

La conducción política de la Defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas*

Emilse Calderón**

Resumen:

El artículo analiza en qué sentido el contenido que se le dio al proceso de conducción política de la Defensa durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández incidió en la inserción internacional del país en el ámbito estratégico-militar. A tal fin, se realiza una aproximación tanto al contenido del mencionado proceso como a las principales críticas y dudas que del mismo se derivan. La premisa que se busca sustentar indica que si bien el proceso de conducción política de la Defensa implicó un avance sustantivo en varios aspectos inherentes al sector, el impacto que tuvo en la inserción efectiva del país fue relativo debido a ciertas inconsistencias ligadas con la puesta en marcha de tal conducción.

Abstract:

This article analyzes the content in what sense that was given to the process of political leadership of the defense during the government of Nestor Kirchner and Cristina Fernandez stressed the international integration of the country in strategic military area. To this end, an approach is made to the content of that process as the main criticisms and doubts arising therefrom. The premise is seeking support indicates that although the process of political leadership of the Defence implied substantive progress in various aspects inherent to the sector, the impact on the effective integration of the country was on because of certain inconsistencies linked to the implementation of such driving.

Palabras claves:

defensa - conducción política – kirchnerismo - inserción internacional.

Keywords:

Defense - political leadership – Kirchner - international integration.

* Recibido: 17/10/2015. Aceptado: 20/12/2015

** Docente (JTP) de la cátedra Política Internacional de la carrera de RRII en la Facultad de Cs. Pol. y RRII de la UNR.

Docente a cargo del Seminario "La Seguridad Internacional en el escenario latinoamericano del siglo XXI" de la carrera de RRII en la Facultad de Cs. Pol. y RRII de la UNR.

Becaria posdoctoral de CONICET.

Introducción

El devenir del proceso de conducción política de la Defensa (CPD) en los países de América Latina, en tanto gestión integral del Estado sobre esa área para elaborar y supervisar la implementación de la Política de Defensa como política pública, es una temática que está siendo revisada por los académicos en los últimos años a la luz del discursar que tuvo el control civil sobre las Fuerzas Armadas en los distintos casos nacionales. Tal subordinación implica la ausencia de actitudes políticas intervencionistas por parte de la institución castrense y este es un requisito imprescindible para avanzar en la construcción de la mencionada conducción política.

En Argentina la etapa de control civil de las Fuerzas Armadas se cumplimentó de manera consistente desde una perspectiva legal-institucional e, incluso, ideacional-simbólica a nivel de la sociedad civil, y esto se vincula, en parte, con la impronta desfavorable que adquirió la institución militar en el contexto de transición hacia la democracia. En este sentido, el deterioro de la percepción por parte de la sociedad respecto del sector de Defensa se vinculó con las violaciones a los derechos humanos, la fragilidad de la situación económica que dejó la administración militar y la falta de competencia profesional de los cuadros de máxima jerarquía durante la guerra de Malvinas. Dicho contexto de transición, además, condicionó el accionar de los gobiernos nacionales subsiguientes y ralentizó la construcción de la CPD en el escenario de redemocratización que, luego, se complejizó con el fin de la guerra fría y la consolidación del surgimiento de una lógica de conflictividad ligada a las amenazas no tradicionales. Esto aconteció, también, en el marco de un escenario doméstico signado por la influencia de la crisis económica de fines de los ochenta y la aplicación del modelo neoliberal y el proceso de reestructuración del Estado en los noventa. Ambos factores derivaron tanto en la falta de disponibilidad presupuestaria para una adecuada reestructuración de las Fuerzas cuanto en la desatención de las capacidades existentes.

Consecuentemente, a comienzos del siglo XXI el devenir del proceso de CPD en Argentina, si bien daba cuenta de la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas, se enfrentaba con múltiples condicionantes que no permitían avanzar en el desarrollo de tal conducción de forma sustantiva, es decir superadora, de dicho control civil.

No obstante este estado de cosas, durante los gobiernos kirchneristas, la CPD parece ser impulsada a través de la expedición de distintas medidas accionadas por el Poder Ejecutivo Nacional y el Ministerio de Defensa. En este contexto, y dado que el proceso de CPD suele ser analizado principalmente desde la perspectiva de su impacto en las relaciones cívico-militares, obviando su incidencia en las relaciones de Argentina con otros Estados, en el presente artículo se intenta reflexionar acerca de la vinculación entre tal proceso y la inserción estratégico-militar internacional del país. En este sentido, se sustenta la premisa de que la CPD realizada por el kirchnerismo, pese a ser sólida desde una perspectiva formal-legal y traducirse en avances con respecto a la gestión general del sector, impacta con relativa fuerza sobre la inserción

estratégico-militar internacional de Argentina debido a ciertas inconsistencias ligadas con la puesta en marcha de tal conducción.

1- Las decisiones para afianzar la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas

Como ya se mencionó, Argentina cuenta con un desarrollo importante del control civil sobre la institución castrense. No obstante, algunos especialistas aseguran que no se puede ignorar la circunstancia de que existen "...niveles residuales de autonomía militar..." (Diamint, 2014: 11) ligados a la falta de una administración integral del sistema de Defensa Nacional.

Y es justamente en función de esta consideración que cobran relevancia aquellas decisiones que se dirigen a afianzar la supremacía civil en tanto requisito necesario e inherente a la continuación del proceso de construcción de la CPD. Este es el propósito implícito en la adición de la idea de gobierno civil de la Defensa como principio fundamental del sistema de Defensa, acompañando el precepto de distinción entre las esferas de la Defensa y la seguridad interior (Libro Blanco, 2010: 89). En sintonía con ello, y más allá de algunas decisiones puntuales cuyo impacto fue más de índole simbólico -como el descabezamiento de la cúpula militar en 2004 o el retiro del cuadro de Videla en el Colegio Militar de la Nación-, se pueden indicar una serie de medidas expedidas durante los gobiernos kirchneristas que contribuyen a afianzar el control civil.

En primer lugar, se modifica el sistema de justicia militar a través de la Ley 26.394 de 2009 que derogó el Código de Justicia Militar y creó el Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas y el Servicio de Justicia Conjunto. En el ámbito educativo, se estableció en 2007 la Subsecretaría de Formación como instancia orgánica a nivel político para la conducción del subsistema educativo de la Defensa. También se procedió a la desmilitarización de organismos dependientes de las Fuerzas que pasaron a la órbita del Ministerio de Defensa en 2008: (Servicio Meteorológico Nacional, Servicio de Hidrografía Naval, Instituto Geográfico Nacional -este último, pese a haber sido transferido en los años noventa, continuaba dependiendo de la Secretaría de Asuntos Militares- y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Administración Nacional de Aviación Civil). Asimismo, se creó la Policía de Seguridad Aeroportuaria en 2005, dependiente del Ministerio de Seguridad, tras la supresión de la Policía Aeronáutica Nacional creada por la Fuerza Aérea en 1977, aunque la misma volvió a estar bajo jurisdicción de la Fuerza Aérea mediante decreto en 2011.

Estas medidas y modificaciones se suman a otras acaecidas al interior del Ministerio de Defensa, como el incremento del número de secretarías (de 2 a 3) y direcciones generales (de 8 a 14) y la creación de 6 subsecretarías y direcciones nacionales, que buscan fortalecer y jerarquizar su estructura orgánico-funcional y de este modo ampliar su capacidad para formular políticas, controlar su ejecución e incrementar las áreas bajo control civil.

Por último, se reconocen los esfuerzos gubernamentales por acercar la institución militar a la sociedad civil, así como algunos intentos por generar interés en la ciudadanía respecto a las cuestiones de Defensa y dinamizar los vínculos con la comunidad académica especializada. Y esto en última instancia hace también a la idea de gobierno civil de la Defensa, porque no hay que perder de vista dos condiciones que le dan forma al escenario argentino en esta materia: por un lado, la profunda escisión y recelo que dejó la última dictadura militar con respecto a la institución castrense por parte de una buena porción de la sociedad nacional y, por el otro, la indiferencia histórica que existe en Argentina con respecto al devenir y al abordaje de la Defensa como una política pública (Pion Berlín y Trinkunas, 2006).

En este contexto, se destaca la formación del Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación de las Fuerzas Armadas (Res.MD 768/2006), retomando una de las premisas de la Ley de Restructuración de las mismas que apuntaba a compatibilizar el sistema educativo militar con la estructura educativa nacional (1998: art 13). Asimismo, se firman una gran cantidad de convenios de cooperación técnica con distintos organismos especializados públicos y privados, entre los cuales tienen un sitio importante distintas universidades nacionales con las que, por ejemplo, se concreta la mitad de los convenios concluidos entre 2006 y 2009 (Libro Blanco, 2010: 214-215). También, adquiere relevancia el lanzamiento del programa “La Defensa nacional en la agenda democrática” (Decreto 545/2003) que, en tanto ámbito de debate sobre el diagnóstico y las propuestas para abordar los ejes de la Política de Defensa, se concretó a través de jornadas de estudio y análisis que reunió a funcionarios, académicos e investigadores civiles e integrantes de los Centros de Estudios Estratégicos de las Fuerzas Armadas.

2- Las definiciones acerca del sistema de Defensa Nacional

Haciendo foco en los enunciados sobre el sistema de Defensa materializadas en distintos ámbitos y comprensivos de los lineamientos de la política militar, durante los gobiernos kirchneristas es posible detectar un conjunto de avances no desdeñables.

Para comenzar, se clarifican las premisas rectoras del sistema de Defensa recuperando cuestiones establecidas en la Ley de Defensa Nacional (Ley 23.554 de 1988) y en la Ley de Restructuración de las Fuerzas Armadas (Ley 24.948 de 1998) e incorporando algunas modificaciones sustantivas. De este modo, se expide la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (Decreto PEN 727/2006), la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto 1691/2006), la Directiva de Política de Defensa Nacional (decreto 1714/09) y se inicia el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (Decreto 1729/2007). Además, en cuanto al subsistema de inteligencia militar, se establece el decreto reglamentario de la Ley de Inteligencia Nacional de 2002 (1088/2003) y las resoluciones del Ministerio de Defensa 381/2006, 386/2006 y 699/2006.

En cuanto a las premisas del sistema de Defensa vinculadas al Planeamiento Estratégico Militar, la Directiva de Política de Defensa Nacional (2009: capítulo III) explica la decisión de reemplazar el modelo basado en las hipótesis de conflicto por el criterio de las capacidades, el cual fue introducido primeramente por la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, que lo mencionaba como criterio para el diseño del instrumento militar. Y en el marco del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional se configuró un Plan de Capacidades Militares, detallando los recursos necesarios para generar y sostener las respectivas capacidades militares correspondientes a las áreas seleccionadas.

Con relación al planeamiento logístico, luego de la creación del Comité de Logística Conjunta (Res.MD 371/2007), se reactivó el proceso de modernización del sistema logístico de la Defensa. Por un lado, se concretaron distintas iniciativas vinculadas a la logística genética (obtención de sistemas de armas, medios de apoyo e infraestructura) y de sostenimiento (abastecimiento, mantenimiento y almacenamiento de insumos). Con respecto a la primera se creó el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) (Res.MD 626/2007) y el primer programa fue el Plan de Equipamiento Conjunto para Operaciones Militares de Paz. Luego se dio paso al SIGID II (Res.MD 1441/2008), que implicó una actualización acorde con el devenir del Ciclo de Planeamiento de la Defensa y la producción del Plan de Capacidades Militares. Con relación al segundo, en 2007 se instauró el Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes que en 2009 dio paso al Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa y, también, el Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, apuntando a abordar los problemas logísticos desde una perspectiva sistémica, se conformó una comisión de asesoramiento técnico que elaboró el Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa (Res.MD 1350/2008), el cual dio lugar a la creación de la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa (Decreto PEN 1451/2008 y 1017/2009 y Res.MD 48/2009 y 422/2009).

En lo concerniente al Sistema de Investigación y Desarrollo de la Defensa hay que destacar que, en el marco del Ciclo de Planeamiento Estratégico de la Defensa y derivándose del Plan de Capacidades Militares, se establece un Plan Militar de Desarrollo de Medios. Además, se crea la Subsecretaría de Innovación Científica y de Desarrollo Tecnológico (Decreto PEN 788/2007) como cabeza de tal Sistema, el cual, mediante programas y proyectos conjuntos, intenta ser vinculado con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Específicamente con respecto a la producción para la Defensa y a contramano de lo pautado en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas sobre estimular el interés y la intervención privada (1998: artículo 21), se observan varias decisiones que dan cuenta, tanto de la intención de relanzar el rol del Estado también en el ámbito de la Defensa cuanto de la concepción de la misma ligada a la política de desarrollo nacional. De este modo, se entiende que "...no hay Defensa sin una economía que la sustente, ni modelo viable de desarrollo que renuncie a la capacidad de

neutralizar agresiones externas que pongan en riesgo los intereses vitales y exijan una respuesta militar...” (Libro Blanco, 2010: 19).

En este sentido, en líneas generales, se puede mencionar que: se encargan a la empresa INVAP (Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado) el diseño y producción de radares tridimensionales de largo alcance y radares secundarios monopulso en el marco del establecimiento del Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA) (Decreto 1407/2004); se dispone la transformación jurídica, estructural y operativa de la Dirección General de Fabricaciones Militares (Decreto PEN 1076/2006); en 2008 el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) y la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín se constituyen como polos productivos; en tecnología satelital se crea la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA (AR-SAT SA) a través de la ley 26092 de 2006, se concreta el lanzamiento de los satélites SAC-D “Aquarius” en 2011 y AR-SAT en 2014, y se da curso al Proyecto del Inyector Satelital Tronador II; por último se debe mencionar la concreción de los proyectos específicos Gaucho y Hornero.

Finalmente, en lo referido a la gestión del instrumento militar, cuyo diseño responde al criterio de las capacidades como pauta novedosa, se plasman algunos avances concretos con respecto a la recuperación de la idea de guerras conjuntas presente en la Ley de Restructuración de las Fuerzas Armadas (1998: artículo 5, 10 y 18) en lo que se refiere a la doctrina, planeamiento y adiestramiento de las fuerzas. Al respecto, en el ámbito de la educación se crea la Escuela Superior de Guerra Conjunta (Decreto PEN 1169/2006) y el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano” (Decreto PEN 763/2008); asimismo se incrementa la oferta relativa a cursos básicos conjuntos para el personal militar (Libro Blanco, 2010).

3- Los lineamientos internacionales de la Política de Defensa

Pasando ahora a la dimensión externa de la Política de Defensa, durante los gobiernos kirchneristas se confecciona una Política de Defensa Internacional que instaura un modelo de tipo defensivo, en sustitución del disuasivo, contenedor de dos dimensiones, una autónoma y otra cooperativa (Directiva de Política de Defensa Nacional, 2009: capítulo II). Y esta última se concreta en función de una lógica de círculos concéntricos que indica la prioridad de Sudamérica como área de acción externa, en sintonía con lo cual se le adiciona a las Fuerzas Armadas una cuarta tarea subsidiaria ligada a su contribución con el proceso de construcción de un sistema de Defensa subregional (Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, 2006). Además, se crea una instancia orgánica dentro del Ministerio de Defensa para operar como vínculo político e institucional entre éste y los ministerios y las instituciones castrenses de otros países.

A grandes rasgos, se puede observar que tales lineamientos externos de la Política de Defensa devienen y son coherentes con la derogación de las hipótesis de conflicto como modificación sustantiva introducida en el sistema de Defensa (Directi-

va sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, 2006). Así, también se puede apreciar que la gestión kirchnerista en la dimensión estratégico-militar de la política exterior se ha desarrollado de manera bastante pertinente con respecto a los mencionados lineamientos externos en la Política de Defensa, en el sentido de implementar varias decisiones con miras a dinamizar los lazos cooperativos con los Estados sudamericanos en el ámbito de la Defensa. En línea con esto, por ejemplo, se apoyó la creación del Consejo Sudamericano de Defensa y del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa; se establecieron experiencias de complementación e integración como la Fuerza de Paz Binacional Combinada argentino-chilena “Cruz del Sur” y la Compañía de Ingenieros Combinada peruano-argentina General San Martín; se actualizaron acuerdos bilaterales y se suscribieron otros nuevos con países con los que no se registraban tales instrumentos; se implementó la figura de “programas de cooperación en Defensa” en reemplazo de las tradicionales misiones militares o navales de cooperación y se realizaron proyectos de complementación científica, tecnológica y de producción para la Defensa. Consecuentemente, el contenido del proceso de CPD desde la perspectiva de la dimensión externa de la Política de Defensa apunta, sin lugar a dudas, a incrementar los vínculos cooperativos existentes y densificar las relaciones del país con los Estados de la subregión.

4- Límites, contradicciones y dudas sobre el contenido de la conducción política de la Defensa

Habiendo repasado las principales decisiones y acciones que le dan forma a la gestión del kirchnerismo en el sector de Defensa, deviene necesario sopesar tal gestión en virtud de su incidencia en el proceso de CPD desde la perspectiva de la definición de su contenido.

Para comenzar, en lo que se refiere a las medidas materializadas con miras al afianzamiento de la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas, en líneas generales, se puede afirmar que implican un refuerzo del proceso del CPD. Incluso, no suelen acarrear críticas muy severas a excepción de los que provienen de aquellos sectores dentro de las fuerzas que las asocian con un accionar político adverso y de menosprecio por la institución castrense. No obstante, algunos especialistas subrayan que tienen un impacto relativo en función de la pervivencia, tanto de los vestigios de autonomía militar cuanto de la necesidad de generar cuadros civiles especializados en temas de Defensa capaces de acompañar la gestión de la Política de Defensa como una verdadera política pública (Diamint, 2012).

Por otra parte, el conjunto de las definiciones sistematizadas sobre el sistema de Defensa Nacional se puede asociar a la existencia de la voluntad política para llevar adelante de modo pertinente la gestión de este sector y de la Política de Defensa, es decir, en tanto política pública. Y teniendo en cuenta el contexto histórico de desinterés por los asuntos propios de esta área que, por lo general, ha imbuido a la dirigencia política y a la sociedad civil argentina, tal voluntad política deja de aparecer

como un aspecto susceptible de ser simplemente presupuesto. Como se pudo observar, durante los gobiernos kirchneristas se dio cuenta de esa voluntad a través del robustecimiento del marco legal e institucional en el cual, respectivamente, se fundamenta y organiza el sistema de Defensa. Luego las distintas leyes, decretos y directivas contribuyeron a clarificar y apuntalar definiciones respecto del sector tomadas anteriormente; algunas tuvieron un carácter complementario con respecto a la normativa precedente y, en ciertos casos, introdujeron modificaciones sustantivas. Del mismo modo, las nuevas instancias administrativas y de gestión establecidas dan cuenta de la vocación por abordar integralmente y con mayor grado de especificidad los asuntos de Defensa. Y si bien se reconoce que los gobiernos anteriores desde el retorno de la democracia también han trabajado sobre dichos asuntos, el kirchnerismo parece haberle conferido a su gestión un carácter más visible en el sentido de postularlo como uno de los ámbitos en los cuales el Estado vuelve a tener injerencia. En línea con esto, además, también ameritan ser destacados los pasos dados con miras a restablecer el vínculo entre la sociedad y las Fuerzas Armadas con una impronta positiva.

No obstante, la existencia de tal voluntad política, -de acuerdo con el análisis de algunos especialistas (Battaglini, 2013; Diamint, 2014; Sain, 2007; Ugarte, 2012)- estuvo circunscripta de manera más notoria a la gestión de Nilda Garré. Esta observación cobra pertinencia, por ejemplo, al examinar la distribución cuantitativa de las resoluciones ministeriales con carácter estructural ya que la gran mayoría tuvieron lugar durante su mandato (183 entre los años 2005 y 2009).

En otro orden de cosas, también cabe recoger la crítica extendida que subraya la proactividad político-institucional formal de los gobiernos kirchneristas como vacía de contenido en función de la falta de adecuación del presupuesto para la Defensa (Battaleme, 2014; Corbacho, 2009; Escudé, 2014; Ugarte, 2012) que posibilite llevar adelante la modernización de las Fuerzas Armadas o, cuando menos, la mantención de las capacidades y recursos mínimos que la convierten en un instrumento operativo. Esta falta de adecuación es innegable, sucede pese a los incrementos constantes del presupuesto acaecidos entre 2003 y 2013, y se explica fundamentalmente debido a que el porcentaje destinado a la inversión es muy reducido mientras que los gastos de personal concentran aproximadamente un 80% del total. Esta situación, además, repercute negativamente en el colectivo militar desde una perspectiva psicológica según lo plantea Corbacho (2009). De esta manera, entonces, la contundencia de la voluntad política queda en entredicho si se atiende a la asignación de recursos.

Y a colación de este último punto es necesario indicar también los reparos que acarrea la tan mentada recuperación del complejo industrial de Defensa en función de la circunstancia de que la misma resulta incipiente, requiere de una voluntad política sostenida en el tiempo y demanda el involucramiento de un nivel de gasto público muy superior al existente. Estas dudas son completamente atendibles y se robustecen al considerar la complejidad del contexto de partida debido a las consecuencias del proceso de privatizaciones y reestructuración del Estado realizado durante los

años noventa. Y mucho más aún si se pone en perspectiva la situación nacional con el devenir de la industria de Defensa y de los desarrollos tecnológicos a nivel de las potencias medianas y grandes. Por lo tanto, sin hacer foco en las opiniones más pesimistas con respecto a la posibilidad de que Argentina pueda desarrollar una Defensa con cierto grado de autonomía desde el punto de vista de los recursos, lo que se cuestiona nuevamente es, en definitiva, la contundencia de la voluntad política y las posibilidades reales de que se materialice a través de resultados concretos vinculados a la capacidad de la industria nacional. Sin embargo, frente a tal cuestionamiento, tampoco se debería obviar que la recuperación del complejo industrial propuesta está en sintonía con el orden de prioridad establecido con respecto a los criterios a emplear para dar cuenta de los equipos necesarios para la Defensa y con la retórica política sobre la industrialización y el retorno del Estado. Y si se considera también que, pese a ser modestos y muy puntuales, en estos años se han logrado algunos resultados tangibles en lo que hace a la recuperación y mejoramiento de equipos y a nivel de la producción nacional, pareciera ser más pertinente un análisis que, cuanto menos, reconozca su existencia.

Finalmente, tampoco se puede obviar que desde hace algunos años se han planteado dudas acerca de una posible ideologización del instrumento militar en favor del proyecto político kirchnerista (Diamint, 2014b), haciéndose referencia al modelo de las Fuerzas Armadas bolivarianas de Venezuela como caso testigo en la subregión (Smink, 2015). Y aquí directamente se cuestiona la intencionalidad de la voluntad política de los gobiernos de Néstor y Cristina en el sentido de que si lo que se busca es gestionar responsablemente el sector de Defensa como uno de los tantos ámbitos de la política doméstica o, por el contrario, administrarlo de modo tal de que a futuro se cuente con una institución militar bien dispuesta para integrar un proyecto nacional y popular. En cuanto a este punto, la opción más prudente pareciera ser esperar y seguir muy de cerca la evolución de las medidas gubernamentales en lo que respecta esencialmente al control civil de la institución militar.

Consecuentemente, las cuestiones hasta aquí mencionadas marcan límites, contradicciones y algunas dudas con respecto a la voluntad política resaltada primeramente como un aspecto positivo de la gestión kirchnerista. Y debe señalarse que esos límites, contradicciones y dudas se reiteran fundamentalmente en torno a la adopción del criterio de las capacidades como articulador de la planificación del instrumento militar en reemplazo del modelo ligado a las hipótesis de conflicto, introducida como una de las modificaciones sustantivas en la reglamentación de la Ley de Defensa.

Con respecto a esto, por un lado, varios especialistas apuntan contra la factibilidad de poder realizar una planificación en torno a un criterio tan general y que, en caso de ser posible, requeriría de niveles de inversión no disponibles. Por otro lado, la derogación de las hipótesis de conflicto parecería ser poco pertinente e, incluso, contradictoria con el diagnóstico que se realiza desde el gobierno respecto al escenario de seguridad internacional, tanto global como regional. Además, haciendo refe-

rencia a la naturaleza conceptual del criterio de planificación por capacidades, se puede observar que la misma supone por definición el empleo de las Fuerzas Armadas para abordar amenazas inciertas, lo cual entra en contradicción con la diferenciación a ultranza entre el ámbito de la seguridad interna y de la Defensa, vigente desde el retorno de la democracia (Tello y Spota, 2014). Esto pese a que los mismos gobiernos kirchneristas han defendido con firmeza, desde la retórica política, la permanencia de tal distinción, así como la han apoyado con medidas concretas como, por ejemplo, la creación en 2010 del Ministerio de Seguridad mediante decreto presidencial, a cuya jurisdicción se transfirieron la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional y la Dirección Nacional de Defensa Civil.

Para cerrar este conjunto de señalamientos sobre las definiciones del sistema de Defensa Nacional y haciendo referencia al rol de las Fuerzas Armadas, surgen otros tipos de cuestionamientos. Por un lado, se critica el empleo asiduo del instrumento militar en tareas de apoyo a la comunidad frente a situaciones de emergencia vinculadas con eventos naturales, así como la realización de la Campaña Buque Sanitario de 2013 y el Operativo de Mejoramiento de Barrio de 2014. Por el otro, se observa con recelo la participación en la Operación Escudo Norte para intensificar la vigilancia y el control de los espacios de frontera frente al ingreso de drogas, la trata de personas y el contrabando, mediante el Operativo Fortín II que involucra a la Fuerza Aérea y al Ejército. En ambos casos, no debe perderse de vista que dichas tareas están contempladas como subsidiarias por la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, una como operación de apoyo a la comunidad nacional y, la otra, bajo el formato de participación en operaciones de seguridad interior a través de la prestación de apoyo logístico, por disposición explícita del Ministro de Defensa. No obstante, con respecto a este último, y considerando la tendencia subregional a involucrar a los efectivos militares en el abordaje de la agenda de seguridad pública, es necesario atender al devenir de esta clase de empleo del instrumento militar.

Por último, los lineamientos esgrimidos sobre la Política Internacional de Defensa tampoco han estado exentos de críticas. Las mismas dan cuenta de la lectura errónea del contexto subregional que torna, por un lado, inapropiada la erogación de las hipótesis de conflicto y, por el otro, resulta poco realista postular como objetivo nacional la configuración de un sistema de Defensa sudamericano. No obstante, el sustento de tales críticas será comentado a continuación como insumo para reflexionar sobre los límites y contradicciones inherentes a la dimensión externa de la Política de Defensa que es, en definitiva, la que posiciona internacionalmente al país (Diamint, 2014: 32).

5-Algunas reflexiones sobre el impacto de la conducción política de la Defensa en la inserción internacional de Argentina

Si se retoma la definición propuesta de CPD entendida como la gestión integral del Estado sobre esa área para elaborar y supervisar la implementación de la Política de Defensa, se puede afirmar que los gobiernos kirchneristas han llevado adelante efectivamente tal gestión. En este sentido, tanto el Poder Ejecutivo como el Ministerio de Defensa son los actores estatales que de modo preponderante expidieron las decisiones concernientes al afianzamiento de la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas y a la definición misma del sistema de Defensa Nacional y de los lineamientos internacionales de la Defensa. Esta situación, además, contribuyó a la articulación entre la Política de Defensa y la política exterior en lo que se refiere a la agenda sub-regional, incluso al punto de considerarse a las Fuerzas Armadas como instrumento de esta última (Kirchner, 2006), lo cual puede ser considerado como favorable en términos de la coherencia de la inserción estratégica militar internacional.

En cuanto a la valoración que amerita el contenido de la CPD, se pudo observar que las decisiones tomadas durante los gobiernos Kirchner y Fernández en lo referido a la dimensión interna de la Política de Defensa significaron un avance sustantivo en la gestión del sector. No obstante, también se puede apreciar que ese avance deviene principalmente a partir de una perspectiva legal-formal, ya que los límites y contradicciones que surgen de la aplicación práctica de varias de las decisiones que involucra disminuyen el impacto real que tienen en cuanto a las posibilidades de decantar en una modificación integral del estado del sistema de Defensa Nacional. Y esto, a su vez, condiciona negativamente la dimensión externa de la Política de Defensa.

En este sentido, en primer lugar, la falta de adecuación del presupuesto para Defensa, que pone en entredicho la naturaleza operativa del instrumento militar y retrasa peligrosamente su modernización, también va en detrimento de la concreción del modelo de Defensa defensiva en su dimensión cooperativa. Así, por ejemplo, las deficiencias presupuestarias pueden limitar la participación de las Fuerzas Armadas en ejercicios combinados por cuestiones de costos, como fue el caso del Operativo Crucex 2013. O hacer peligrar tal participación debido a las condiciones deficientes de los recursos como ocurrió con la corbeta Espora en 2012 que, luego de participar en Atlasur IX, no pudo sumarse al ejercicio naval Ibsamar III junto a Brasil, Sudáfrica y la India por la rotura de uno de sus generadores. Y esto siendo que la corbeta era el remplazo de la fragata Spiro que, a poco de zarpar hacia Sudáfrica, tuvo una falla y debió ser suplantada (Aguilera, 2012). En segundo lugar, con relación al rol de las Fuerzas Armadas, si bien la línea divisoria entre la Defensa y la Seguridad Pública está claramente definida, es pertinente interrogarse acerca del impacto que puede tener en la consecución de la cooperación el hecho de que el resto de los países de América del Sur, a excepción de Chile, transite por un sendero distinto en el cual la institución militar se halla ligada, de distintos modos y con diferentes intensidades, a cuestiones de seguridad pública a raíz del combate contra el narcotráfico. Y esto pensando más que nada en la evolución que ha tenido el operativo Escudo Norte con la puesta en marcha de Fortín II y la movilización de 4500 hombres de las Fuerzas en agosto de 2013 (Telam, 2013).

Por otro lado, las decisiones que materializan la CPD en lo que se refiere a la dimensión externa de la Política de Defensa también está ligada a límites y contradicciones, como se dijo, fundamentalmente procedentes de una lectura errónea del contexto subregional que torna inapropiada la erogación de las hipótesis de conflicto y poco realista postular como objetivo nacional el establecimiento de un Sistema de Defensa sudamericano. Ambos cuestionamientos cobran sustento tan solo si se piensa en la vigencia de la anarquía a nivel del sistema internacional, de un orden jerárquico desde la perspectiva del poder, de las situaciones de irrespeto al derecho internacional, del uso de la violencia armada como instrumento de la política internacional y, específicamente en América Latina, en la pervivencia de conflictos interestatales. Y lo curioso es que estas mismas características forman parte del diagnóstico realizado en la Directiva de Defensa Nacional.

Haciendo foco en el escenario subregional, si bien en Sudamérica existe un muy bajo nivel de conflictividad interestatal y se ha desarrollado desde lo bilateral y multilateral una red importante de medidas de fomento a la cooperación y confianza mutua, avanzar hacia el establecimiento de un Sistema de Defensa sudamericano implicaría alcanzar un nivel de consenso entre los países que resultaría una experiencia inédita en el sistema internacional actual, debido a la sensibilidad que genera el abordaje de los asuntos de Defensa. También, siguiendo la conceptualización de Buzan y Weaver (2003), en función de la complejidad inherente a la subregión en tanto complejo de seguridad estándar, que desde la perspectiva de las relaciones de poder, presenta una polaridad múltiple. Asimismo, instaurar un Sistema de Defensa sudamericano tampoco parece ser precisamente un proyecto que esté en la mente de los dirigentes del resto de los países de Sudamérica. Incluso, varios de los Estados de la subregión aún contemplan en sus políticas de Defensa distintas hipótesis de conflicto con sus vecinos. Y, desde una perspectiva más práctica si se quiere, la prioridad de estos Estados actualmente pasa por responder de manera más eficaz a la agenda de Seguridad Pública ligada al incremento de la peligrosidad del crimen organizado, particularmente debido a la extensión de las redes de tráfico de drogas y armas. Al respecto, las acciones desplegadas involucran directamente a los instrumentos operativos de la Defensa de estos países, es decir, a sus Fuerzas Armadas; por lo tanto, el diseño de las mismas y la planificación de la Defensa quedan comprometidos y ligados a cuestiones diferentes de la Defensa Nacional en un sentido estricto. Por consiguiente, la voluntad de los gobiernos para mantener un ritmo de diálogo político fluido en la subregión, incluso en los temas de Defensa, y el avance logrado en los mecanismos de confianza mutua instaurados son condiciones necesarias pero de ningún modo suficientes para persuadir al resto de los Estados de instalar tal sistema subregional.

Finalmente, y para completar este escenario, tampoco resulta sencillo comprender que el gobierno nacional fije como tarea complementaria de las Fuerzas Armadas contribuir al establecimiento de tal Sistema de Defensa, cuando el presupuesto que se destina al sector no puede siquiera satisfacer la consecución del proce-

so de modernización del instrumento militar, imprescindible para la realización de su función primaria. Menos aún cuando los acuerdos celebrados con Rusia y China parecen indicar que Argentina estaría buscando socios para la Defensa en otras latitudes con la misma intensidad que lo hace en Sudamérica.

Consecuentemente, la suma de las cuestiones señaladas diluye en parte la incidencia positiva que ha tenido el contenido del CPD sobre la inserción estratégico-militar internacional del país, la cual, esencialmente, se visualiza en las propuestas y logros alcanzados en el marco de la agenda externa con la subregión en torno al fomento de los lazos y mecanismos efectivos de cooperación.

Bibliografía:

Aguilera, Edgardo (2012), Espora: marinos, apurados para abandonar Sudáfrica, en <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=660368>

Battaglino, Jorge (2013), Auge, caída y retorno de la Defensa en la Argentina, Foreign Affairs Latinoamérica, volumen 13, número 1.

Battaleme, Juan (2014), ¿Necesita Argentina una política de Defensa?, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Trabajo presentado para la Reunión de Trabajo sobre Inserción de la Argentina en el Mundo, Buenos Aires.

Buzan, Barry y Waever, Ole (2003), "Regions and Powers: The Security of International Security", Cambridge University Press.

Corbacho, Alejandro (2009), Defensa Nacional: los riesgos del desarme psicológico en las Fuerzas Armadas, revista UCEMA, Buenos Aires, agosto.

De Vedia, Mariano (2013), La Argentina quedó afuera de un importante ejercicio militar en Brasil, en <http://www.lanacion.com.ar/1635787-la-argentina-queda-afuera-de-un-importante-ejercicio-militar-en-brasil>

Diamint, Ruth (2012), La institucionalidad democrática de la Defensa, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, RESDAL, Buenos Aires.

----- (2014), "Sin Gloria: la política de Defensa en la Argentina democrática", Eudeba, Buenos Aires.

----- (2014b), Entrevista: "Contar con los militares como apoyo del poder político no es conducción democrática de las FFAA", en <http://www.lanacion.com.ar/1656427-rut-diamint-contar-con-los-militares-como-apoyo-del-poder-politico-no-es-conduccion-democrat>

Directiva de Política de Defensa Nacional (2009), disponible en http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html

Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (2006), disponible en http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html

Escudé, Carlos (2014), El protectorado argentino y su indefinición actual: un análisis desde el realismo periférico, trabajo presentado en el Congreso de FLACSO/ISA, Buenos Aires.

Kirchner, Néstor (2006), Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo. Imprenta del Congreso de la Nación.

Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998), disponible en http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html

Libro Blanco de la Defensa Nacional (2010), Ministerio de Defensa, Buenos Aires.

Pion Berlín, David y Trinkunas, Harold (2006), Attention Deficits: Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America, Prepared for delivery at Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico.

Sain, Marcelo (2007), La Defensa nacional y los asuntos nacionales en la Argentina actual, Revista de Defensa N°1, Ministerio de Defensa, Buenos Aires.

Smink, Verónica (2015), ¿Se está “bolivarizando” el ejército argentino?, en http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/04/140430_argentina_ejercito_vs

Telam (2013), Movilizar 4500 hombres para reforzar la frontera norte y noreste del país, 31 de agosto, en <http://www.telam.com.ar/notas/201308/30874-movilizar-4500-hombres-para-reforzar-la-frontera-norte-y-noreste-del-pais.html>

Tello, Juan Pablo y Spota, Julio César (2014), Interrogantes presupuestarios como síntomas de problemas en la Defensa, en <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?nota=4558>

Ugarte, Juan Manuel (2012), *La política de Defensa argentina actual: del fortalecimiento normativo institucional a la construcción de una capacidad de Defensa eficaz en el marco de la cooperación regional*, trabajo presentado en las VII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.