

Colección Paz y Seguridad en las Américas

**ARGENTINA y
LA SEGURIDAD
INTERNACIONAL**

*Rut Diamint
Editora*

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

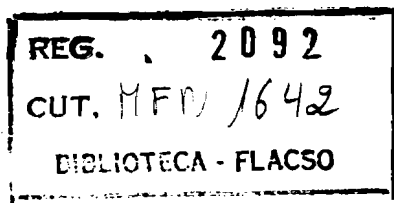
Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Institución a la cual estos se encuentran involucrados.

La publicación de este libro, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

355
D541 ar

355 Diamint, Rut
D537 **Argentina y la seguridad internacional.** Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1998.
74p. Colección Paz y Seguridad en las Américas
ISBN: 956-205-116-1

1. SEGURIDAD NACIONAL 2. DEFENSA NACIONAL
3. POLITICA DE DEFENSA 4. SEGURIDAD REGIONAL
5. ARGENTINA



© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 104.948. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955
Fax: (562) 225 4687

Diseño de portadas: Vesna Sekulovic
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Prólogo

Joseph S. Tulchin 5

Responsables ante la defensa

Rut Diamint 11

La seguridad y la defensa en el sur del continente

Pedro Villagra 17

La creación de una reserva activa

Rosendo Fraga 27

Perspectivas estratégicas de Argentina a fin de siglo

Jorge Castro 33

La ley de reestructuración militar Argentina: la triste continuación de una política militar gatopardista

Thomas Scheetz 47

Mensaje de JEMGE Balza con motivo de celebrarse el mes del Libertador

Gral. Martin Balza 53

Ley 24.948 63

Responsables ante la defensa¹

Rut Diamint

Esta publicación del *Programa Paz y Seguridad en las Américas*, actualiza varias cuestiones de la defensa y la seguridad en Argentina. Desde el retorno a la democracia, ha sido común el debate acerca de si los gobiernos establecieron una clara política de defensa nacional. Durante la presidencia del Dr. Alfonsín, la urgencia estaba puesta en la reconstitución de un estado de derecho, y por ello, el juicio a las Juntas Militares ocupó gran parte de la agenda. Asimismo, la necesidad de reencauzar a la institución militar dentro de los parámetros de una democracia, obligó a extremar la atención sobre el control político de la fuerzas armadas, en desmedro de la búsqueda de consenso acerca de la política de defensa que correspondía a ese período democrático.

Durante la presidencia del Dr. Menem, el centro de atención estuvo puesto en la reinserción de Argentina como país previsible, dando signos indudables sobre la primacía del

1 Rut Diamint, profesora y coordinadora de la Universidad Torcuato Di Tella en el proyecto “La cuestión cívico-militar en América Latina. El entrenamiento de una red de especialistas civiles”, financiado por la Fundación Ford.

orden jurídico y la viabilidad económica de la nación. En estos catorce años de democracia, la cuestión cívico-militar fue un elemento central en la discusión de los asuntos de seguridad, quedando relegada a un segundo plano, la planificación estatal de las políticas del área. Pese a estas limitaciones, en estos catorce años, se tomaron decisiones y se continuó manteniendo algunas directivas anteriores, se realizaron gastos en el sector, el Congreso intervino formulando leyes y propuestas, se toleraron presiones militares, se asignó a los oficiales un rol acompañando la política exterior, o sea, fue un tema de la agenda política.

El regreso a la democracia y los ajustes inducidos por las nuevas políticas fiscales y de reforma del Estado, auspiciaban mayor eficiencia y efectividad en la elaboración de políticas. Se esperaba que la pretendida racionalidad en el Estado alcanzara también al sector defensa. No obstante, parece existir un acuerdo tácito por el cual el tema militar no se ajusta a las demás políticas públicas. No por una necesaria especificidad del tema, como innumerables veces tienden a decir los mismos oficiales, sino porque aún no está superada la división entre civiles y militares, ni solucionadas las deudas mutuas entre políticos y militares. De tal manera, queda un campo resguardado que no admite un debate franco y profundo. La sociedad desconoce el tema y los políticos hacen poco por incentivar una mayor participación ciudadana o promover centros de pensamiento independiente.

Aunque estos dos temas están asociados, no son necesariamente dependientes. El primer punto, los abusos cometidos por las fuerzas armadas, quedan como una controversia no resuelta y menos aún cicatrizada. Los recursos legales estipularon culpables, pero no hubo poder suficiente para cumplir las condenas. Para muchos ciudadanos, es una deuda del estado de derecho, ya que por la responsabilidad como institución del país y por la revaloración de la primacía del derecho, el gobierno del Proceso Militar no ha pagado justamente por la represión ejercida. Como consecuencia, se

ha dilatado la posibilidad de que la sociedad incluya a las fuerzas armadas como una institución legítima de la nación. La distancia de la población con los asuntos de la defensa es un reflejo de esos vacíos y esas deudas.

El segundo tema, las falencias en la elaboración de políticas públicas de defensa, responde a esa apatía por intervenir en un área que retrotrae a la parte más oscura de la historia argentina. Pero además, revela la ausencia de una conducción efectiva de los asuntos de seguridad y la carencia de una decisión clara por parte del gobierno nacional.

Desde 1990, el eje de definición de las políticas de seguridad se trasladó al Ministerio de Relaciones Exteriores. La Cancillería, encuadró las actividades militares dentro de los objetivos centrales de su agencia: la no proliferación, la resolución pacífica de conflictos y la cooperación en la seguridad global, que se realizaba tanto a través de las misiones de mantenimiento de la paz, como con la participación en los mecanismos de control de armamentos. Esta política, claramente exitosa, acercó a Argentina a los países occidentales, pero enfrentó evidentes resistencias internas.

Simultáneamente, el Ministerio de Defensa fue complementando las tareas de la Cancillería, pero dejando en claro que su clientela eran las fuerzas armadas y no la ciudadanía. Así, pese a dar apoyo a las directivas del Ejecutivo, fue mucho menos efectiva para delimitar su política y explicitar sus objetivos. La falta de coordinación entre los funcionarios del Ministerio y las fuerzas armadas, inmovilizaba las iniciativas, dilataba las normativas en discusión y generaba tensiones en el Gabinete.

La búsqueda de racionalidad en el Estado, llevó a la creación de instancias formalizadas de negociación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa. El objetivo era lograr consensos internos, necesarios para el seguimiento de las políticas. De esta forma se daban garantías hacia la comunidad internacional de coherencia y de soluciones negociadas, proyectadas hacia el largo plazo. Un último

aspecto era la demostración de control ministerial sobre las fuerzas armadas. En la actual gestión de la defensa se ha disminuido el interés por formalizar la participación en la toma de decisión. El cambio se justifica en una aparente fluidez y compatibilidad entre ambas administraciones, que no requieren de instancias formales para arribar a acuerdos. Sin embargo, una observación detallada muestra la falta de coordinación y la competencia entre agencias. Estos déficits son más notorios si se tienen en cuenta los procesos de integración, que obligan a mayor transparencia en el proceso de toma de decisión. Paradójicamente, se logran establecer mecanismos de consulta y coordinación con otros países de la región mientras que al interior del mismo gobierno, las resoluciones no alcanzan niveles de negociación pautados y periódicos.

El notorio esfuerzo del gobierno, en pos de compatibilizar medidas regionales de fomento de la confianza y negociaciones conjuntas en el ámbito internacional, se ve alterado por el déficit en la racionalidad de políticas. La evolución de la integración demandará recursos concurrentes y combinados en la elaboración de medidas y una continuidad en los procesos. La elaboración de la política de defensa sigue mostrándose confusa y poco transparente. La ley de reestructuración deja varios vacíos y el debate público ha sido poco profundo. Por ejemplo, se desconocen las operaciones y el equipamiento hacia los cuales se orientará el aumento en los presupuestos para las fuerzas. No es que no haya un nivel mínimo de coordinación, sino que las directivas políticas entre ministerios y hacia las fuerzas armadas no cuentan con canales estandarizados de discusión. Así, muchas veces esta misma falta de claridad permite que se arbitren decisiones en los niveles más altos del ejecutivo, sin haber agotado las instancias previas establecidas. Los quiebres y las desconfianzas internas son más notorios que los que operan a nivel externo: a las diferencias entre jurisdicciones del ejecutivo se agregan las propias de cada fuerza y de ellas con el Estado Mayor Conjunto. A catorce

años de reinstalación de la democracia, la deuda pendiente es la construcción institucional.

Es necesario agregar a estas deficiencias, la falta de recursos humanos civiles entrenados en las cuestiones de defensa. Los procesos de integración llevan a una concatenación de políticas y a una demanda de seguimiento que requiere de profesionales entrenados. Los recortes del Estado hacen que deba extremarse el cuidado de los recursos públicos para maximizar su rendimiento. Los compromisos internacionales suponen un manejo de los medios propios de forma tal que permitan mantener continuidad en los compromisos establecidos. De esta manera, la necesidad de contar con personal especializado responde a la misma política de modernización del Estado. Sin embargo, el Ministerio de Defensa no ha realizado esfuerzos en pos de crear la carrera profesional que jerarquice las funciones de defensa como parte del interés nacional, ni en la nueva ley de reestructuración aparece una referencia al tema, más aún cuando la misma ley establece que es el Ministerio el que determina el equipamiento y la logística de las fuerzas. Otro efecto de un equipo profesional permanente es que se constituiría en un elemento más de control político de las fuerzas armadas sostenido en el empleo racional y eficiente de los recursos y los medios asignados al área. La ausencia de dinámicas entre legisladores y sectores de la defensa aumenta las carencias y quita transparencia y legitimidad a los emprendimientos.

Por último, la ausencia de involucramiento de la sociedad civil en temas de seguridad puede explicarse mirando nuestra historia, comprendiendo el recuerdo del miedo indiscriminado creado por los militares que combatieron a ciudadanos, algunos de los cuales, ciertamente, actuaron fuera de la ley, pero que vivían en una sociedad regulada a través de un orden jurídico. También debe reconocerse que sectores de esa misma ciudadanía apañaron la usurpación del gobierno constitucional en manos militares y el ejercicio del poder por fuera de la ley. Ello no excusa que hoy, no haya miembros de la comunidad

nacional aplicados en reflexionar sobre temas esenciales del Estado, que llevan un décimo del presupuesto nacional y que contribuyen a crear la imagen que el país da en el exterior.

En este documento podrán leer cuatro trabajos que muestran distintas facetas de las cuestiones de seguridad en Argentina. El primer trabajo es del Ministro de la Cancillería Argentina, Dr. Pedro Villagra, centrado en el nuevo marco de seguridad regional de la política Argentina, determinado por la democracia y la integración. El segundo artículo, en el que se presenta la situación estratégica y las transformaciones del Estado argentino en los ocho últimos años, pertenece al Secretario de Estrategia de la Presidencia Argentina, Dr. Jorge Castro. El tercer texto fue escrito por el Dr. Rosendo Fraga, director del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, quién toma un aspecto particular de los cambios en el campo de la defensa. Su propuesta es la creación de una reserva activa, afín a la modificación del servicio militar. El cuarto es un estudio del Dr. Thomas Scheetz quien efectúa una lectura crítica de la ley de reestructuración militar. Además, se incluyen dos documentos que reflejan aspectos indivisibles de la actual política de defensa: el discurso del General Martín Balza, titular del ejército, un discurso institucional en el que hace un balance entre las consecuencias de los abusos a los derechos humanos durante el gobierno militar y el rol que los militares desempeñan en democracia. Finalmente, se adjunta la nueva ley de Reestructuración Militar, que define los lineamientos para la planificación de la defensa.