century*; Orion, London, United Kingdom.

¹⁴ Bunker, Robert Ed. (2005). *Non-State Threats and Future Wars*; Frank Cass, New York, United States of America.

¹⁵ Brookes, Peter (2005). *A Devil's triangle: Terrorism, weapons of massive destruction and rogue states*; Rowman & Littlefield Publishers, Oxford, United Kingdom.

desarrollo de recursos, los que lógicamente pasan a convertirse en objetivos militares de alto valor en un conflicto. Por otra parte, el ambiente urbano es uno donde se produce una "nivelación" de capacidades de los oponentes. Esto se fundamenta en que la compartimentación del terreno permite a elementos más débiles, conseguir lugares desde los cuales protegerse, ocultarse y operar de oponentes que en condiciones de un combate en terreno abierto seguramente podrían imponerse con relativa facilidad a los primeros. Este tipo de combate produce un enorme desgaste entre los combatientes y en la población civil. El tema comunicacional es muy relevante en este caso, y el bando que logre evidenciar una exitosa protección de la población civil generará un impacto positivo en la comunidad internacional que en no poco sentido favorecerá su causa. Por el contrario, la falta de disciplina, o la ejecución de operaciones sin el debido control del daño colateral afectarán muy negativamente a quien así proceda.¹⁶ En este sentido, los recientes hechos ocurridos en Siria, donde se llevó a cabo un ataque masivo con agentes químicos en las afueras de Damasco, es una clarísima evidencia de la problemática que mencionamos.

j) Desarrollo de acciones en el marco de un potencial empleo de armas de destrucción masiva, especialmente nucleares. El Siglo XXI presenta la característica de una importante diseminación de ingenios nucleares militares de distinto tipo. Los mismos pueden estar presentes en forma pasiva impidiendo que una acción militar se realice sobre el poseedor de los mismos, en función de la duda que éste pueda generar sobre su doctrina de empleo. Además, las modernas tecnologías hoy presentes en el desarrollo nuclear están reduciendo enormemente la radiación resultante del empleo de un artefacto nuclear, lo que tornaría en el futuro su empleo, en buena medida comparable al de explosivos convencionales del más alto poder. Este es un enorme desafío hacia el futuro.¹⁷

¹⁶ DiMarco, Louis (2012). *Concrete Hell: Urban warfare from Stalingrad to Iraq*; Random House, New York, United States of America.

¹⁷ Delpech, Therese (2012). *Nuclear deterrence in the 21st Century*; RAND, Santa Monica, United States of America.

k) Ambiente operacional de características "híbridas". Hasta la aparición de este fenómeno de la "hibridez" de la guerra, el campo de combate se dividía en dos zonas claramente distintas. Una, la de combate. Allí se luchaba contra el enemigo, y la preocupación primordial era desarrollar operaciones que causaran al enemigo el mayor daño posible, de manera de imponerle lo más prontamente la propia voluntad. La segunda zona era la de comunicaciones. Situada a retaguardia de la primera, avanzaba "hacia adelante" en la medida del progreso de lo que en la zona de combate se diera. En esta zona de comunicaciones las prioridades pasaban por sostener logísticamente a las tropas en la zona de combate y en menor medida, propender al mejoramiento factible de las condiciones de vida de la población civil que en la misma se encontraba. La guerra hoy ya no distingue con claridad esas zonas, y en la práctica ocurre que se combate tanto en una como en la otra, y la necesidad de asistir a la población civil no se limita a un sector determinado sino que se impone a la agenda de los comandos superiores en todo lugar. Así se dará que un comandante deberá no solamente planificar y desarrollar operaciones de combate, sino que simultáneamente se verá obligado a desarrollar otras para sostener a la población civil, reconstruir facilidades para estos últimos y aún atender complejas situaciones de orden político derivadas de las relaciones que se dan en la propia población. Esto, por si solo, demandará un esfuerzo todavía entre nosotros no debidamente mensurado, pero que es cuestión de estudio constante en otros países, que han sufrido directamente de la naturaleza cambiante que la guerra ha adquirido hoy en día.¹⁸

l) El desarrollo de FF.AA. privadas en diferentes partes del planeta. La población en general en Occidente es cada vez menos propensa a servir en las organizaciones militares. Esto guarda relación con diversos factores, pero es un hecho. Ante tal situación, han aparecido organizaciones privadas que proporcionan servicios militares a quien esté dispuesto a pagarlos. Esto va mucho más allá de los servicios mercenarios que con diversa suerte estuvieron muy presentes en conflictos de baja intensidad en África y América Latina en la segunda mitad del Siglo XX. Más bien estamos en presencia de organizaciones

¹⁸ Eyal, Ben Ari; Zeev, Lerer; Uzi, Ben Shalom y Vainer, Ariel (2010). *Rethinking contemporary warfare*; State University of New York, New York, United States of America.

que se asemejan a las compañías de condotieros que tan comunes fueron en la Italia Renacentistas. Sus servicios son sumamente sofisticados, e incluso estados con organizaciones militares altamente desarrolladas, como los EE.UU., han recurrido a las mismas en su campaña en Irak para suplir en no poca medida el excesivo despliegue de sus fuerzas. Estas fuerzas armadas privadas presentan desafíos tanto en el plano legal como en el estrictamente político:

- En el marco legal, cabe preguntarse dentro de qué categoría del derecho de guerra sus combatientes deben de ser calificados en caso de captura. ¿Son combatientes legalmente habilitados a desarrollar la violencia? ¿Son mercenarios y en tal caso deben ser tratados como delincuentes?

- En el marco político: ¿En qué medida estas organizaciones, pueden en el caso de estados que rehúsen encarar esfuerzos por sostener su propia defensa o a pesar de hacerlos deben recurrir a ellas pueden en ciertas circunstancias reclamar el control político del régimen al cual sirven? Esto sucedió en el pasado, y sinceramente, no observamos en qué forma la naturaleza humana cambió para desechar su ocurrencia en el futuro?¹⁹

Si bien los aspectos que hasta acá se han mencionado son considerados relevantes por su aptitud para afectar en diversa manera los conflictos que se han desarrollado y se prevé lleven adelante en el futuro predecible, en modo alguno los mismos niegan la vigencia de la manera en que Clausewitz percibió a la guerra a principios del Siglo XIX. En efecto, en la idea del gran pensador prusiano, la guerra era un instrumento para alcanzar fines políticos decisivos, y a pesar de todos los avances tecnológicos, la misma sigue siendo afectada por la incertidumbre, pasiones y fricciones que "De la Guerra" magistralmente trata. Y su aplicación no está supeditada a ciertos tipos de naciones, sino que se aplican de manera omnipresente en cuanto oportunidad el hombre desarrolla la guerra. Esto es muy importante de ser tenido en cuenta, pues existe una manifiesta tendencia a pensar que los países con gran poder militar carecen de limitaciones a la hora de aplicarlo, y la realidad indica que ello no ocurre y que están sujetos como cualquier otro a las mismas peripecias que la guerra impuso en el pasado a otros estados.

¹⁹ Jäger, Thomas y Kümel, Gerhard Louis (2007). *Private military and security companies: Chances, problems pitfalls and prospects*; VS Verlag, Wiesbaden, Germany.

3 LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DE LA ARGENTINA EN DEMOCRACIA (1983 AL PRESENTE)

Desde la sanción de la Ley 23.554 de Defensa Nacional (13 de abril de 1988), en la Argentina los partidos políticos mayoritarios con representación en el Congreso de la Nación consensuaron una agenda y un marco normativo para la política de defensa en democracia, completado entre fines del siglo XX y principios del XXI con la aprobación de las Leyes 24.059 de Seguridad Interior (18 diciembre de 1991), 24.429 de Servicio Militar Voluntario (14 diciembre de 1994), 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (18 de febrero de 1998), 25.520 de Inteligencia Nacional (27 de noviembre de 2001) y 26.394 que estableció un nuevo régimen de administración de justicia y de disciplina militar (6 de agosto de 2008).²⁰ Este consenso no fue producto de un proceso lineal ni carente de conflictos.²¹

²⁰ Asumiendo una taxativa diferenciación entre defensa nacional y seguridad interior fijada por ambas leyes, el decreto 660 de 1996 dio lugar a la transferencia de la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional y la Dirección Nacional de Defensa Civil del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior. Hasta 1984 la Prefectura Naval fue una fuerza de seguridad dependiente de la Armada y la Gendarmería Nacional del Ejército; ese año fueron incorporadas a la órbita del Ministerio de Defensa. La Ley de Seguridad Interior de 1992 confirmó esa inscripción orgánica, pero habilitó una relación de dependencia funcional respecto del Ministerio del Interior en el cumplimiento de misiones de seguridad interior. En 1996 fueron transferidas orgánica y funcionalmente a este último Ministerio. En la actualidad, y como producto de cambios orgánicos en los Ministerios Nacionales, ambas fuerzas dependen del Ministerio de Seguridad junto con la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria; esta última fue creada en 2005, tras la supresión de la Policía Aeronáutica Nacional creada por la Fuerza Aérea en 1977.

²¹ Por el contrario, como llamaron la atención Marcelo Saín y Paula Canelo en trabajos publicados con diez años de distancia, existen sectores de la dirigencia política y de la conducción militar que han intentado introducir en forma episódica o sistemática la securitización de las funciones, organización y doctrina de las Fuerzas Armadas. El hecho de que la normativa y doctrina vigente en otros países de la región habilite la intervención militar en asuntos de la seguridad pública (así como las orientaciones de la política de seguridad hemisférica de los Estados Unidos), constituyen determinaciones a favor de la reintroducción de este tema para enfrentar las denominadas "nuevas amenazas". Saín, Marcelo (2000). "Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 40, Nº 157, abril-junio. 121-142. Canelo, Paula (2010). *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria: Argentina (1995-2002)*. Buenos Aires: Clacso.

A partir de 2006 la Ley de Defensa se especificó con la aprobación de los decretos 727 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (12 de junio de 2006), 1.691 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (22 de noviembre de 2006), 1.729 definiendo el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (27 de noviembre de 2007), 788 sobre las Estructuras Organizativas de la Secretarías del Ministerio de de Defensa (25 de junio de 2007) y 1.451 modificando el Organigrama y Objetivos del Ministerio (10 de septiembre de 2008), 1.714 fijando la Directiva de Política de Defensa Nacional (10 de noviembre de 2009) y 1.736 estableciendo el Procedimiento de promoción, permanencia en el grado o en eliminación del Personal Militar dentro de la categoría de Oficial Superior (12 de noviembre de 2009).²² Como colofón estas iniciativas se sistematizaron en el documento Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa (2009). Cabe señalar que, si en el debate, elaboración y sanción de las mencionadas Leyes, el Congreso Nacional tuvo un rol preeminente entre diciembre de 1983 y 2001;²³ por el contrario, el Ministerio de Defensa fue activo protagonista en la promoción de estas resoluciones de los años 2006 a 2010.

La agenda instalada y consolidada entre el momento de la sanción de la Ley de Defensa Nacional y el presente, estableció cuatro orientaciones políticas y legales fundamentales e innovadoras que:

1. Delimitaron un concepto de la defensa nacional "autónoma" y "cooperativa" que se concibe – según lo establecido desde el decreto 727 Reglamentario de la mencionada Ley – como un sistema orientado estructuralmente para conjurar "agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s" y de acuerdo con la Resolución 3.314 (1974) de la

²² También se dio impulso a la desmilitarización de funciones y organismos otrora dependientes de las Fuerzas Armadas, que pasaron a la órbita del Ministerio de Defensa (Servicio Meteorológico Nacional, Servicio de Hidrografía Naval, Instituto geográfico Nacional, entre otros) y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Administración Nacional de Aviación Civil).

²³ Quizá esa preeminencia del Congreso de la Nación se haya limitado, más bien, hasta la sanción de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en 1998, dado que algunas interpretaciones de los protagonistas que intervinieron en la definición de una agenda para la defensa nacional en democracia tienden a otorgar un rol menos relevante a los legisladores en la elaboración de las propuestas de Ley de Inteligencia Nacional de 2001.

Organización de las Naciones Unidas.²⁴ De tal forma, la seguridad interior queda fuera de la órbita de las Fuerzas Armadas.²⁵

2. Generaron condiciones políticas y legales para que las autoridades civiles democráticamente electas ejerzan de acuerdo al mandato constitucional el efectivo gobierno político de la defensa nacional y de su instrumento militar, esto es, poniendo en práctica una voluntad política de conducción, con capacidades institucionales y saberes técnicos específicos.²⁶

3. Sentaron bases legales para una concepción conjunta del accionar militar, comprendiendo sus implicancias (con desiguales grados de desarrollo) en diferentes subsistemas de la defensa: doctrina, estrategia y planificación, estructura y desarrollo orgánico-funcional, educación y personal, alistamiento y adiestramiento, logística y equipamiento, infraestructura e información.²⁷

²⁴ El artículo 3 de la resolución 727 establece: "El Sistema de Defensa nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de adquisiciones de equipos y/o medios, como así también en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior".

²⁵ Exceptuando aquellas situaciones previstas por la Ley de Seguridad Interior que prescriben la intervención de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo logístico a la seguridad interior por requerimiento de un comité de crisis y explícita disposición del Ministro de Defensa, en operaciones destinada a la preservación de las Fuerzas Armadas y de restablecimiento del orden en jurisdicción militar en caso de atentado a dicha jurisdicción en tiempos de paz, y en operaciones que empeñen elementos de combate a requerimiento del Presidente y previo establecimiento del estado de sitio.

²⁶ Saín, Marcelo (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*, Buenos Aires: Prometeo Libros. Montenegro, Germán (2007). "El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional". *Revista de la Defensa Nacional Nº1*. Buenos Aires. Ministerio de Defensa Nacional. 14-27. Montenegro, Germán (2008). "La misión de las Fuerzas Armadas en la Argentina actual". *Revista de la Defensa Nacional Nº2*. Buenos Aires. Ministerio de Defensa Nacional. 9-20. Montenegro, Germán (2013). "Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas". En: D. Pion-Berlin y J.M.Ugarte (comps.). *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones. 195-226. Battagliano, Jorge. "Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo". A. Malamud y M. De Luca (eds.) (2011). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba. 242-250.

²⁷ Anzelini, Luciano (2012). "Hacia el efectivo gobierno político de la defensa: el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011)". *Cuarto Congreso*

4. Contribuyeron a introducir modificaciones en los perfiles profesionales militares con la suspensión del sistema de conscripción obligatoria vigente desde 1901 y la creación de la figura del soldado voluntario (hombre o mujer); la incorporación de mujeres como oficiales y suboficiales del cuerpo comando de las tres Fuerzas en todas las armas y especialidades;²⁸ las reformas educativas producidas desde la década de 1990;²⁹ la supresión del Código de Justicia Militar (y, en consecuencia, del fuero especial para las Fuerzas Armadas) y la sanción del nuevo régimen de disciplina del personal militar;³⁰ así como diferentes iniciativas a favor de la denominada "ciudadanización" de la educación y de la configuración profesional militar.³¹

Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Laleff Ilieff, Ricardo (2013). "La esfera interfuerzas en la Argentina. Notas sobre la problemática militar". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 46. 131-144.

²⁸ En la Argentina las mujeres se incorporaron a las Fuerzas Armadas primero como oficiales y suboficiales del Cuerpo Profesional en el Ejército (1982 y 1981), Armada (1981 y 1980) y Fuerza Aérea (1982 y 1983). En tanto que como oficiales y suboficiales del Cuerpo Comando lo hicieron en el Ejército en 1997 y 1996, Armada en 2002 y 1980, y Fuerza Aérea en 2001 y 1980. En el caso de Armada y Fuerza Aérea las mujeres ingresaron a cualquiera escalafón del Cuerpo Comando; en tanto que en el Ejército hasta el año 2011 y 2012 tenían vedado Infantería y Caballería. En el año 2010 el Ejército contaba con 4.974 mujeres oficiales y suboficiales entre el Cuerpo Comando y el Profesional, Armada con 1.799, y Fuerza Aérea con 2.562 (Ministerio de Defensa 2010).

²⁹ Badaró (2009), Máximo. *Militares o ciudadanos. La formación de los oficiales del Ejército Argentino*. Buenos Aires. Prometeo Libros. Frederic, Sabina; Soprano, Germán, et. Al (2010). "La formación militar como formación moral: transmisión y adquisición de saberes teóricos y prácticos en las Fuerzas Armadas". En: S. Frederic, O. Graciano y G. Soprano (coords). *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*. Rosario: Prohistoria. 387-420. Frederic, Sabina; Soprano, Germán (2011). "Políticas de educación superior y transformaciones de los institutos militares en la Argentina (de 1990 al presente)". En V.C. Alves, W. De Souza Moreira e J.M. Arias Neto (org.). *A defesa e a segurança na América do Sul*. Sao Paulo: Mercado das Letras. 215-234. Soprano, Germán (2013). "Autonomía y heteronomía de la educación militar en la Argentina. Un análisis centrado en los procesos de evaluación institucional de los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas". *Avaliacao. Revista da Avaliacao em Educacao Superior* Vol 18 Nº1. Soprano, Germán (2013). "Educação militar e universidade na Argentina atual". *Tensoes Mundiais. Revista do Observatorio das Nacionalidades* Nº14. 177-198.

³⁰ Lozano, Omar (2008). "Los alcances del esfuerzo legislativo en la administración de Justicia Militar en la Argentina". En: *Revista de la Defensa Nacional* Nº2. Buenos Aires. Ministerio de Defensa Nacional. 45-60.

³¹ Frederic, Sabina (2008). "Los profesionales militares en la Argentina actual". *Revista de la Defensa Nacional* Nº2. Buenos Aires. Ministerio de Defensa Nacional. 73-84. Arduino, Ileana (2007). "Elementos para la discusión. Políticas públicas, derechos humanos y Fuerzas Armadas". *Revista de la Defensa Nacional* Nº1. Buenos Aires. Ministerio de

4 EL DISEÑO DEL INSTRUMENTO MILITAR TERRESTRE DE LA ARGENTINA: UN ANÁLISIS DEL MISMO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU PERSONAL

Expresadas estas consideraciones, cabe que observemos la manera en que en la Argentina se considera al instrumento militar. Para ello, echaremos una mirada sobre el componente terrestre de ese instrumento, apelando a una observación de su composición y especialmente de la relación que existe entre quienes lo componen, en la esperanza de generar un necesario debate, que desde la academia debe darse para dar a la temática de la Defensa el necesario sustento de conocimiento que permita aportar a la política herramientas útiles para un tema crítico en cualquier país, pero entendemos muy lejano de las preocupaciones de la dirigencia política argentina en general.

Las Fuerzas Armadas de cualquier país se componen de diferentes personas y especialidades, pero simplificando la aproximación a las mismas podemos indicar que hay tres grupos claramente definidos. El menos numeroso lo constituyen los oficiales. Este grupo ha sido estudiado en la historia argentina, fundamentalmente, a partir de los posicionamientos políticos e ideológicos de los oficiales superiores en la historia del siglo XX y, de modo general, en las investigaciones desarrolladas en diferentes países es el que concita mayor atención en quienes quieren aproximarse al conocimiento de "lo militar". Y esto es porque en esa franja, más bien reducida en números en relación a las otras, se encuentra el núcleo que conduce la organización militar y dentro de ellos está un número aún más reducido; son aquellos que actúan como interfase con el poder político y en el caso de guerra, conducen el poder militar en la consecución de un objetivo político. Menos estudiado entre nosotros, no así en Occidente, y si mirado con cierto prejuicio existe un segundo grupo. Mucho más numeroso que los oficiales. Es el cuerpo de suboficiales. Aquí se reúne un variopinto grupo de personas. Las hay con aptitudes específicas necesarias para la conducción de fracciones reducidas en el combate, también lo integran un número no menor y en realidad cada vez mayor de

Defensa Nacional. 154-168. Arduino, Ileana (2008). "Lo público y lo privado en el ámbito militar: el caso de las regulaciones sobre la familia y la religión". *Revista de la Defensa Nacional* Nº2. Buenos Aires. Ministerio de Defensa Nacional. 61-72.

técnicos en un universo vastísimo de conocimientos que hacen al mantenimiento, análisis y empleo de ingenios, informaciones y otras actividades que tienen una amplísima demanda en la actividad militar. Su función es crítica, y a pesar de cierto desprecio cultural desde una mirada externa y aún interna; constituyen el elemento aglutinador de una fuerza militar, pues son los que en definitiva “hacen que las cosas sucedan” en cualquier instrumento militar.³²

El tercer grupo, el cual es el objeto de nuestro trabajo, lo constituye la tropa. Ellos son los que realizaban en el pasado, y todavía hoy, la crítica actividad de generar violencia en el campo de combate. Crudamente, son quienes operan las armas que matan, los que manipulan equipos que apoyan a otros en la lucha y cientos y cientos de otras tareas que una fuerza militar realiza en la guerra y la paz. Su reclutamiento, su adiestramiento, su reinserción al medio civil son producto de discusión entre los especialistas en la temática militar. Y ello no ha sido el producto de discusiones nuevas o contemporáneas, producto de las tensiones que nuestra actual sociedad a veces trata con todo lo que la legítima violencia que puede ejercer el estado se refiere. Muy por el contrario, la forma de reclutar soldados está presente en los pensadores clásicos que han moldeado la manera en que “pensamos la política” no solamente en Occidente sino en Oriente también.

Ser soldado en la antigua Grecia era una responsabilidad cívica y una manera de participar de la “res publica”, aportando el riesgo de perder la vida o ser seriamente herido en batalla como algo esperable de alguien que era un ciudadano de cualquiera de las poblaciones urbanas de la Grecia clásica. Era una actividad de hombres libres y no de esclavos, y cuando el tiempo de guerra acababa, cada cual volvía a su vida diaria, participando de la vida política y mundana de su comunidad. Ese modelo clásico, tomado incluso como un verdadero rito de pasaje de la juventud a la madurez está en la base misma del sistema de reclutamiento forzoso conocido como conscripción. Más cercanos en el tiempo, en el Siglo XIX, la conscripción de los soldados estuvo presente en los ejércitos revolucionarios de la Francia que derrotó al Antiguo Régimen, y con los mismos y con discutibles argumentos, se lanzó a una prolongada

³² Keegan, John Sir (1993). *A history of warfare*; Vintage Books, New York, United States of America.

campaña por toda Europa, enfrentando a los ejércitos monárquicos hasta que en 1815 es derrotada en Waterloo. Posteriormente, el modelo que Prusia impone a la unificada Alemania, se difunde en casi todo Occidente. Un Estado capaz de movilizar millones de ciudadanos y constituir con ellos unidades de combate y transportarlos por medio del tren a sus zonas de concentración y posteriormente lanzarlos a la batalla. Las campañas de 1866 y fundamentalmente la de 1870, fueron una suerte de "ejemplo" a seguir de como una nación entera tomaba las armas para formar los ejércitos y combatir por su país.

En nuestro país el sistema se adopta a principios del Siglo XX, y es, creemos una respuesta de parte del Estado para no solamente proveer de tropas al Ejército y la Armada en momentos en que se vivía un muy difícil situación con Chile por la delimitación fronteriza, sino que se lo pensó además como Una herramienta de integración de la población en el proceso de construcción del Estado y la sociedad nacional. El sistema tuvo ventajas relevantes para el Estado argentino durante muchos años, pero lentamente, el mismo fue degradándose, perdiendo su esencia y en no pocos casos, transformándose en una fuente de mano de obra barata para tareas que nada tenían que ver con la finalidad de su creación.³³ La guerra de Malvinas mostró crudamente, que ese sistema había sido ineficaz, al demostrar el pobre nivel de adiestramiento de las tropas en comparación con las del Reino Unido.³⁴ Sin embargo, nada se hizo por remediar la situación, y pese a los estudios que aconsejaban su cambio, el mismo se mantuvo, con incorporaciones cada vez menores, hasta el año 1995. Posteriormente a esa fecha, el cambio a un sistema voluntario no resultó de un convencimiento político-militar de la necesidad de contar con otro sistema (si bien se habían elaborado proyectos de cambio en el ámbito del Congreso de la Nación, el Ministerio de defensa y en la conducción de las Fuerzas Armadas), sino que se produjo por el crimen de un conscripto en un cuartel del Ejército; situación que desnudó la total inviabilidad del sistema.³⁵

³³ Rodríguez Molas, Ricardo E. (1983). *Debate nacional: El servicio militar obligatorio*; Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, República Argentina.

³⁴ Corbacho, Alejandro L. (2004). *Reassessing the Fighting Performance of Conscript Soldiers during the Malvinas/Falklands War*; Universidad del CEMA, Buenos Aires, República Argentina.

³⁵ Sáenz Quesada, María. (2012). *La Argentina: Historia del país de su gente*; Sudamericana, Buenos Aires, República Argentina.

Desde que se derogara el Servicio Militar Obligatorio, la Argentina adoptó un sistema voluntario en un tiempo record de meses, cuando en otras naciones la transición toma entre tres o cuatro años. Las condiciones políticas no permitían que hubiera la posibilidad de contar con ese tiempo, a lo que sumó la ausencia por parte de la sociedad y sus líderes de una idea acabada de que realizar con el instrumento militar. Esto se evidenció en un hecho que hasta hoy se mantiene: la cantidad de soldados incorporados está fuera de toda relación con cualquier estándar internacional. En concreto, la cantidad de tropa es sensiblemente menor a la de los suboficiales que los deben conducir.

En el mundo, especialmente en Occidente, se ha producido desde la década de los 80 un abandono de los sistemas obligatorios para obtener tropas por uno de carácter voluntario o bien sistemas mixtos, donde se apela al voluntariado y se requieren ciudadanos de manera obligatoria cuando los números de los primeros no alcanzan a cubrir las vacantes. El país que ha estado a la vanguardia respecto a los voluntarios ha sido el Reino Unido, el cual adoptó ese sistema durante la mayor parte de su historia moderna, modificando ese criterio en 1916, luego de la crisis que sufriera el país con la derrota en el Somme; y durante la 2da Guerra Mundial, ante el masivo requerimiento de tropas exigido a una nación donde el Ejército tradicionalmente fue una fuerza menor en términos cuantitativos respecto a la Armada Real.³⁶ Otras naciones europeas han seguido el camino británico, tal el caso de Alemania, Francia, Italia; los que han abandonado los servicios obligatorios, aunque adaptando sus estructuras militares a fin de mantener la coherencia entre tropas y personal de cuadros.³⁷

Ahora bien qué ventajas ha aportado el sistema voluntario a las naciones que lo adoptaron. Desde el punto de vista militar, los países con un sistema voluntario, donde los efectivos estén en relación a sus necesidades militares, han obtenido un incremento sustancial de su capacidad de combate. Esto es debido a que el voluntario, al permanecer en servicio por un término de años variable, permite a la organización contar con un recurso humano con experiencia en el desarrollo del rol que ocupe en la misma. Esto facilita la adquisición de mejores capacidades de los distintos componentes de la fuerza militar, creando asimismo una cohesión que es producto del adiestramiento común. Todo esto hace que los gobiernos cuenten así

³⁶ Chandler, David G. (1993). *The Oxford history of British Army*; Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.

³⁷ Khulmann, Jürgen y Callaghan (2011). *Military and Society in 21st Century Europe: A comparative analysis*; Transaction Publishers, Piscataway, United States of America.

con una herramienta militar que les permite operar en mucho menor tiempo y que, además, como toda la organización militar es profesional, no tiene de parte de los votantes una demanda mayor sobre su suerte si son empeñados en acciones militares, a diferencia de cuando la tropa es obligada a servir. Y este no es un tema menor cuando la tendencia actual en los conflictos va en dirección a la necesidad de contar con fuerzas con capacidad expedicionaria, donde los despliegues son en lugares muy alejados de la atención del público masivo y por causas que también están muy alejadas de su vida diaria. Pero también, vale ser mencionado, este sistema contribuye a hacer del instrumento militar alejado del resto de la sociedad. Y esto se potencia cuando, como es muy común en las sociedades posmodernas, todo lo relativo a la temática militar está muy alejado del interés de la población en general. Esa fuerza militar socialmente más alejada de la sociedad, requiere del poder político que la conduce que cree relaciones de interacción con la sociedad civil. Esta puede hacerse con el mundo académico, entidades intermedias, y con la población en distintas actividades masivas. Todo con la finalidad de crear lazos entre esa organización militar y la población a la que sirve, de manera de evitar que a largo plazo, y bajo condiciones muy particulares, pueda desarrollarse algún tipo de pretorianismo militar.³⁸

La Argentina, sin embargo, presenta una característica que es consideramos única en su servicio militar voluntario. Sus integrantes, es decir la cantidad de individuos que conforman la tropa, especialmente en el caso del Ejército, son un grupo minoritario en comparación al universo conformado por el personal de suboficiales y oficiales. Veamos el siguiente cuadro comparativo realizado para los ejércitos de distintos países de la región:³⁹

PAIS	Of(s)	Subof(s)	Tropa	Relación Of /Subof	Relación Of/Tpas	Relación Subof/Tpas
Brasil	26108	51191	144913	1,96	5,55	2,83
Bolivia	2883	4392	21218	1,52	7,35	4,83
Chile	3825	16933	14793	4,42	3,86	0,87
Colombia	8927	31544	186073	3,53	20,84	5,89
Uruguay	1587	1943	12579	1,22	7,92	6,47
Argentina	5748	21666	17634	3,76	3,06	0,81

³⁸ Council of Europe (2009). *Armed Forces and security services: What democratic controls?* Publishing Editions, Strasbourg, France.

³⁹ Donadio, Marcela y Tibiletti, María de la Paz (2010). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*; RESDAL, Buenos Aires, República Argentina. P. 92.

El cuadro nos permite comparar Ejércitos que están en procesos diversos. El de Colombia afectado por el largo conflicto interno que vive el país y que está superando. Sin embargo, es interesante, pues muestra una relación entre Oficiales / Suboficiales y Tropas que es lógica en términos de evidenciar una estructura organizacional donde existen estamentos de conducción y ejecución que guardan proporciones compatibles con una pirámide organizacional. El caso de Bolivia y el de Uruguay, con números diferentes, muestran sin embargo una relativa armonía que indica que "estructuralmente" las fuerzas responden a la lógica que mencionamos en el caso colombiano. Brasil, por su parte se encuentra en un proceso de expansión de su Ejército, acompañando una política de Defensa de su país que apunta a consolidar el control de la inmensa Amazonia como a atender la demanda que pudiera en el futuro surgir del carácter cada vez más global que ese país impulsa en su accionar. Es evidente de analizar sus números que su relación Oficiales/Tropa no es adecuada, lo que seguramente indica el punto de partida de una organización que se encuentra, como mencionamos en una etapa de expansión, y que debería esperarse corrija esta relación. El caso de Chile en cuanto a la relación Oficiales/Suboficiales es relativamente similar a la de Brasil y claramente muy mala en cuanto a la relación Suboficiales/Tropa. A pesar de lo expresado, cabe mencionar que el Ejército de Chile ha realizado una reestructuración de su despliegue y organización en los niveles de sus elementos operativos muy importante, suprimiendo elementos, fusionando otros y creando el concepto de Regimiento reforzado: una agrupación no transitoria de elementos de maniobra, apoyo de fuego y apoyo de ingenieros; que le permite conformar junto a otros elementos similares, grandes unidades de combate con una autonomía interesante y un relevante poder de fuego. No debe olvidarse tampoco que su servicio militar para la tropa es de carácter mixto, conviviendo un contingente obligatorio con otro voluntario. Se estima que a mediano plazo, se consolidará la tendencia hacia uno completamente voluntario.

En cuanto al Ejército Argentino, los números son un claro indicativo de un severo problema organizacional de la estructura de la principal fuerza militar de la Argentina. Si tomamos en cuenta la relación Oficiales/Suboficiales, constataremos que la misma es comparable a la del Ejército de Colombia y mucho mejor que las que se exponen de parte de los otros ejércitos comparados. Sin embargo,

cuando se hace la relación Oficiales/Tropa, surge con claridad que la misma es la peor y no refleja un proceso de transición organizacional, el cual es inexistente, sino que es una evidencia del mantenimiento de una estructura que viene casi sin cambios relevantes desde no solamente la eliminación del Servicio Militar Obligatorio, sino prácticamente desde antes de la Guerra de Malvinas, cuando progresivamente se iba reduciendo el número de tropa incorporada al servicio. Es decir, el Ejército Argentino evidencia que mantiene una relación Oficiales-Suboficiales que es propia de una estructura mucho mayor que hoy no existe y que muy probablemente tampoco sea en el futuro reconstruida. Pero además, esos números indican otra cosa: *sus elementos no se encuentran dotados de la cantidad de personal necesario para cumplir la misión que teóricamente deben realizar*. Esta realidad plantea varios inconvenientes, cada uno de los cuales tiene serias implicancias. Veamos:

- El sistema es engañoso en sí mismo, toda vez que nominalmente hace mención de organizaciones que en los hechos, y aun si contaran con el material y recursos necesarios, no podrían desarrollar sus potencialidades por la carencia de personal mencionada.

- El personal de suboficiales y oficiales, especialmente los más jóvenes, no pueden formarse en el adiestramiento de las organizaciones para las que han sido comisionados, lo que hace que su capacitación militar sea deficiente y por ende carezcan de experiencias profesionales sustantivas que les permitan construir una carrera militar que sea provechosa para la organización.

- Evidencia un dispendio de recursos en organizaciones incompletas, que como mencionamos no pueden desarrollar sus funciones, lo que viene ocurriendo desde hace años.

- Es una clara muestra que por carencia de ideas, debate, falta de comprensión cabal del problema y/o de voluntad política, se estaría en presencia de una estructura que pretende de alguna forma "sostenerse" en el tiempo, esperando que la coyuntura cambie y en algún momento ser "revivida" con mayor cantidad de tropa. Aspecto este que evidencia falta de conexión con la realidad estratégica y la agenda política, condenando al Ejército a ser un elemento carente de toda utilidad militar por plazos indefinidos tanto por parte de la estrategia militar como de la conducción política.

5 EL DISEÑO DEL INSTRUMENTO MILITAR TERRESTRE EN LA ARGENTINA: EL DESPLIEGUE

De un modo general, el presente despliegue territorial del Ejército está asociado con las reformas introducidas por el proceso modernizador operado durante la década de 1960. Pero esta afirmación requiere de una necesaria precisión, pues no puede decirse lisa y llanamente que el diseño actual del Ejército sea una reproducción taxativa de aquella reforma. Por un lado, entre 1983 y 1999 se operaron cambios por la implementación del contenido de la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Se produjo entonces la disolución, traslado y/o fusión de unidades o de comandos localizados en grandes centros urbanos y del interior del país, algunos de los cuales en el anterior diseño tenían por objetivo asegurar la presencia militar en el mantenimiento del orden político y social interno.⁴⁰ También en esos años se formularon innovadoras propuestas –acordes con las nuevas orientaciones políticas y normativas- que estimularon, por un lado, la creación de una Fuerza de Despliegue Rápido y la Agrupación de Fuerzas de Operaciones Especiales (Ejército Argentino 1999) y, por otro, el traslado de las Escuelas de Armas al interior del país en la región Nordeste donde disponían de campo de entrenamiento;⁴¹ esta última medida, no obstante, fue revertida a comienzos del siglo XXI cuando se emplazó la Escuela de las Armas en Campo de Mayo en el área del conurbano bonaerense.

⁴⁰ Asociados a estos cambios, también se abandonó el sistema de cuadrículado en áreas, zonas y subzonas practicados por la inteligencia militar y los grupos operativos de las Fuerzas Armadas desde fines de la década de 1950 para el cumplimiento de tareas de seguridad interior en la denominada “guerra contra la subversión”.

⁴¹ La Escuela de Infantería fue trasladada al Regimiento de Infantería Mecanizada 4 en Monte Caseros (provincia de Corrientes), la Escuela de Caballería al Regimiento de Caballería de Tanques 6 de Concordia (provincia de Entre Ríos), la Escuela de Artillería al Grupo de Artillería 3 de Paso de los Libres (provincia de Corrientes), la Escuela de Ingenieros al Batallón de Ingenieros 3 en Concepción del Uruguay (provincia de Entre Ríos) y la Escuela de Comunicaciones al Batallón de Comunicaciones 3 en Mercedes (provincia de Corrientes). Vale la pena mencionar, también, que el personal de la Escuela de Infantería había tenido un papel destacado en los denominados “levantamientos carapintada” entre los años 1987-1990, por lo que no se descarta que su traslado a la provincia de Corrientes estuviera relacionado con un intento de quitarlo de su emplazamiento en Campo de Mayo en la región metropolitana.

Hoy el Ejército se organiza en tres Divisiones y una Fuerza de Despliegue Rápido (un total de diez brigadas). Y si bien se abandonó el diseño de Cuerpos del Ejército de la década de 1960, las actuales divisiones tienden a superponerse por su organización, despliegue y posiblemente también en su concepción con aquellos.⁴²

La Primera División tiene su comando en Curuzú Cuatiá, provincia de Corrientes.⁴³ Posee dos Brigadas –II Brigada Blindada y XII Brigada de Monte- que abarcan el Noreste Argentino, es decir, las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Misiones y Formosa.

▪ La II Brigada Blindada comprende los Regimientos de Caballería de Tanques 7 (Chajarí), 6 (Concordia), 12 (Gualeduaychú) en la costa del Río Uruguay y el 1 (Villaguay) en el interior de esa provincia, y el Regimiento de Infantería Mecanizado 5 (Villaguay).⁴⁴ Dichos regimientos están asociados a unidades de otras armas y especialidades: Batallón de Ingenieros Blindado 2 (Concepción del Uruguay), Grupo de Artillería Blindado 2 (Rosario del Tala), Compañía de Inteligencia 2 (Santa Fe), Escuadrón de Comunicación Blindado 2 y Sección de Aviación de Ejército 2 (Paraná). La Base de Apoyo Logístico de la II Brigada y el Hospital Militar se concentran en Paraná. Si bien el despliegue de esta Brigada coincide principalmente con la frontera compartida con Uruguay, su concepción se corresponde también con la histórica hipótesis de conflicto con Brasil, aun cuando es dado señalar que desde mediados de la década de 1990 la II Brigada realiza ejercicios periódicos con el Ejército del Brasil, por un lado, y con el de Uruguay, por el otro, conforme la nueva orientación cooperativa de la política de defensa de estos tres Estados.⁴⁵

⁴² Las Divisiones son elementos autónomos que tienen un diseño o composición semejante de armas combinadas y apoyo de combate, cuyo empeñamiento es de orden táctico. En tanto que los Cuerpos tienen un orden de batalla específico que responde a las necesidades estratégicas de la defensa, se organizan territorialmente y pueden reunir más de una división, brigadas u otros elementos de combate.

⁴³ Del comando de la Primera División dependen directamente las siguientes unidades operativas: Batallón de Ingenieros Anfibios 121 y Batallón de Ingenieros (Santo Tomé), Sección de Aviación de Ejército 212, Central de Reunión de Información (Curuzú Cuatiá) y el Batallón de Comunicaciones 121 (Mercedes).

⁴⁴ Regimiento de Infantería Mecanizado 4 (Monte Caseros) depende de la Dirección General de Educación.

⁴⁵ Lafferriere, Guillermo (2006). "La adaptación al cambio: El caso de la IIda Brigada Blindada". *Revista del Suboficial* Abril.

▪ La XII Brigada de Monte reúne los Regimientos de Infantería de Monte 9 (San Javier) y (Apóstoles) sobre la costa del Alto Río Uruguay en la frontera con Brasil, y el 29 (Formosa) sobre el Río Paraguay en la frontera con Paraguay, además de las Compañías de Cazadores de Monte 12 (Puerto Iguazú) y 29 (Formosa). Las unidades de otras armas y especialidades que se corresponden con estos regimientos son: Compañía de Comunicaciones 12 (Posadas), Grupo de Artillería 3 y Compañía de Inteligencia 3 (Paso de los Libres), Compañía de Ingenieros de Monte 12 (Goya) y Secciones de Inteligencia de Formosa y Resistencia.

La Segunda División tiene su comando en Córdoba y se despliega en las regiones Noroeste del Argentino y Cuyo y en la provincia de Neuquén. Sus unidades se agrupan en las Brigadas de Montaña V (Jujuy, Salta y La Rioja), VIII (San Juan y Mendoza) y VI (Neuquén)⁴⁶. Aquí el diseño se corresponde con las históricas hipótesis de conflicto con Chile, aún cuando también se trata de una región que limita al norte de Jujuy y Salta con Bolivia.

▪ La V Brigada de Montaña incluye los Regimientos de Infantería de Montaña 20 (Jujuy) y 15 (La Rioja), el Regimiento de Infantería de Monte 28, la Compañía de Cazadores de Monte 17 (Tartagal) y el Regimiento de Caballería Ligero 5 (Salta). Las unidades de otras armas y especialidades de esta brigada son: Grupo de Artillería 5 (Jujuy), Grupo de Artillería 15, Batallón de Ingenieros 5, Compañía de Comunicaciones de Montaña 5 y Compañía de Inteligencia 5 (Salta), Compañía de Ingenieros de Construcción 5 (La Rioja) y Secciones de Inteligencia de Jujuy y La Rioja. La Base de Apoyo Logístico de la Brigada y el Hospital Militar se encuentran en Salta.

▪ La VIII Brigada de Montaña posee los Regimientos de Infantería de Montaña 22 (San Juan), 16 (Uspallata) y 11 (Tupungato), la Compañía de Cazadores de Montaña 8 (Puente del Inca) y el Regimiento de Caballería de Exploración 15 (Campo de los Andes). Las unidades relacionadas éstas son: Grupo de Artillería de Montaña 8 (Uspallata), Batallón de Ingenieros de Montaña 8 (Campo de los Andes), Compañía de Comunicaciones de Montaña 8 y Compañía de Inteligencia 8 (Mendoza),

⁴⁶ Del comando de la Segunda División dependen directamente las siguientes unidades operativas: Batallón de Inteligencia 141, Batallón de Comunicaciones 141, Sección de Aviación de Ejército 141 (Córdoba), Grupo de Artillería Antiaéreo 161 y Grupo de Artillería de Campaña 7 (San Luis).

Sección de Aviación de Ejército de Montaña 8 (Las Heras) y Secciones de Inteligencia de San Juan y San Rafael. Asimismo la Base de Apoyo Logístico y el Hospital Militar están situados en Mendoza.

- La VI Brigada de Montaña comprende los Regimientos de Infantería 10 (Covunco), 21 (Las Lajas), 26 (Junín de los Andes), la Compañía de Cazadores de Montaña 6 (Primeros Pinos) y el Regimiento de Caballería de Montaña 4 (San Martín de los Andes). Las unidades relacionadas son: Grupo de Artillería de Montaña 6 (Junín de los Andes), Grupo de Artillería 16 (Zapala), Compañía de Comunicaciones de Montaña 6, Batallón de Ingenieros de Montaña 6, Compañía de Inteligencia 6, Sección de Aviación de Ejército de Montaña 6 (Neuquén) y Sección de Inteligencia de San Carlos de Bariloche. La Base de Apoyo Logístico de la Brigada está en Neuquén.

- La Tercera División se despliega en la Patagonia y está formada por la IX Brigada Mecanizada (provincia de Chubut) y la XI Brigada Mecanizada (provincia de Santa Cruz). También aquí el despliegue tuvo históricamente por objeto garantizar la presencia argentina en ese vasto territorio que limita con Chile a lo largo de la Cordillera de los Andes.

- La IX Brigada Mecanizada está integrada por los Regimientos de Infantería Mecanizados 8 (Comodoro Rivadavia) y 25 (Sarmiento), el Regimiento de Caballería Ligero 3 (Esquel).⁴⁷ Las unidades asociadas son: Batallón de Ingenieros 9 (Río Mayo), Compañía de Comunicaciones Mecanizada 9, Compañía de Inteligencia 9, Sección de Aviación de Ejército 9 (Comodoro Rivadavia) y Grupo de Artillería Blindado 9 (Colonia Sarmiento). La Base de Apoyo Logístico y el Hospital Militar se localizan en Comodoro Rivadavia.

- La XI Brigada Mecanizada tiene los Regimientos de Caballería de Tanques 9 (Puerto Deseado) y 11 (Puerto de Santa Cruz), y los Regimientos de Infantería Mecanizados 24 (Río Gallegos) y 35 (Rospentek). Las unidades que se articulan con estos regimientos son: Grupo de Artillería Blindado 11 y Batallón de Ingenieros 11 (Comandante Luis Piedra Buena), Compañía de Comunicaciones Mecanizada 11, Sección de Aviación de Ejército 11, Compañía de Inteligencia 11 (Río Gallegos) y Sección de Inteligencia Río Turbio. La Base de Apoyo Logístico está en Río Gallegos.

⁴⁷ El Regimiento de Infantería Mecanizado 37 (Río Mayo) fue disuelto en la década de 1990.

Hasta aquí hemos repasado el emplazamiento de las brigadas de la Primera, Segunda y Tercera División que, como decíamos anteriormente, expresan el posicionamiento adoptado por el Ejército respecto de las históricas hipótesis de conflicto vecinales que dominaron las relaciones con Brasil y Chile en el siglo XX y hasta entrada la década de 1980. Veamos a continuación la distribución territorial de las unidades dependientes del Comando de Operaciones Terrestres.

Las Fuerzas de Despliegue Rápido fueron definidas como un componente fundamental e innovador del programa de reestructuración del Ejército en la década de 1990. Se trata de elementos ligeros, de rápido despliegue en el territorio, preparados para intervenir en diferentes ambientes y operar como primera acción militar para intervenir o enfrentar situaciones de crisis. Comprende la IV Brigada Paracaidista y las unidades que integran la Agrupación de Fuerzas de Operaciones Especiales -Regimiento de Asalto Aéreo 601 y las Compañías de Comandos 601 y 602.

- La IV Brigada Paracaidista está localizada en las proximidades de la ciudad de Córdoba. Comprende los Regimientos de Infantería Paracaidista 2 y 14, el Escuadrón de Exploración de Caballería Paracaidista 4, el Grupo de Artillería Paracaidista 4, la Compañía de Ingenieros Paracaidista 4, la Compañía de Comunicaciones Paracaidista 4 y la Compañía de Apoyo de Lanzamientos Aéreos Paracaidista 4. Su localización histórica fue concebida como campo de entrenamiento de una pluralidad de armas aerotransportadas en las proximidades de la ciudad de Córdoba. Con las reformas de la década de 1990 se decidió sostener la sede de esas unidades allí, contando no sólo con las instalaciones disponibles sino con las posibilidades de desplegar la Brigada por vía aérea desde esa región central del país hacia cualquier otro ambiente. Es por ello que, siempre que ha podido sostener su operatividad, la Brigada realiza periódicamente ejercicios en la Patagonia, el Noroeste o el Noreste Argentino.

- La Fuerza de Operaciones Especiales-FOE está integrada por las Compañías de Comando 601 (Campo de Mayo) y 602 (Córdoba) y el novel Regimiento de Asalto Aéreo 601 (Campo de Mayo), creado en el 2000, que despliega sus componentes (dos compañías de asalto y una de apoyo de combate) en helicópteros UH-1H. Por su perfil como

unidades de flexibles y de despliegue rápido, ambas compañías y el regimiento realizan periódicamente ejercicios en diferentes ambientes de territorio nacional.

Ahora bien, como señalábamos arriba, del Comando de Operaciones Terrestre dependen también la Brigada Blindada I (provincia de Buenos Aires) y la Brigada Mecanizada X (provincia de La Pampa y sudoeste de la provincia de Buenos Aires) y unidades de otras armas y especialidades situadas en las proximidades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense. Su emplazamiento y diseño de agrupamiento responde al esquema propiciado por la mencionada reestructuración del Ejército de la década de 1960.

- La I Brigada Blindada está formada por los Regimientos de Caballería de Tanques 8 (Magdalena), 10 (Azul) y 2 (Olavarría), el Regimiento de Infantería Mecanizada 7 y el Escuadrón de Exploración de Caballería Blindado 1 (La Plata). Las unidades asociadas son: Grupo de Artillería Blindado 1 (Azul), Escuadrón de Ingenieros Blindado 1 y Escuadrón de Comunicaciones Blindado 1 (Olavarría) y Compañía de Inteligencia 1 (Tandil).

- La Brigada Mecanizada X había sido conformada durante las reformas de la década de 1960 con asiento en el barrio porteño de Palermo, pero fue trasladada en la década de 1990 a la provincia de La Pampa. Comprende los Regimientos de Infantería Mecanizados 3 (Pigüé), 6 (Toay) y 12 (Toay) y el Regimiento de Caballería de Tanques 13 (General Pico). Las unidades relacionadas con estos regimientos son: Compañía de Ingenieros Mecanizada 10, Compañía de Comunicaciones 10 y Compañía de Inteligencia 10 (Santa Rosa). El actual emplazamiento de los Regimientos de Infantería 3 y 6 son expresivos del proceso de reestructuración del Ejército producido en la década de 1990, tendiente a desplazar las unidades localizadas en centros urbanos próximos a la ciudad de Buenos Aires hacia el interior del país, ya que el primero de esos regimientos estuvo hasta 1995 en la localidad del conurbano bonaerense de La Tablada y el segundo en la ciudad de Mercedes.

Por último, en el área metropolitana tienen su asiento otras unidades dependientes del Comando de Operaciones Terrestre: el Regimiento de Infantería 1 Patricios y el Regimiento de Granaderos a

Caballo que componen la Guarnición Militar Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En Campo de Mayo se hallan el Regimiento de Artillería 1, la Agrupación de Aviación de Ejército, el Batallón de Ingenieros 601, la Compañía de Comunicaciones 601, el Comando de Intendencia y el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz-CAECOPAZ (dependiente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas). En la localidad del conurbano bonaerense de Boulogne Sur Mer está la Agrupación de Arsenales 601 y en City Bell (proximidades de la ciudad de La Plata) la Agrupación de Comunicaciones 601.⁴⁸

En suma, el análisis del presente despliegue de las unidades del Ejército permite constatar la persistencia de un diseño de fuerza aún fuertemente estructurado conforme a las hipótesis de conflicto vecinales con Brasil y Chile y, en menor medida, respondiendo a la concentración de elementos en la región metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, así como en la provincia de Buenos Aires, propia de concepciones en las que se procuraba garantizar una presencia e intervención en el mantenimiento del orden político y social. En otras palabras, a pesar de las decisiones tendientes a disolver, fusionar y trasladar unidades y comandos producidas desde la década de 1990, todavía pesan los esquemas heredados del período en que el Ejército era la avanzada civilizadora del Estado nacional, el resguardo de la soberanía frente a las amenazas de los Estados vecinos, y el garante del orden interno.

En este sentido, puede decirse que las orientaciones promovidas por la política y la normativa de defensa desde la sanción de la Ley de Defensa Nacional hasta el presente han tenido un efecto práctico relativo, si no bastante restringido. Por un lado, el proceso de generación de medidas de confianza mutua abierto con Brasil y Chile en la segunda mitad de la década de 1980 y, más aún, la afirmación de las tendencias a la cooperación e integración regional en el marco del Mercosur, UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano, no se condicen con la actual estructuración orgánico-funcional y despliegue de las unidades del Ejército. Sin dudas, desde la ley de

⁴⁸ De esta extensa revisión del despliegue del Ejército puede constatarse que esta fuerza no posee unidades operativas en las provincias de Chaco, Santa Fe, Santiago del Estero, Catamarca, Río Negro y Tierra del Fuego.

Reestructuración de las Fuerzas Armadas se ha insistido en la significativa y positiva presencia que el Ejército posee y debe continuar teniendo en las zonas de frontera. Pero la política y normativa subscripta por la Argentina postula no sólo el objetivo de alcanzar una defensa autónoma, sino el desarrollo de una cooperativa, principalmente establecida con aquellos países vecinos. Por otro lado, el limitado suceso de la reestructuración del Ejército iniciado en la década de 1990 se percibe en el restringido recurso a las capacidades resultantes de la conformación de unidades de rápido despliegue, polifuncionales y flexibles como las que integran la Fuerza de Despliegue Rápido o las de la Agrupación de Fuerzas de Operaciones Especiales. Este tipo de unidades no han sido suficientemente explotadas ni acrecentadas con vistas a profundizar el modelo de instrumento militar de la defensa.⁴⁹

Por último, vale destacar que una de las causas por las cuales la reestructuración del Ejército encuentra una fuerte resistencia en su aplicación (también en el caso de la Armada y Fuerza Aérea), es porque los dirigentes políticos provinciales y municipales democráticamente electos de las localidades donde se asientan las unidades, así como sus respectivas sociedades civiles, exigen su mantenimiento pues su presencia está plenamente integrada a sus actividades económicas y sociales, sobre todo cuando se trata de pequeñas ciudades o pueblos del interior. En la década de 1990 se produjeron significativas movilizaciones de la sociedad civil y las presiones políticas ejercidas en diferentes provincias ante las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional para rechazar el traslado, la fusión y/o la disolución de unidades en diferentes provincias, no así en la región metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense.

⁴⁹ La ponderación de este tipo de unidades como la Brigada Aerotransportada o el Regimiento de Asalto Aéreo no implica necesariamente una desatención respecto de las Tropas Blindadas y Mecanizadas; más bien, requiere de una revisión doctrinaria acerca del empeñamiento de estas últimas en los nuevos escenarios que, en definitiva, no se corresponden con aquellos concebidos en los Estados Unidos y Europa de la II Guerra Mundial y que, en definitiva, terminaron orientando el diseño de la reestructuración del Ejército operada en la década de 1960. Lafferriere, Guillermo (2004). "El futuro de nuestras tropas blindadas y mecanizadas". *Revista de la Escuela Superior de Guerra*. Abril.

6 EL DISEÑO DEL INSTRUMENTO MILITAR TERRESTRE EN LA ARGENTINA: MISIONES

Se ha establecido que el Ejército Argentino por misión:

[...] servirá a la patria, para contribuir a la defensa nacional a fin de proteger sus intereses vitales: La independencia y la soberanía. La capacidad de autodeterminación. La integridad territorial. Los recursos naturales. La protección de los bienes, la vida y la libertad de los habitantes. Asimismo, contribuirá al sostenimiento del sistema de gobierno representativo, republicano y federal.⁵⁰

Esto guarda relación con el artículo 8 de la Ley de Defensa Nacional (1988), según el cual:

Artículo 8. El sistema de defensa nacional tendrá por finalidad: Determinar las hipótesis de conflicto y las que deberán ser retenidas como hipótesis de guerra. Elaborar las hipótesis de guerra, estableciendo para cada una de ellas los medios a emplear. Formular los planes que posibiliten una adecuada preparación de toda la Nación para el eventual conflicto bélico. Elaborar los planes para la conducción de los niveles de defensa nacional, correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional. Dirigir la guerra en todos sus aspectos, desde el nivel de la estrategia nacional. Conducir las Fuerzas Armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico, en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional. Preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional. Asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas y eventualmente las operaciones combinadas que pudieran concretarse. Establecer las hipótesis de confluencia que permitan preparar las alianzas necesarias suficientes, para resolver convenientemente la posible concreción de la hipótesis de guerra. Controlar las acciones de la posguerra.⁵¹

⁵⁰ <http://www.ejercito.mil.ar/site/ejercito/mision.asp>. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

⁵¹ http://mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/ley-defensa-nacional_2.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

Esta misión se relaciona con las definiciones del artículo 24 del decreto 727 (2006) que reglamenta la Ley de Defensa Nacional determinando que:

Artículo 24. Las Fuerzas que conforman el Instrumento Militar estarán dedicadas exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, a efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar. Los medios humanos y materiales estarán determinados por el diseño del Instrumento Militar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la presente reglamentación, será responsabilidad del ESTADO MAYOR CONJUNTO.⁵²

Simultáneamente –en el marco de lo establecido por la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Interior- el Ministerio de Defensa definió las misiones subsidiarias en el decreto Nº 1.691 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (2006), las cuales “no deberá[n] afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”.⁵³ Son, pues, estas misiones subsidiarias:

Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas. Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior Nº 24.059. Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos. Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.⁵⁴

⁵² http://mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/decreto-727-2006.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

⁵³ Ministerio de Defensa (2006). *Directiva de Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas*; Boletín Oficial (Decreto 1.691), Buenos Aires, República Argentina.

⁵⁴ http://www.mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/directiva-de-org-y-funcionamiento-de-las-ffaa.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

Este marco legal define una misión principal para las Fuerzas Armadas y otras subsidiarias que se desprenden de las capacidades que el instrumento militar de la defensa debe poseer por su propia organización y que pueden ser de utilidad en ciertas ocasiones para contribuir a otras necesidades que el Estado nacional contempla sean llevadas adelante por las mismas.

Sin embargo, recientemente, se ha potenciado en el ámbito del Ministerio de Defensa lo referido a este campo de las misiones subsidiarias, lo que queda evidenciado por la creación de una Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias dependiente directamente del Ministro de Defensa.⁵⁵ A esto debe sumarse el reciente despliegue de alrededor de 4500 efectivos del Ejército en refuerzo del Operativo Fortín II que realiza el Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto en apoyo a las Fuerzas de Seguridad en el Norte del territorio argentino, en coincidencia con el redespliegue de un número similar de tropas de la Gendarmería Nacional en el área comprendida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y diferentes partidos del conurbano de la Provincia de Buenos Aires.⁵⁶

Somos conscientes que los Estados de diferentes países, en coyunturas críticas, emplean todos los recursos estatales de tiene a su disposición para atender a las necesidades y demandas exigidas en tales circunstancias excepcionales. Por ello, razonablemente y en cumplimiento de misiones subsidiarias legalmente atribuidas, las Fuerzas Armadas son un elemento a empeñar en funciones de desarrollo, en desastres naturales y, eventualmente, en tareas de apoyo en seguridad pública y el mantenimiento del orden interno siempre con arreglo a las leyes vigentes en la Argentina. Pero cuando altos funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional (y no sólo del Ministerio de Defensa) y dirigentes de partidos políticos con representación en el Congreso de la Nación, jerarquizan públicamente las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas por encima de las principales, entonces las orientaciones políticas que se transmiten a la conducción

⁵⁵http://mindef.gob.ar/institucional/autoridades/pdf/Organigrama_Junio_2013.pdf. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

⁵⁶ Ver comunicado del Ministerio de Defensa de fecha 31 de Agosto de 2013. <http://mindef.gob.ar/noticias/noticia107.html>. Consultado el 11 de Septiembre de 2013. El Operativo Fortín I comenzó en 2007.

de las Fuerzas Armadas, al conjunto de los militares y a la sociedad toda terminan provocando percepciones y efectos sociales ambiguos o definitivamente contrarios de aquellos establecidos en el ordenamiento legal.⁵⁷

Lo hasta aquí expresado debe relacionarse con la hipótesis que sostiene este trabajo: las asimetrías existentes entre las definiciones de la política de defensa nacional argentina en democracia y el diseño de su instrumento militar terrestre, ponen en evidencia las importantes falencias estructurales que presenta el Ejército Argentino y que consideramos colocan al mismo muy lejos del cumplimiento de la misión principal determinada en el cuerpo legal que hemos mencionado. La creación de estas estructuras y despliegues que implican un acento relevante sobre actividades alejadas de la misión principal de una fuerza militar, en la práctica terminan relegando la readecuación del instrumento militar de la defensa y, además, colocando a las tropas en situaciones y en el cumplimiento de funciones que las comprometen peligrosamente en el borde gris de las restricciones que el Estado se ha dado para el empleo del recurso militar al establecer las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior, e Inteligencia Nacional. Con relación a esta última

⁵⁷ Estas orientaciones contrarias al ordenamiento legal vigente o que se despliegan en los intersticios de sus indefiniciones, ya ha sido recurrentemente explorada desde la década de 1990 con la invocación a los conceptos de "nuevas amenazas". Más recientemente, la Presidenta de la Nación en su discurso de la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas "[...] creo que es una buena oportunidad para reflexionar a partir de lo que ha sido la reformulación o la reestructuración del Ministerio de Defensa, de las exigencias y los desafíos, que nos plantea al Estado argentino y a sus Fuerzas Armadas, como parte de ese Estado, esta nueva etapa: la creación de una Secretaría de articulación militar para la emergencia, que algunos definen como una tarea auxiliar, pero decíamos, el otro día, con el Ministerio de Defensa, la solidaridad con el prójimo y con la comunidad jamás puede ser una tarea auxiliar de ningún argentino y mucho menos de sus Fuerzas Armadas. Sin lugar a dudas, ustedes se preparan y tienen una preparación militar porque, bueno, son las Fuerzas Armadas de la Nación, pero el concepto de defensa nacional, siempre lo he concebido como un concepto más integral, más abarcativo que meramente lo militar, sino que hace al bienestar, a la defensa y al buen estado de nuestra población, que es, en definitiva, a quienes tenemos que defender, representar los gobernantes y defender, como lo han jurado fielmente los integrantes de nuestras Fuerzas Armadas [...]" <http://www.youtube.com/watch?v=rCCb2C5OhZk>. Subido por Presidencia de la Nación Argentina. 10 de julio de 2013.

afirmación, entendemos que el marco legal vigente es claro en cuanto a lo formal, básicamente en la distinción de los campos inherentes a la Defensa Nacional y la Seguridad Interior.⁵⁸

En cuanto a los procesos de confianza mutua, cooperación e integración regional operados en las últimas dos décadas, es preciso tomar en consideración que, de acuerdo con la orientación política y normativa vigente en la Argentina, se estipula que la defensa debe ser defensiva o no provocativa, cooperativa y autónoma. De estos tres rasgos fundamentales de la política de defensa argentina en democracia, el último, en ocasiones aparece como el menos ponderado relativamente en los debates y posicionamientos de la dirigencia política y actores con capacidad de generar opinión pública como los académicos y periodistas. A tal punto que recientemente un reconocido especialista argentino en relaciones internacionales como Carlos Escudé ha sostenido – en consonancia con la perspectiva de otros influyentes actores sociales – que los déficits de recursos materiales actuales del sistema de defensa argentino y su instrumento militar frente a potenciales agresiones externas estatales, bien podrían ser sobrellevados recurriendo a la cooperación y, en definitiva, el empeñamiento solidario de los recursos de países vecinos como Brasil y Chile, mejor preparados a tal efecto.⁵⁹ Dicha perspectiva, justamente, no sólo desatiende el principio de autonomía y torna

⁵⁸ Ugarte, José Manuel (2004). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Buenos Aires: Plus Ultra. No puede desconocerse que existen zonas de interacción entre ambas legislaciones, las que no han sido claramente salvadas ni por el legislador ni por el Poder Ejecutivo, como es el caso de la ciberguerra. Con esta observación no buscamos restablecer la posibilidad de inmiscuir a las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior; pero si llamamos la atención sobre espacios no claramente atendidos por la normativa legal y que por impulso de los cambios tecnológicos o las situaciones estratégicas debieran tener un análisis que permita mantener la distinción que el consenso político tuvo oportunamente y disminuir la permanencia de zonas poco claras que pueden ser motivo de situaciones conflictivas en el futuro. Asimismo debe tenerse en cuenta que los marcos normativos y los consensos políticos en torno de las definiciones de la defensa nacional potencialmente siempre pueden ser ajustados o modificados a raíz de cambios producidos en las apreciaciones de los escenarios internacionales y/o domésticos.

⁵⁹ Carlos Escudé “¿Somos un protectorado de Chile y Brasil?”. *La Nación*. 24 de enero de 2013.

vulnerable la defensa nacional, sino que es a, todas luces, egoísta e ingenuo, pues ¿por qué los Estados y sociedades vecinos habrían insumir de forma altruista recursos humanos y materiales propios en beneficio de los argentinos?

Por último, una breve mención a la participación en Operaciones de Mantenimiento de Paz-OMP (hoy en Haití y Chipre) y otra al sentido de los procesos de confianza mutua, cooperación e integración en el Cono Sur y, más ampliamente, en UNASUR.⁶⁰ Las OMP han constituido desde la década de 1990 una atractiva opción operativa para las unidades militares, especialmente, de componentes del Ejército, Fuerza Aérea e Infantería de Marina. Se trata, recordémoslo, de una misión subsidiaria estimulada por las políticas de defensa que ocupa creciente protagonismo en las trayectorias profesionales de los oficiales y suboficiales que participan en ellas. No obstante (y sin desestimar la importancia que tienen en el logro de objetivos de la política exterior del país) no se trata de una misión principal de las Fuerzas Armadas y, por ello, su realización bien puede continuar efectuándose sin alterar significativamente su estructura orgánico-funcional y despliegue presente. En otras palabras, las misiones son una excelente oportunidad para estimular y poner a prueba las capacidades específicas del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, así como su accionar conjunto (a nivel del alistamiento, entrenamiento, operación y sostenimiento) y el combinado con Fuerzas de otros países, pero su desarrollo no parece colisionar ni mucho menos desafiar la persistencia el diseño tradicional de las Fuerzas Armadas Argentinas.

⁶⁰ Para una revisión de la participación de las Fuerzas Armadas Argentinas en el exterior: Simonoff, Alejandro (2005). "Envío de tropas y política exterior (1989-2005)". *Relaciones Internacionales* Nº28. La Plata. Instituto de Relaciones Internacionales. 127-159.

7 CONCLUSIONES

Evidentemente, podemos notar que nos encontramos frente a una situación que requiere de una reingeniería muy importante, si es que se desea contar en algún momento con una organización militar capaz de generar acciones eficaces ante la eventualidad de una crisis. Atender la solución de esta problemática supera ampliamente a los militares como cuerpo profesional, aunque en modo alguno los dispensa de repensarse, desarrollar el asesoramiento político sobre el tema y hasta académicamente presentar la situación. Pero es la política la que debe generar el cambio. Y este debería, creemos pasar por promover una reforma militar de una generación diferente de la que desde la recuperación de las instituciones de la Constitución viene dándose en la Argentina. La subordinación de los militares a la autoridad política civil está lograda, si bien debe siempre ser promovida; otros aspectos, como el que mencionamos deberían tener un lugar prioritario en la agenda. Para ello debe pensarse en términos de lograr contar con elementos que no solamente estén completos, sino red desplegados en una manera que responda a requerimientos propios del análisis estratégico de la segunda década del Siglo XXI y no a criterios que se arrastran, en algunos casos desde fines del Siglo XIX. Esto implicará que haya organizaciones que deberán desaparecer, otras potenciarse y algunas integrarse en nuevas estructuras. Este proceso debe darse a lo largo de diferentes etapas, las que tienen que tener un horizonte claramente definido y segmentos a recorrer, que permitan la paulatina adecuación así como atender la problemática de aquellos lugares donde la presencia militar deje de existir. Es fundamental, por ello, contar con amplios consensos políticos - especialmente a nivel del Congreso de la Nación- con vistas a dar cuenta de estos objetivos de Estado que trascienden a un gobierno nacional; aún cuando, es de esperarse, la escasa o nula relevancia que tiene en la agenda política el sistema de defensa nacional en general y las Fuerzas Armadas en particular y, como contrapartida, sus estrictas valoraciones en función del valor material y simbólico regional o local que tienen para las dirigencias políticas provinciales y municipales y sus sociedades

civiles, son dos factores que bien pueden erigirse como fuerzas abiertamente contrarias a cualquier tentativa reformista que pretenda modificar radicalmente el actual diseño y despliegue del instrumento militar.

La Argentina tiene un recurso militar subordinado al poder civil. Esa situación es producto de un proceso madurativo de la sociedad toda. Sin embargo, ese instrumento que realiza una función indelegable del Estado, hoy tiene un diseño y despliegue que responde a concepciones de empleo que resultan caducas, mal distribuido y precariamente sostenido. En esas condiciones resulta inútil para la función con la cual se lo concibió en democracia con la sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988 y su reglamentación. Se suma a esto el desinterés de buena parte de la población por todo lo relativo al tema, lo que se replica en la dirigencia política de las diferentes tendencias; por lo que no se atienden políticas como las de Defensa que requieren de miradas de larguísimo plazo.

Entiéndase, no se ponen en duda ni se minimizan los progresos hechos en aspectos de legislación y otros que hacen a dar un marco normativo que favorezcan concebir la defensa en términos modernos, en una sociedad democrática y en un escenario regional suramericano de paz y cooperación. Sin embargo todo ello se opaca cuando esas acciones no tienen correlato en procesos que lleven al campo de la práctica la necesaria reestructuración que el instrumento militar requiere. Si esta tarea no se asume, y la política es la principal responsable de hacerlo, la Argentina deberá considerar seriamente alternativas que suplan la inoperancia de su sistema militar. Esta última actitud, siempre a la mano, tendrá evidentemente un costo en la libertad de acción que el país quiera tener en su desenvolvimiento global; pues nadie asumirá el costo de proporcionar el servicio de defensa a otro estado de manera gratuita. Exponer tan crudamente este aspecto, quizás pueda servir de acicate para impulsar el análisis y las políticas que este sector del Estado requiere desde hace décadas.

8 REFERÊNCIAS

BITZINGER, Richard A. (2009). *The modern defense industry*; Greenwood, Santa Barbara, United States of America.

BROOKES, Peter (2005). *A Devil's triangle: Terrorism, weapons of massive destruction and rogue states*; Rowman & Littlefield Publishers, Oxford, United Kingdom.

BUNKER, Robert Ed. (2005). *Non-State Threats and Future Wars*; Frank Cass, New York, United States of America.

CHANDLER, David G. (1993). *The Oxford history of British Army*; Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.

CORBACHO, Alejandro L. (2004). *Reassessing the Fighting Performance of Conscript Soldiers during the Malvinas/Falklands War*; Universidad del CEMA, Buenos Aires, República Argentina.

COUNCIL OF EUROPE (2009). *Armed Forces and security services: What democratic controls?* Publishing Editions, Strasbourg, France.

DELPECH, Therese (2012). *Nuclear deterrence in the 21st Century*; RAND, Santa Monica, United States of America.

DENI, John R. (2007). *Alliance management and maintenance: Restructuring NATO for the 21st Century*; Ashgate, Aldershot, England.

DIMARCO, Louis (2012). *Concrete Hell: Urban warfare from Stalingrad to Iraq*; Random House, New York, United States of America.

DONADIO, Marcela y Tibiletti, María de la Paz (2010). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*; RESDAL, Buenos Aires, República Argentina.

EYAL, Ben Ari; Zeev, Lerer; Uzi, Ben Shalom y Vainer, Ariel (2010). *Rethinking contemporary warfare*; State University of New York, New York, United States of America.

FINLEY, Erin P. (2011). *Fields of combat*; Cornell University Press, Ithaca, United States of America .

GALWAY, Lionel & otros (2003). *Footprint: TO speed expeditionary aerospace forces deployment*; RAND, Santa Monica, United States of America.

GRAY, Colin S. (2012). *Another bloody Century*; Orion, London, United Kingdom.

IRLBACHER-FOX, Stephanie (2010). *Arctic doom, Arctic boom: The Geopolitics of climate change in the Arctic*; Institute of Circumpolar Health Research, Yellowknife, Canada.

JÄGER, Thomas y Kümel, Gerhard Louis (2007). *Private military and security companies: Chances, problems pitfalls and prospects*; VS Verlag, Wiesbaden, Germany.

KAPLAN, Robert D. (2010). *Monsoon*; Random House, New York, United States of America.

KEEGAN, John Sir (1993). *A history of warfare*; Vintage Books, New York, United States of America.

KHULMANN, Jürgen y Callaghan (2011). *Military and Society in 21st Century Europe: A comparative analysis*; Transaction Publishers, Piscataway, United States of America.

LAFFERRIERE, Guillermo (2006). "La adaptación al cambio: El caso de la IIda Brigada Blindada". *Revista del Suboficial* Abril.

LANSDORF, Tom (2011). *9/11 and the Wars in Afghanistan and Iraq*; ABC-CLIO, Santa Barbara, United States of America.

MINISTERIO DE DEFENSA (2006). *Directiva de Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas*; Boletín Oficial (Decreto 1.691), Buenos Aires, República Argentina.00

RODRÍGUEZ MOLAS, Ricardo E. (1983). *Debate nacional: El servicio militar obligatorio*; Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, República Argentina.

SÁENZ Quesada, María. (2012). *La Argentina: Historia del país de su gente*; Sudamericana, Buenos Aires, República Argentina.

Sites

<http://www.ejercito.mil.ar/site/ejercito/mision.asp>. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

http://mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/ley-defensa-nacional_2.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

http://mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/decreto-727-2006.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

Ministerio de Defensa (2006). *Directiva de Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas*; Boletín Oficial (Decreto 1.691), Buenos Aires, República Argentina.

http://www.mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/directiva-de-org-y-funcionamiento-de-las-ffaa.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

http://mindef.gob.ar/institucional/autoridades/pdf/Organigrama_Junio_2013.pdf. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

Ver comunicado del Ministerio de Defensa de fecha 31 de Agosto de 2013.

<http://mindef.gob.ar/noticias/noticia107.html>. Consultado el 11 de Septiembre de 2013. El Operativo Fortín I comenzó en 2007.

RECEBIDO: 02/11/2013

APROVADO: 20/12/2013