

**La Defensa  
Nacional en la  
Agenda  
Democrática**

# **Informe Académico**

## INTRODUCCIÓN

El Presidente de la República, mediante el Decreto 545, dispuso, en agosto del año en curso, la aprobación y puesta en marcha del proyecto “La defensa nacional en la agenda democrática”, con el objeto de crear un ámbito de debate capaz de propiciar la actualización de diagnósticos, de aportar, de un modo plural y abierto, a la elaboración de un Plan Estratégico de Defensa Nacional y de elevar esta temática a la condición de política de Estado. A tal efecto, convocó a un grupo de especialistas, tanto civiles como militares, pertenecientes a instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, centros de estudios militares, y reparticiones públicas.

El proyecto fue promovido desde el Ministerio de Defensa y contó con el auspicio de las Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La iniciativa de ambos organismos resultó fundamental para su desenvolvimiento. Por disposición del mencionado Decreto y con el objeto de desarrollar dicho proyecto, se constituyó un Consejo Asesor bajo la presidencia del Ministro de Defensa, Sr. José Pampuro y la dirección del Secretario de Asuntos Militares, Sr. Julián Domínguez, con la participación, entre otros, de representantes de ambas Cámaras del Congreso, de las Secretarías de Relaciones Exteriores (Cancillería), de Derechos Humanos (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos), de Planeamiento (Ministerio de Defensa), de los Estados Mayores Conjunto y de cada una de las Fuerzas Armadas, la Escuela de Defensa Nacional y el PNUD. Asimismo, se constituyó un Comité Académico con la participación de destacados especialistas de instituciones civiles y militares, convocados a título personal.

El plan general de trabajo, tendiente a materializar el proyecto, contempla un desenvolvimiento en tres etapas. Una primera, de constitución de una agenda de discusión y de conformación de mesas de debate y reflexión, cuyo producto debía ser un documento que recogiera los consensos alcanzados, que ya ha sido cumplida. Una segunda, consistente en la realización de algunos seminarios y talleres con el propósito de examinar algunas problemáticas específicas, y en la extensión de esta discusión a escala nacional, mediante la realización de debates en foros regionales, a lo largo del país. Y una tercera, de elevación de los resultados de todo este procesos a las autoridades nacionales y al Congreso.

Para el desarrollo de dicha primera etapa, se definió un temario de trabajo y se constituyeron nueve mesas de discusión que se reunieron en tres oportunidades cada una, con el objetivo de alcanzar un dictamen único en cada caso, que recogiera los acuerdos alcanzados. Los miembros del Comité Académico y del Consejo Asesor invitaron a personas de reconocido prestigio para que se incorporaran al debate en esas mesas, que fueron las siguientes:

Mesa 1: “Política Exterior y Defensa Nacional”, coordinada por el Lic. Jaime Garrera y el Cnl. Osvaldo Tosco.

Mesa 2: “El Papel de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto estratégico internacional y regional”, coordinada por el Dr. José Manuel Ugarte y el Lic. Adolfo Koutoudjian.

Mesa 3: “La Defensa y la comunidad”, coordinada por el Lic. Ernesto López.

Mesa 4: “Fortalecimiento de las instancias institucionales de coordinación conjunta”, coordinada por los Lics. Rut Diamint y Luis Tibiletti.

Mesa 5 : “El instrumento militar”, coordinada por el VL. Julio Vara.

Mesa 6: “Educación en la Defensa”, coordinada por el Lic. Ángel Tello y el Dr. Martín Villagrán San Millán

Mesa 7 : “La economía de la Defensa Nacional y el Desarrollo Científico- Tecnológico”, coordinada por el Dr. Marcelo Cavarozzi.

Mesa 8: “Movilización y reservas”, coordinada por el Lic. Gustavo Druetta

Mesa 9: “Inteligencia y Defensa”, coordinada por el VL. (R) Fernando García.

El trabajo de las mesas de discusión fue supervisado y complementado por reuniones conjuntas del Consejo Asesor y del Comité Académico. Se realizaron

tres en total, una de ellas de dos días de duración, realizada en la Base de Puerto Belgrano.

Tras algo más de dos meses de labores, la primera etapa de trabajo concluyó en un documento que compila los resultados de las discusiones sostenidas.

Las mesas de debate funcionaron de manera prácticamente simultánea y cada una produjo un dictamen. Se trata en cada caso de una elaboración autónoma, vale decir que cada mesa discutió su respectiva temática con independencia de los resultados que se iban produciendo en las demás. Esta manera de trabajar tuvo aspectos positivos y negativos. Entre estos últimos, cabe señalar la mención reiterada de leyes, disposiciones y conceptos, en particular, de aquellos que encuadran la problemática de la defensa en sus términos más generales. Entre los primeros, una encomiable economía de tiempo.

Las particulares características del incierto contexto internacional actual, la multidimensionalidad que ha adquirido la problemática de la seguridad, la consiguiente complejización de los asuntos de la defensa, derivada de lo anterior, y la persistencia de algunos dolorosos problemas de orden nacional, permearon los intercambios y debates, pero no los impidieron. En un destacable clima de colaboración y frente al objetivo mayor de alcanzar, con una metodología participativa y de un modo transparente, definiciones de política de Estado en materia de Defensa –lo que inmediatamente redundó en una mejora de las condiciones de la gobernabilidad, en el plano local, y beneficia la confianza recíproca y la valoración de la paz, en el plano subregional- se privilegió la búsqueda de acuerdos y se trabajaron responsablemente las diferencias. Los mencionados dictámenes han recogido exclusivamente los consensos, a los que se llegó a través de un laborioso proceso, como se acaba de indicar. Los temas que fueron abordados sin que se alcanzase a desarrollar un nivel satisfactorio de discusión (según indicación de cada mesa, en los casos en que esto se produjo) y las disidencias, han sido reunidas en un Anexo que no se incorpora al texto que compila los dictámenes, debido a su volumen. Están, sin embargo, a disposición de quien desee consultarlos, en las dependencias de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa.

Como se ha señalado ya, apenas se ha cumplido la primera etapa de un proyecto que aspira a continuar su desenvolvimiento. Se ha dado término, en consecuencia, tan sólo a una parte de lo que es un proceso en desarrollo. Es de esperar que en sus etapas subsiguientes se amplíe todavía más el debate, se desarrollen algunos temas quizá no enteramente desplegados en esta ocasión y se profundicen otros.

Con serena satisfacción presentamos seguidamente los acuerdos alcanzados, concientes de haber protagonizado un infrecuente intercambio orientado por una alta finalidad y sustentado en el respeto mutuo, en el diálogo abierto y plural, y en la profunda convicción democrática de todos los participantes.

*Buenos Aires, noviembre de 2003.*

## Mesa 1 - Política Exterior y Defensa

### *Dictamen*

#### 1. Consideraciones previas

*Los temas tratados en esta mesa, exceden el marco propio de la defensa, pero deben ser necesariamente analizados, en la medida en que se requiere establecer un marco general de referencia que incluye, entre otros asuntos, los principios generales de la política exterior del Estado. Ello permitirá luego, un adecuado tratamiento de los principios de la política de defensa, que son el objeto central de esta iniciativa.*

En el mundo de hoy –obviamente también en la Argentina- se reconoce la estrecha relación que existe entre las problemáticas de las relaciones exteriores y de la defensa. En nuestro caso es posible sostener que ***la Política Nacional de Defensa es necesariamente un componente activo de la Política Exterior nacional.***

A la concreción de la Política Exterior de nuestro país concurren actualmente varios actores del Estado. Es aconsejable que éstos actúen de un modo coordinado con la Cancillería, a los efectos de optimizar los logros en la materia. Ello contribuirá activamente a promover y proteger los intereses vitales y estratégicos de nuestro país.

#### 2. Intereses Vitales y Estratégicos

***Los Intereses Vitales*** son aquellos que el Estado Nacional identifica como de carácter permanente, sin que ello implique inmutabilidad de los mismos a través del tiempo y que encuentran un marco de referencia explícito en la Constitución Nacional y su Preámbulo. Son además aquellos intereses que, al ser vulnerados, ponen en serio riesgo la propia continuidad de la Nación y de su Estado.

***Los Intereses Estratégicos***, en cambio, son aquellos que en su consecución, viabilizan a los Intereses Vitales. ***Deben ser redefinidos periódicamente, en concordancia con los cambios que se operen en el modelo de desarrollo nacional, de inserción externa del país y conforme al contexto externo e histórico que los enmarca.***

***Dicha actualización debe ser realizada por los representantes del pueblo legítimamente constituidos***, ya que son ellos quienes tienen la representatividad legal y legítima para hacerlo.

El libro Blanco de la Defensa Nacional, El decreto de Planeamiento Estratégico 1116/96 y la Revisión de la defensa 2001, hacen un buen relevamiento de ambos tipos de intereses.

Al ser ***la seguridad jurídica un fundamento del Estado*** y estando aquella constituida, tanto por el marco legal vigente como por las herramientas establecidas para su aplicación y control, es importante partir de los conceptos vertidos en la propia ***Constitución Nacional***, y en el conjunto de leyes dictadas para el sector, a saber:

- ***La Ley de Defensa Nacional***
- ***La Ley de Seguridad Interior***
- ***La Ley de Reestructuración de las FFAA***
- ***La Ley de Inteligencia Nacional***

Es necesario que el Estado promueva y proteja, de modo permanente, tanto los Intereses Vitales como Estratégicos, desplegando para ello los medios políticos, económicos, tecnológicos, educativos, culturales y militares.

Es asimismo menester que el presente debate contribuya a definir el nuevo listado de ambos tipos de intereses de la Nación. Del mismo modo, para una adecuada actualización de los Intereses Vitales y Estratégicos nacionales deberá producirse un aporte substantivo, no solo del área de Defensa, sino de otras áreas del Estado Nacional.

### **Intereses Vitales**

La definición de los intereses vitales motiva las consideraciones siguientes:

- El reconocimiento de los intereses vitales implica la admisión previa de que la Nación es una sola e indivisible.
- La identificación de este tipo de intereses supone ubicarse en un alto nivel de abstracción. En cualquier caso se debe tratar de evitar los extremos; tanto una formulación tan amplia o vaga que los torne –de hecho- inalcanzables, cuanto una formulación tan concreta que terminen siendo confundidos con el nivel de lo operacionalizable, que caracteriza a las políticas públicas de estado o de gobierno.
- Contribuye a la identificación de los Intereses Vitales, además de su permanencia en el tiempo y su alto nivel de abstracción, la necesidad de que éstos cuenten con un consenso mayoritario que los respalde.
- Es necesario distinguir no sólo entre Intereses Vitales y Estratégicos, sino entre éstos y las Políticas Públicas de Estado o de Gobierno, que son las que los pueden llegar a motorizar. Es indudable que entre éstos tres planos debe haber, además, una coherencia, en la medida en que configuran una estructura lógica.

### **Listado de Intereses Vitales**

El siguiente listado es meramente enunciativo y no postula, por tanto, un orden de priorización.:

- La protección de la vida, de los bienes y de la libertad de los ciudadanos y habitantes de nuestro país.
- La capacidad del Estado para el sostenimiento permanente del sistema de gobierno representativo, republicano y federal, en el marco del sistema de vida democrático.
- El pleno ejercicio de la soberanía nacional
- El mantenimiento de la integridad territorial
- El sostenimiento de la autodeterminación de nuestro pueblo

## **Listado de Intereses Estratégicos**

El siguiente listado es meramente enunciativo y no postula, por tanto, un orden de priorización.

- El crecimiento económico nacional sobre la base de un criterio de desarrollo sustentable
- El desarrollo social
- El desarrollo científico tecnológico
- La preservación sustentable del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y no renovables
- La promoción y defensa del proceso de integración en el marco del MERCOSUR
- La preservación y promoción de nuestra subregión, como una zona de paz y cooperación.
- La preservación de la paz y la seguridad internacional.
- El fortalecimiento del control sobre nuestros espacios terrestre, marítimo y aéreo
- La promoción del desarrollo en aquellos espacios territoriales del país, poco poblados.
- La preservación de la Nación respecto de las amenazas tradicionales y de aquellas reconocidas como nuevas amenazas.
- La preservación del posicionamiento argentino respecto del presente y futuro antártico.
- El mantenimiento de la libre navegación en los pasos bi-oceánicos.
- La consolidación de la institucionalidad democrática.
- La preservación de los derechos humanos.
- La preservación de la vida y la seguridad de los ciudadanos argentinos fuera del país, a través del uso de los mecanismos jurídicos legales actualmente vigentes en el contexto de las relaciones internacionales .
- El incremento de la capacidad del Estado argentino para resolver adecuadamente los perjuicios provocados por los efectos no deseables de la globalización.

### **3. Inserción Global, Continental y Regional de la Argentina**

A nuestro entender, los rasgos más generales que describen el nuevo contexto global son los siguientes:

- Un mundo globalizado en los planos financiero, comercial y tecnológico, en el que la globalización de las telecomunicaciones tiene un peso crucial.

- Un constante incremento de la inestabilidad y la incertidumbre.
- La reaparición, con virulencia, de viejos conflictos intra-nacionales (étnicos, políticos, religiosos) e interestatales, en diferentes regiones.
- La proyección de los EEUU como potencia militar hegemónica a escala planetaria.
- El debilitamiento de los Estados nacionales, que sufren la pérdida de algunas de sus atribuciones básicas tradicionales.
- Un mundo cada vez más asimétrico y desigual en materia de desarrollo, así como también en la participación del reparto internacional de las riquezas que genera la humanidad.
- Un mundo en que la política no solo ha perdido prestigio, sino que ha cedido espacio y capacidad transformadora.
- Un mundo que a partir del 11-S aparece más unilateralizado, verticalizado y militarizado.
- Un mundo en el que proliferan nuevas amenazas de tipo no tradicional, difíciles de prever y manejar por parte de los Estados, independientemente de su tamaño.
- Un mundo con una creciente multiplicidad de actores, en el que los Estados nacionales, aunque debilitados, continúan siendo las unidades básicas del sistema internacional.
- Surgimiento de nuevas formas de terrorismo transnacionalizado, que ataca en cualquier lugar del planeta.
- Irrupción con fuerza de nuevos procesos integrativos regionales, en diferentes puntos del planeta.
- Debilitamiento de los organismos internacionales multilaterales.
- Aparición de voces contestatarias, en ocasiones violentas, al proceso globalizador, como las que se expresan a través del llamado Movimiento Globalofóbico.
- Fortalecimiento de los intereses corporativos transnacionales.
- El 11-S, como un punto de inflexión de la política exterior de los EEUU.
- América Latina en particular, es una región que ha tenido y tiene una posición poco significativa respecto de asuntos estratégicos globales

### **Inserción de la Argentina en el contexto global.**

- Se debe advertir inicialmente que el punto de inflexión que ha significado el 11-S no debe ni puede transformarse en la única referencia para el diseño de una agenda propia en materia de Seguridad y Defensa.
- La Argentina debe buscar formas de inserción no confrontativas, a pesar de las posibles áreas de choque de intereses y de agendas. Nuestro país debe procurar establecer agendas de complementariedad, en lo político, econó-

mico, social y cultural. Dichas agendas deben sustentarse en posiciones elaboradas, que refuercen, al mismo tiempo que la propia identidad, un camino que se define progresivamente como: **fortalecimiento de la institucionalidad argentina, del MERCOSUR, de América del Sur, del Hemisferio, del Mundo.**

- Se debe entender el contexto global actual como una oportunidad que se nos abre para recuperar nuestra relevancia tanto en la subregión, como a nivel hemisférico y contribuir a que la propia subregión mejore su posicionamiento internacional.
- Debe prestarse especial atención a la circunstancia de que el Estado nacional presenta cierta debilidad institucional. Sus instrumentos y recursos no se hallan hoy suficientemente articulados para cumplir adecuadamente con su cometido, lo que implica una dificultad para alcanzar una satisfactoria inserción internacional de nuestro país.

### **La inserción de la Argentina en materia de Seguridad Internacional a nivel global**

En lo relativo a la seguridad internacional, la actuación argentina tendrá lugar a través de y procurando incidir en los organismos multilaterales como la ONU y la OEA.

En estos organismos, los principales intereses estratégicos a defender y promover son: el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, procurando al propio tiempo el funcionamiento eficiente de los mecanismos para la lucha combinada contra el terrorismo transnacional.

Un aspecto significativo del rol argentino en materia de contribución a la paz internacional es la participación en operaciones de paz en el marco de Naciones Unidas o en aquellas coaliciones que no se opongan a los principios establecidos en la Carta de dicho organismo, referidos en sus artículos seis y siete.

Argentina debe contribuir también a elaborar, promover y sostener un Sistema Internacional basado en reglas claras que reflejen los valores que como sociedad sustentamos.

### **En el marco continental**

Argentina debe fortalecer su accionar en el diseño de un Sistema de Seguridad Hemisférico eficaz, capaz de articular, en el marco del Sistema Interamericano, los diferentes organismos que lo integran, entre los cuales se cuentan la OEA, la Comisión de Seguridad de dicho organismo, el CICAD, el CICTE, el Tratado de Bogotá, el grupo Río, el TIAR, el mecanismo de reuniones de expertos en medida de Confianza y Seguridad, las Reuniones de Ministros de Defensa y la JID.

También en este nivel es un interés estratégico de la Argentina el contribuir a la lucha integral contra el terrorismo transnacional y contra el flagelo del narcotráfico.

### **En el marco subregional**

Los intereses estratégicos de la Argentina, en materia de seguridad en este nivel, están constituidos por el fortalecimiento del proceso de integración subregional, en particular la operacionalización del MERCOSUR ampliado como zona de paz, así como también la lucha combinada contra el narcotráfico y el terrorismo transnacional.

Argentina promoverá dentro del marco de los acuerdos de MERCOSUR, el diseño de una política de seguridad cooperativa a nivel subregional, con implicancias concretas en el plano de la defensa y dentro de ella de la cooperación militar específica, tal y como se viene ya desarrollando.

La mayor contribución de Argentina al Sistema Internacional de Seguridad es, en primer lugar, garantizar su propia estabilidad y sustentabilidad. Ambas deberían basarse en una agenda propia que tienda a fortalecer los objetivos estratégicos y vitales previamente definidos.

El fortalecimiento del Estado como instrumento articulador de los intereses sectoriales y del conjunto, así como el aporte de la propia legitimidad a la institucionalidad del sistema internacional, constituyen la mejor protección posible de los intereses nacionales. De lo contrario, el aislamiento internacional, la ilegitimidad y el debilitamiento del Estado se convierte en una de las más peligrosas vulnerabilidades.

#### **4. La Seguridad Hemisférica y la seguridad en el marco del MERCOSUR**

- Es posible avanzar en el fortalecimiento del Sistema de Seguridad Hemisférico a partir del desarrollo y fortalecimiento de sistemas subregionales de seguridad, sustentados en el concepto básico del fortalecimiento de la cooperación con preservación de las identidades propias, al mismo tiempo que ir avanzando en esquemas de defensa subregionales comunes.
- Dada la existencia de debates previos vinculados a la vigencia del TIAR, realizados en diferentes países latinoamericanos, y la denuncia que México ha realizado del Tratado, se abre hoy la posibilidad de comenzar a desarrollar una evaluación del mismo. Esto se reafirma a partir de lo convenido en la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA, reunida en México, en octubre de 2003 y a la luz de los nuevos contextos global y regional.
- En dicho marco es también necesario desarrollar mayores precisiones respecto del concepto de multidimensionalidad de la seguridad, que hoy se debate en el hemisferio.
- Respecto de la seguridad en el ámbito del MERCOSUR, es posible que con el actual grado de desarrollo alcanzado por este esfuerzo de confluencia y en base a una estrategia que abarque al MERCOSUR ampliado, se pueda ir abordando acuerdos referidos a la defensa conjunta de intereses propios asumidos como interés común por parte de todos sus miembros, como podrían ser :
  - El ejercicio pleno de cada Estado de su soberanía y el resguardo de su integridad territorial frente a amenazas provenientes de afuera de la subregión.
  - El ejercicio pleno del control efectivo de los respectivos espacios territoriales, aéreos y marítimos, por parte de cada Estado.
  - El mantener a América del Sur como zona libre de armas de destrucción masiva; el contrarrestar a través de la cooperación, las acciones del terrorismo transnacional y del narcotráfico, así como también del contrabando de armas
  - El contribuir en la sub -región a la defensa del medio ambiente mediante acciones conjuntas y articuladas.

#### **Mesa 2 – El papel de las FFAA en el nuevo contexto**

## estratégico internacional y regional

### *Dictamen*

#### **1. Introducción**

El artículo 2º de la Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional establece que *La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo.*

Por otra parte, dispone el artículo 20 de la ley referida que *las Fuerzas Armadas son el instrumento militar de la Defensa Nacional.*

Las Fuerzas Armadas tienen su razón de ser en lo señalado por la Constitución Nacional en cuanto al derecho a la defensa común.

*Tal como lo señala dicha Ley de Defensa Nacional en su Artículo 5º, la defensa nacional abarca los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino, con los alcances asignados por las normas internacionales y los tratados suscriptos o a suscribir por la Nación.*

Seguidamente se examinará el papel de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto, tomando en consideración tres ámbitos diferenciados: el *nacional*, el *subregional*, y el *internacional o mundial*.

#### **2. Rol de las Fuerzas Armadas en el ámbito nacional.**

El rol fundamental de las fuerzas armadas en el ámbito nacional, es el de preservar la soberanía, integridad territorial y capacidad de autodeterminación, proteger el patrimonio nacional, y la vida y la libertad de los habitantes, mediante el desarrollo de adecuadas capacidades militares susceptibles de rechazar eventuales agresiones armadas externas, obteniendo con ese fin el máximo grado de eficacia, preparación y alistamiento en tiempo de paz.

El despliegue de las Fuerzas Armadas debe basarse fundamentalmente en consideraciones estratégicas y debe reunir las características que permitan un adecuado adiestramiento. Dicho despliegue, asimismo, implica, en algunos casos, la materialización de la presencia del Estado en las regiones más desguarnecidas de la Nación, tanto continentales como marítimas.

La integridad territorial está definida como un interés vital, lo que significa que garantizarla responde a una de las misiones esenciales de las FFAA, así definido tanto por la ley de Defensa como por el Libro de la Defensa Nacional y su revisión de 2001.

Dada la existencia de incertidumbre estratégica, existe la necesidad, haya o no amenazas evidentes, de contar con un instrumento militar adecuado para defender eficazmente el patrimonio humano y material del país, contando con cierta capacidad de proyección de fuerzas para la defensa de los intereses de la Nación. En definitiva, las Fuerzas Armadas no se justifican por las amenazas, sino por la existencia del Estado y la necesidad de su defensa.

La referida incertidumbre determina la necesidad de contar con capacidades de alerta, de reacción inmediata, de rápido despliegue y de cierto grado de polivalencia.

El aludido rol también integra el apoyo a la política exterior del país, entre otras formas, a través de la participación en misiones de paz bajo el mandato de Naciones Unidas, o en el ámbito regional conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas y en forma coherente con las decisiones de dicha Organización. En general, proporcionando en base a dimensión, composición, adiestramiento, equipamiento y alistamiento óptimos, el apoyo de sus capacidades disuasivas a la política exterior de la Nación, acompañándola y señalándole las conveniencias y necesidades propias de la defensa.

Cabe señalar respecto de las misiones de paz, que su importancia excede la mera conveniencia de favorecer la puesta al día de la capacidad operativa, el adiestramiento y la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas. También, posibilitan que dichas Fuerzas cumplan un importante papel como instrumentos de la política exterior.

El involucramiento por parte de Argentina en dichas misiones, en defensa de la legalidad internacional le permite contribuir a la resolución de conflictos que de otra manera podrían probablemente afectarla.

El papel actual de las Fuerzas Armadas en el ámbito indicado, implica su presencia constante en aquellos espacios terrestres, marítimos y aéreos de particular interés estratégico o que posean significativos recursos naturales, como reafirmación de la voluntad nacional en cuanto a su protección y defensa.

La recuperación del ejercicio de la soberanía Argentina sobre las islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituye un objetivo permanente e irrenunciable de la Nación.

Existen tareas desempeñadas por Fuerzas Armadas con respecto a Malvinas, tales como el control del tráfico aéreo realizado por la Fuerza Aérea en la zona, el patrullaje del espacio marítimo para contribuir a la preservación de los derechos argentinos sobre la plataforma continental, así como las operaciones SAR y las medidas de confianza mutua con el Reino Unido. Estas actividades deben ser sostenidas e incrementadas si fuera posible, siempre bajo los lineamientos de la política exterior argentina.

La cooperación científica y tecnológica de las Fuerzas Armadas en materia de medio ambiente o protección de los recursos naturales renovables y no renovables, y la capacidad de prestación de servicios también contribuye al afianzamiento de los derechos soberanos argentinos.

Asimismo, debe contemplarse la contribución de las Fuerzas Armadas al desarrollo en espacios poco poblados del país, resguardando que ello no vaya en desmedro del adecuado adiestramiento requerido, ni de los objetivos estratégicos definidos por el poder político.

El objetivo fundamental de la política antártica es afianzar los derechos argentinos de soberanía en la región, en los términos establecidos en la ley 18.513 y conforme a lo dispuesto por el Decreto 2316/90. Cabe destacar la conveniencia de fortalecer, a partir de una logística adecuada, el desarrollo del trabajo científico

que se realiza en las bases territoriales y en los mares australes, con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

Otro aspecto del rol de las Fuerzas Armadas contribuyente al afianzamiento de los derechos argentinos es el diseño, por medio de los organismos competentes, de una estrategia científica alineada con los intereses nacionales en la Antártida y acorde a las prioridades de investigación identificadas en el ámbito del Sistema del Tratado Antártico, alentando a su vez el desarrollo de tecnologías antárticas propias. Dicho rol es el de profundizar las medidas de confianza mutua en la región, con el intercambio de cursantes en institutos militares tales como, la Escuela de Capacitación Antártica del Ejército y la ejecución de acciones combinadas de búsqueda, salvamento y rescate con Chile, conformando un elemento bilateral que integre elementos pertenecientes a las tres Fuerzas Armadas de ambos países, con capacidad de operar en todo tiempo durante todo el año.

Mantienen vigencia dentro del nuevo contexto estratégico nacional la participación de las Fuerzas Armadas en proyectos de producción para la defensa e investigación y desarrollo para la defensa, con terceros países.

También cabe considerar dentro del capítulo de los *roles secundarios* el apoyo a las operaciones de seguridad interior, dentro del marco establecido en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.

Asimismo, su participación en actividades y operaciones tendientes a la protección de personas y bienes en situaciones de desastre, dentro del marco de las normas relativas a la protección o defensa civil.

Cabe incluir en este aspecto la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de apoyo a la comunidad, dispuestas por el poder político.

## **2. Rol de las Fuerzas Armadas en el ámbito subregional.**

En el ámbito subregional, se destaca la importancia de proseguir, perfeccionar y profundizar las medidas de construcción de confianza dentro ese espacio, tales como, entre otros, el intercambio de cursantes en institutos militares y de defensa, los ejercicios combinados, la asunción de tareas combinadas (de patrullaje, vigilancia, presencia, etc.), etc. En este sentido cabe tener presente en particular la experiencia de la Patrulla Antártica combinada con Chile.

También es oportuno destacar con carácter general la importancia de consolidar las percepciones estratégicas compatibles, instaurar mecanismos y organizaciones que optimicen la prevención de conflictos, el manejo de crisis y mantener las capacidades militares efectivas.

El instrumento militar de la defensa debe estar centrado y operar en forma combinada y conjunta con fuerzas de los países socios del esquema (Brasil y Chile principalmente), y en prepararse para responder dinámicamente a una agresión; así como entender en el manejo de tecnologías de información e inteligencia actualizadas e interactuar con otras fuerzas armadas del mundo en operaciones de la comunidad internacional.

Forma también parte del rol de las Fuerzas Armadas en este ámbito, la participación en órganos de coordinación en materia de defensa y de políticas exteriores que eventualmente se constituyeran en el ámbito del MERCOSUR, BOLIVIA y CHILE, así como en eventuales instancias que se conformen en dicho ámbito en materia de seguridad internacional, determinación de amenazas comunes a la región, prevención, manejo y control de crisis, y en otras instancias regionales que puedan eventualmente constituirse en materia de defensa (Estados Mayores y comandos combinados, etc.).

Una firme posibilidad en el avance de la integración regional en materia de defensa, estaría constituida por la conformación de una alianza subregional que construyera una identidad subregional en materia de defensa, cooperante y no antagónica con el sistema hemisférico. Esto contribuirá a proyectar disuasión hacia fuera de la región.

Cabe señalar en este sentido la necesidad de avanzar en la integración en los ámbitos de la política y estrategia y particularmente en el diseño y concreción de iniciativas capaces de darle sustento práctico a aquella.

Resulta de importancia trabajar respecto de la integración en el ámbito académico, especialmente con Brasil y Chile, a fin de determinar los puntos comunes de la concepción estratégica de ambos países.

Entre los aspectos a tener en cuenta, está la participación en proyectos combinados en materia de producción para la defensa e integración y desarrollo para la defensa, que tengan lugar en el ámbito regional.

### **3. Rol de las Fuerzas Armadas en el ámbito internacional**

El rol de las FFAA en lo global, es contribuir a la inserción de Argentina en el mundo mediante un aporte significativo a la paz, seguridad y estabilidad internacionales.

Desde este punto de vista, cabe considerar la necesidad de una activa cooperación con la causa de la paz en el mundo, a través de la participación en operaciones de paz bajo conducción o mandato de la Organización de las Naciones Unidas. En tal sentido, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de paz puede ser considerada desde el *ámbito nacional*, como un aporte fundamental a la política exterior del país y secundariamente, una contribución a su adiestramiento y a la interoperabilidad..

Asimismo, se considera parte de la actuación de las Fuerzas Armadas en este ámbito la cooperación técnica en toda gestión de mediación o de buenos oficios emprendida por el país a través de su área de política exterior, participación en operaciones de verificación, desminado, etc. dispuestas en los ámbitos de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos, u otros.

También puede ser incluida en ambos aspectos la participación en operaciones de ayuda a otros países ante situaciones de desastre o emergencias que requieran apoyo humanitario, conforme disponga el poder político.

Se considera parte del rol de las Fuerzas Armadas, la participación en las medidas tendientes al logro de la interoperabilidad con las fuerzas armadas de países aliados, conforme a las alianzas o acuerdos internacionales de que el país sea parte, y conforme sea dispuesto por el poder político; incluyendo ejercicios combinadas con países no integrantes de la región, con los que se compartan intereses.

Debe destacarse en este aspecto la participación en actividades académicas internacionales en materia de seguridad internacional o defensa.

## Mesa 3 - La defensa y la comunidad

### *Dictamen*

#### 1. Concepción de la comunidad acerca de la misión militar

Toda comunidad políticamente organizada en forma de república, es decir, basada en la democracia representativa y en la división de poderes -como lo es la Argentina- manifiesta sus concepciones y se expresa a través de las instituciones, los órganos y los instrumentos jurídicos y legales a través de los cuales dicha representación se ejerce.

Si bien el lazo de representatividad que debe ligar a gobernantes y gobernados (representantes y representados) no siempre es lo suficientemente adecuado, el dispositivo institucional republicano está fundado en la ley y, al mismo tiempo, también es fundante de la ley, razón por la cual es el basamento del estado de derecho.

De modo que un primer nivel básico y fundamental de concepciones de la comunidad acerca de la misión militar se encuentra en la Constitución Nacional y en las leyes sobre la cuestión, dictadas por el Parlamento: la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior, la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y la Ley de Inteligencia Nacional.

Vale la pena reiterarlo, los preceptos de la Constitución Nacional y el paquete de instrumentos legales definido por el Parlamento constituyen la principal, básica y fundante definición de la comunidad acerca de la misión de las FFAA, en tanto constituyen un sustrato permanente de valores, definiciones y disposiciones.

En este sentido, cabe mencionar que la Constitución Nacional sostiene como objeto en su Preámbulo que se debe proveer a la defensa común. Asimismo, en el artículo 21, explicita que todo ciudadano está obligado a armarse en defensa de la patria y de la propia Constitución. Y que el artículo 99 le otorga al Presidente la atribución de comandar y organizar las Fuerzas Armadas.

La Ley de Defensa Nacional, por su parte, establece en el artículo 2, que la Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación destinadas a solucionar los conflictos que requieran la intervención de las Fuerzas Armadas en forma disuasiva o defensiva para enfrentar agresiones de origen externo.

El artículo 3 de la misma, define que la Defensa Nacional se concreta en un conjunto de planes y de acciones tendientes a prevenir o superar los problemas que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra.

Por su parte, el artículo 4 señala la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior.

En tanto que la Ley de Seguridad Interior contempla, en sus artículos 31 y 32, el empleo de las Fuerzas Armadas cuando, a criterio del Poder Ejecutivo, el sistema de seguridad interior resulta insuficiente para asegurar y preservar la vida, la libertad, el patrimonio de los habitantes y sus derechos fundamentales. Todo esto bajo la vigencia del Estado de Sitio y con las limitaciones que la propia ley impone.

Iniciativas del Poder Ejecutivo que han contado con un alto nivel de consenso, como por ejemplo, el Libro Blanco de la Defensa, elaborado en 1999, incluyen nociones relevantes para la definición de las misiones militares. Por caso: la

enumeración de valores a preservar, de intereses vitales y de intereses estratégicos contenida en el mencionado Libro Blanco.

Asimismo, los compromisos internacionales contraídos por la Argentina también contribuyen a definir las misiones de las Fuerzas Armadas.

Son especialmente importantes los resultantes de la participación de nuestro país en Naciones Unidas, en la OEA y el TIAR, de los que se deriva un fuerte concernimiento con la seguridad colectiva y la gestión de la paz, tanto internacional cuanto regional en el sentido en el que son definidas por la Carta de la OEA en su capítulo IV. Se debe entonces contemplar que estos esfuerzos realizados por el país todo, no deben vulnerar en caso alguno la capacidad de autodefensa de la Nación.

Complementariamente, y sin perjuicio de lo anterior, en la cotidianeidad de la vida social y de la política, la comunidad puede manifestarse, parcialmente, a través de otras “voces” o formas de expresión.

Las encuestas de opinión suelen ser un vehículo apropiado para acercarse al conocimiento de estos diversos puntos de vista sectoriales, en situaciones o coyunturas determinadas. En este sentido, un estudio realizado recientemente<sup>1</sup>, consistente en una encuesta a más de 100 líderes comunitarios (empresarios, legisladores, profesores universitarios, etc.) registra, ante una pregunta sobre qué misiones deben desempeñar los militares, la siguiente respuesta mayoritaria: *las que ya tienen*; es decir, las que ya están definidas por la Constitución y las leyes correspondientes.

## **2. Mecanismos de acercamiento y fortalecimiento de vínculos con la sociedad civil**

En nuestro país, el siglo XX fue testigo de un irregular funcionamiento institucional que implicó, en ciertos períodos, la generalización de prácticas antidemocráticas. En la actualidad esto ha quedado superado.

Las Fuerzas Armadas se encuentran integradas al estado de derecho y comparten los valores republicanos con la comunidad, lo que constituye una base fundamental para el desenvolvimiento de una relación fluida entre ambos sectores. En este contexto, la Argentina ha progresado notablemente en el terreno de las relaciones civiles militares.

No obstante los señalamientos anteriores, y dado que nuestro país viene de un pasado mediato cuyas consecuencias todavía nos afectan, debe mencionarse también que el establecimiento más completo posible de la verdad y el desenvolvimiento de la justicia contribuirá a incrementar la fluidez de las relaciones mencionada más arriba y redundará en un fortalecimiento aún mayor de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la sociedad.

Asimismo, sobre este estrechamiento mayor de vínculos, gravitan favorablemente, entre otros asuntos, la integración de los circuitos educativos civiles y militares, hasta donde eso es posible; los convenios entre las universidades y los institutos universitarios de las Fuerzas Armadas; el desarrollo de la industria para la defensa, en cooperación con la iniciativa privada; etc.

Sería también deseable, para mejorar la relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad, que ésta estuviera mejor informado sobre las funciones, misiones y actividades militares, y hubiera, asimismo, un compromiso mayor del sistema educativo nacional con la problemática de la defensa.

---

<sup>1</sup> Ricardo Rouvier, “Espacios y políticas públicas según los líderes de opinión” Fund. Antea, Bs. As., Junio-Julio 2003.

### **3. Misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas**

El instrumento militar debe ser diseñado en relación directa con sus misiones principales. Las Fuerzas Armadas deben desarrollar en tiempo de paz, una capacidad de movilización de recursos y de combate que sirva a la preparación a la Defensa con propósito disuasivo o de empeñamiento para responder agresiones, que constituyen el fundamento de sus misiones principales.

Existe, sin embargo, especialmente en tiempo de paz, una capacidad remanente de las instituciones militares, que puede ser puesta al servicio de la comunidad ante situaciones de emergencia social o catástrofes naturales y /o antrópicas.

Estas misiones implican el empleo de personal y medios militares en actividades relacionadas con los servicios y/o las obras públicas, el transporte, la salud pública y las comunicaciones, entre otras, que tienen por finalidad contribuir a mantener y/o a restituir las normales condiciones de vida de la población (o de porciones de ella), ante alteraciones súbitas o inesperadas.

Esta capacidad remanente de las Fuerzas Armadas, factible de ser desdoblada en una utilización no propiamente militar en apoyo de la comunidad, se ve favorecida por la estructura y despliegue territorial de aquéllas.

Desde luego, la aplicación de estas capacidades militares remanentes debe ser circunstancial o subsidiaria, y debe desarrollarse sin afectar el cumplimiento de las misiones principales de las Fuerzas Armadas.

### **4. Defensa y Ambiente**

El medio ambiente es un bien a resguardar. Como se sabe, su deterioro se ha constituido ya en un problema planetario. Además, su cuidado reclama asimismo una atención fronteras adentro, en su carácter de patrimonio nacional de muchos elementos que lo conforman. Así las cosas, el compromiso con su preservación, tanto a escala global cuanto local, concierne al Estado nacional.

En este marco, el Ministerio de Defensa determina los lineamientos políticos a partir de los cuales las FFAA ejecutan los objetivos institucionales y misiones subsidiarias. Nuestro país es signatario del Protocolo de Kyoto (1997) y de la Convención sobre Cambio Climático (1992), y ha participado en la II Cumbre de la Tierra, realizada en Estados Unidos, en 1997, entre otros eventos y acuerdos relevantes.

Asimismo, en ocasión de la reforma de 1994, se introdujo en el texto constitucional el derecho de los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y su deber de preservarlo. También se incluyó la obligación de recomponer el daño ambiental.

Debe mencionarse, asimismo, que la II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, reunida en Bariloche, incluyó un capítulo sobre "Apoyo de las Fuerzas Armadas a la preservación del medio ambiente".

Por mandato del gobierno nacional y a través del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas, conservando su función principal de enfrentar agresiones de origen externo, pueden ser empleadas como instrumento apto para cumplir misiones subsidiarias relativas a la preservación del medio ambiente.

En los últimos años, las Fuerzas Armadas han desarrollado actividades de formación y capacitación de su personal, tendientes a transmitir saberes sobre la

problemática ambiental y a generar conciencia sobre su significación. Han participado de iniciativas referidas a la potabilización y descontaminación de aguas, lucha contra el fuego, y preservación del medio marino y las costas, y la medición de la capa de ozono y la variabilidad climática, entre otras acciones de importancia.

Cabe mencionar, asimismo, que desde 1998 funciona, en el Ministerio de Defensa, la Comisión de Preservación Ambiental para la Defensa, cuyo objeto es asesorar y proponer planes y programas en ese campo. Participan de ella, entre otros, representantes de los Estados Mayores Conjunto y de las tres Fuerzas, de la Dirección Nacional del Antártico, del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA) y del Instituto Geográfico Militar.

## **5. La ética militar y las exigencias de una moral republicana**

Existe un conjunto de valores fundacionales de la Nación, que configuran las referencias axiológicas básicas de su sociedad. La elección por parte de esa sociedad de una forma republicana de organización política, implica el desarrollo de una moral también republicana, cuyo más alto nivel de expresión está plasmado en la Constitución Nacional, en particular, en sus partes más generales (Preámbulo y disposiciones generales sobre derechos y garantías).

Así como diversas profesiones están autorizadas por el Estado nacional a administrar las pautas éticas que deben regular su ejercicio, ocurre una cosa parecida con las Fuerzas Armadas. En este caso, la ética militar –uno de cuyos núcleos centrales es el honor- se ocupa de cómo el militar debe cumplir con su función.

La ética militar se sustenta sobre las siguientes bases: la Constitución Nacional, el Código de Justicia Militar, el Código de Ética de la Función Pública y diversos reglamentos específicos.

Obviamente, entre la moral republicana y la ética militar debe existir una correspondencia estrecha puesto que la primera funciona como marco general para la segunda.

Cualquier ética –también la militar- está constituida por principios y normas. Pero también, por su materialización práctica. Una ética importa en tanto da forma a los comportamientos de quienes la suscriben. Conforme a esto, el mejor tono moral de cualquier institución es aquel en el que lo que está pautado a nivel del universo normativo coincide con los comportamientos concretos.

Reconociendo el salto de calidad desarrollado, a partir del reencuentro con la democracia, en términos de compromiso -tanto de militares como de civiles- con el estado de derecho, debe seguir alentándose la adquisición de una congruencia creciente entre ética militar y comportamientos de los hombres de armas.

## **6. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario**

El conocimiento de los Derechos Humanos (DDHH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH) está presente a lo largo del proceso formativo de los hombres de armas. A nivel académico militar, las tres Fuerzas Armadas contemplan el dictado de materias afines en sus Institutos Superiores, Escuelas de Guerra, escuelas de formación inicial, en clases de instrucción militar y en ámbitos civiles que se imparten a todo el personal.

Ambos tipos de derechos están fuertemente asociados. Los DDHH constituyen un núcleo inderogable de normas que deben mantener su vigencia en

cualquier situación del Estado, incluso en las de conflicto, ya sea este internacional, interno, disturbios o tensiones sociales. El DIH, por su parte, abarca las normas contenidas en tratados así como las consuetudinarias, que regulan la conducta debida de los participantes en conflictos armados y la protección de las personas físicas y de sus derechos, afectadas por el conflicto.

Temas relativos a DDHH y a DIH están incluidos en las currículas del CAE-COPAZ, por ser el ámbito de las operaciones de paz un campo de aplicación de esta normativa. Asimismo, en el nivel del adiestramiento operativo, es significativo destacar la incorporación de requerimientos de DIH en las ejercitaciones, para ser considerados en las decisiones de mando.

## Mesa 4 – Fortalecimiento de las instancias institucionales de coordinación conjunta

### *Dictamen*

#### **1. La conducción política de la defensa. El Ministerio de Defensa.**

Corresponde al Presidente la conducción integral de la guerra y la conducción militar en tiempos de paz, asesorado y asistido por el CODENA en el primer aspecto y por el Comité de Crisis en el segundo.

En el Libro Blanco de la Defensa, se expresa que: “La dirección de la Defensa Nacional compete al Presidente de la Nación, en su carácter de Jefe de Estado y de Gobierno y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, en los términos que establece la Constitución Nacional. El Presidente dispone, con el asesoramiento del CODENA, el contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional.”

La ley de Defensa 23.554 señala en su artículo 11º que “Sin perjuicio de las competencias que le son asignadas en la ley de Ministerios, el Ministro de Defensa ejercerá la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa nacional que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación o que no son atribuidas en la presente ley a otro funcionario, órgano u organismo.”

Y agrega en el artículo 23 “Los Jefes de Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas dependerán del ministro de Defensa, por delegación del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y mantendrán relación funcional con el Estado Mayor Conjunto, a los fines de la acción militar conjunta.”

Este marco deja en claro que el Ministerio de Defensa no es un órgano intermediario entre el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, sino que tiene claras funciones de dirección. En el Libro Blanco, además se especifican las competencias del Ministerio. Dice:

El Ministerio entiende o interviene en:

- Determinar los objetivos y políticas de su área, ejecutando los planes, programas y proyectos elaborados según las directivas del Poder Ejecutivo Nacional.
- Determinar los requerimientos de la Defensa Nacional.
- Elaborar la propuesta de presupuesto de las Fuerzas Armadas y coordinar y distribuir los créditos correspondientes.
- Coordinar las actividades logísticas de las Fuerzas Armadas.
- Planificar, dirigir y ejecutar las actividades de investigación y desarrollo de interés para la Defensa.
- Formular la política y planificar la movilización nacional, incluyendo lo relativo a las reservas.
- Coordinar todos los aspectos comunes a las Fuerzas Armadas.
- Dirigir los organismos conjuntos de las Fuerzas Armadas que le dependen.
- Proponer los efectivos de las Fuerzas Armadas, su distribución y anualmente las promociones de su personal.
- Administrar justicia y disciplina militar a través de los tribunales que le dependen.

- Coordinar la ejecución de la actividad antártica.
- Determinar los requerimientos para el planeamiento militar conjunto.
- Formular y aplicar los principios y normas para el funcionamiento y empleo de las Fuerzas Armadas.

La conducción de la defensa corresponde a la autoridad civil. El Ministro de Defensa debe cumplir un papel central tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas de defensa, conforme está establecido en la estructura legal vigente.

Es conveniente reforzar las capacidades del ministerio en lo referente a recursos humanos y presupuestarios para mejorar el desempeño de la defensa como una política pública.

La eficacia de la acción política en el área de defensa requiere mantener el rol ministerial en plenitud. A ello habrá de contribuir la incorporación al ministerio de personal militar con el objeto de cooperar con los funcionarios civiles, cuyas directivas serán la guía exclusiva de su accionar.

La función de conducción política de la defensa queda expresada en la organización del sistema de defensa, ya que la Secretaría de Asuntos Militares es la encargada de coordinar al GRUTEN, GAEN, GRUMOV, y asesorar al Ministro. El Ministro de Defensa representa al Presidente y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Tal como consta en la Ley 24.948, de 1998 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, artículo No 33, compete al Ministerio de Defensa: dimensionar medios operativos de las fuerzas armadas; proponer el despliegue de las fuerzas; elaborar el sistema de planificación, programación y preparación del Presupuesto; realizar la reforma del Sistema Educativo Militar, etc. No quedan dudas, del rol de conducción que le cabe al Ministerio de Defensa. Hacia el futuro, la tarea pendiente es profesionalizar y mejorar el rol del Ministerio de Defensa. Para ello, se puede proponer una serie de medidas:

- Tener un plan de carrera para sus funcionarios.
- Incluir a personal militar en actividad en la línea, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 871 vigente y que el destino en el Ministerio sea considerado a los efectos del plan de carrera de los oficiales del mismo modo que cualquier otro destino militar.
- Contar con un porcentaje del gasto en defensa asignado al rubro "conducción central" que demuestre la importancia asignada al Ministerio, sin que ello implique reducción de otras jurisdicciones que forman parte de la función defensa.
- Revisión de las funciones y agencias del Ministerio para agilizar sus procedimientos y profesionalizar adecuadamente a sus agentes.
- Creación de mecanismos de transparencia en la gestión.

## 2. EI CODENA

El CODENA participa en el proceso de determinación de conflictos potenciales; en la adopción de las estrategias; y en la coordinación de los planes y acciones necesarias para su resolución. El apoyo al CODENA lo proporciona su Secretaría, fundamentalmente mediante la formación de los grupos de trabajo especializados en estrategia y movilización. Además de lo señalado la Ley 23554 de Defensa establece que la Estructura del Sistema de Defensa es la siguiente:

“ARTÍCULO 9.- Los integrantes del sistema de defensa nacional serán los siguientes:

- a. El Presidente de la Nación;
- b. El Consejo de Defensa Nacional;
- c. El Congreso de la Nación, en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Nacional para el tratamiento de cuestiones vinculadas a la defensa y permanentemente a través de las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras;
- d. El Ministerio de Defensa;
- e. El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas;
- f. El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina;
- g. Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina en los términos que prescribe la presente ley;
- h. El pueblo de la Nación mediante su participación activa en las cuestiones esenciales de la defensa, tanto en la paz como en la guerra de acuerdo a las normas que rijan la movilización, el servicio militar, el servicio civil y la defensa civil.

ARTÍCULO 10.- Compete al Presidente de la Nación en su carácter de jefe supremo de la misma y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, la dirección de la defensa nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas, en los términos establecidos por la Constitución Nacional.

Con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional dispondrá el contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la defensa nacional, controlando su confección y ejecución.

ARTÍCULO 12.- El Consejo de Defensa Nacional asistirá y asesorará al Presidente de la Nación en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra así como también en la adopción de las estrategias, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución.

ARTÍCULO 14.- El Consejo de Defensa Nacional estará presidido por el Presidente de la Nación quien adoptará las decisiones en todos los casos. Estará integrado por el vicepresidente de la Nación, los ministros del Gabinete nacional y el responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia. El Ministro de Defensa podrá ser acompañado por el Jefe del Estado Mayor Conjunto y los jefes de Estados Mayores Generales cuando el Ministro lo considere necesario. Los presidentes de las comisiones, uno por el bloque de la mayoría y otro por la primera minoría quedan facultados para integrar el Consejo de Defensa Nacional. El Presidente de la Nación podrá determinar la participación de otras autoridades e invitar a miembros de otros poderes y personas cuyos conocimientos o competencias considere de utilidad para los asuntos específicos que hubieran de tratarse.”

Existe la necesidad de tener una planeamiento nacional y definiciones estratégicas que deben fijarse en el CODENA según establece la Ley. El funcionamiento del CODENA (más allá de ciertas dudas sobre la funcionalidad de su actual constitución) es requisito para enmarcar la política de defensa.

El funcionamiento del CODENA llevará a que las demás áreas del estado colaboren en la definición de los objetivos y planes de defensa, como corresponde a un estado de derecho.

Existe una conciencia generalizada en el sentido de que la defensa nacional debe formular sus objetivos sobre la base de la orientación general del país y, muy en particular, de su relación con la política exterior.

### **3. Participación del Congreso Nacional**

En el art. 9 ya mencionado de la Ley de Defensa consta la participación de miembros del Congreso Nacional en el Sistema, respetando las previsiones de la Constitución Nacional que establecen las responsabilidades de los representantes parlamentarios en materia de Defensa Nacional. Se reconoce el importante papel que en los últimos veinte años han jugado las Comisiones de Defensa parlamentarias. Se realizaron una serie de propuestas para mejorar la relación entre las cuestiones de defensa y el Congreso:

- Las Comisiones deberían reforzar el control que se les ha atribuido por mandato constitucional y por diversas leyes, a fin de lograr el pleno cumplimiento de algunas normas esenciales como la Ley de Defensa y de Reestructuración que, incluso, no han sido reglamentadas por el PEN.
- El seguimiento de la programación y ejecución presupuestaria en el área de defensa exigirá un rol más activo del Congreso, y para ello deberá contar con adecuados medios humanos y técnicos. En tal sentido se reconoce la necesidad de contar con una Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. En dicha oficina se utilizará personal ya incorporado al Legislativo, el que verificadas sus capacidades profesionales, prestará apoyo a todas las comisiones permanentes.

Deberían retomarse los planes de visitas programadas de los legisladores de las Comisiones de Defensa conjuntamente con los funcionarios del Ministerio a las unidades militares, visitas que no deberían ser un evento meramente protocolar sino actividades útiles para el reconocimiento de problemas y el relacionamiento recíproco.

La Oficina de Enlace del Ministerio de Defensa y las FFAA desarrolla una tarea significativas y sería conveniente mejorar su dotación de recursos.

### **4. Papel del Estado Mayor Conjunto**

El Estado Mayor Conjunto asiste y asesora al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar y entiende en la elaboración del Planeamiento Militar Conjunto, de acuerdo con las orientaciones dadas por el Presidente de la Nación, a través del Ministro de Defensa.

El artículo 4º de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas señala:

“La reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas, en esta etapa de la vida nacional, asegurará fundamentalmente:

- Cuadros de todos los niveles jerárquicos, motivados vocacionalmente, y de alta capacitación profesional teórica y fundamentalmente práctica en operaciones tácticas y operaciones específicas conjuntas y combinadas.”
- Se agrega luego, en el artículo 5º, que “tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento, se dará prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas.”

Más allá de algunos logros concretos alcanzados en el camino hacia el accionar conjunto, el nivel alcanzado dista de ser satisfactorio, por lo que se hace necesario profundizar dicho proceso.

Por otro parte, no se debe caer en el exceso de colocar en el fortalecimiento del EMC una panacea para todos los problemas de la defensa. En tal sentido sería necesario tener en claro que la conjuntes no tiene como propósito –aunque en muchos casos puede coadyuvar a ello- la optimización de recursos sino la mayor eficacia militar.

Sin desconocer las limitaciones presupuestarias del Estado argentino, resulta conveniente continuar actualizando prácticas logísticas que aún no han sido suficientemente coordinadas.

En la actualidad, es motivo de debate dilucidar si el EMC debe comandar operaciones y si conduce medios o no. La Ley de Defensa establece que las operaciones y los medios son conducidos por los comandantes operacionales y si bien se acordó que el EMC sólo tiene asignado la realización del planeamiento conjunto, puede ejercer el control operacional de fuerzas como en el caso por ej. de las OMP bajo mandato de organismos internacionales o en algunos casos de misiones de apoyo a la comunidad.

En este contexto es conveniente revisar la actual organización de comando de las operaciones de carácter conjunto, incluidas las que se desarrollan en el contexto de los compromisos nacionales con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Se recomienda efectuar un detallado análisis de las organizaciones de comando operativo conjunto creadas en los últimos años en varios países de Europa y América, para afrontar las necesidades del mando integrado de fuerzas conjuntas en situaciones de empleo de las capacidades militares que - como las actualmente prevalecientes- no responden a la clásica dicotomía paz-guerra, que caracteriza a nuestra actual organización operativa.

Dentro de las funciones del EMC se incluye la organización conjunta del instrumento militar, buscando una mayor compatibilización de las tres fuerzas. También se prevé la asistencia al Ministro en las cuestiones atinentes a formación militar, el plan de movilizaciones y la coordinación administrativa de los componentes de las Fuerzas Armadas, pero como quedó expresado en el apartado acerca de la conducción política de la Defensa, su tarea queda subordinada a las decisiones del Ministerio de Defensa.

En todos los países hay dificultades para avanzar en materia de accionar conjunto por cuanto se trata de cambios culturales. En nuestro caso, ello se agrava por las prácticas de parcialización que parecen ser un componente de la cultura institucional argentina y no patrimonio de algún sector estatal.

Cabe asignar mayor prioridad a los comandos estratégicos y que estos cuenten con los recursos necesarios para que las actividades de planificación y su debida comprobación se ejerciten prioritariamente dentro de las actividades del Ministerio de Defensa.

Asimismo, cabe enfatizar la necesidad de aplicar el concepto de "interoperabilidad", como eje sobre el que debe girar todo el adiestramiento y el alistamiento de los medios militares, y que debe ser planificado por el EMC.

Los Jefes de Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas ejercen la administración de sus respectivas Fuerzas. En particular, dirigen la preparación para la guerra de sus respectivos elementos operacionales y su apoyo logístico. Asesoran además al EMC, a los fines de la realización por parte de éste del planeamiento militar conjunto, acerca de la composición, dimensión y despliegue de sus fuerzas.

Los Comandantes Estratégicos Operacionales, no dependen de los Jefes de Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, sino de las autoridades políticas: del Presidente en caso de conflicto armado o del Ministro de Defensa en situación normal. En otras palabras, la decisión sobre el uso de la fuerza militar se encuentra en manos de los representantes políticos, en tanto que los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas sólo proveen a su organización, adiestramiento, alistamiento y apoyo logístico.

Ello se sustenta en la Ley 23554 cuando dice:

“ARTÍCULO 10.- Compete al Presidente de la Nación en su carácter de jefe supremo de la misma y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, la dirección de la defensa nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas, en los términos establecidos por la Constitución Nacional.

Con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional dispondrá el contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la defensa nacional, controlando su confección y ejecución.

El Presidente ejercerá:

- a. La conducción integral de la guerra con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional;
- b. La conducción militar de la guerra con la asistencia y asesoramiento del Ministro de Defensa, del Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas, constituidos en Comité de Crisis.”

Reafirmando más estos conceptos, el artículo 16 señala: “El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas dependerá del Ministro de Defensa; estará integrado por personal de las tres Fuerzas Armadas y su jefe será designado por el Poder Ejecutivo nacional de entre los oficiales superiores con máximo rango en actividad.”

Cabría, finalmente, considerar la conveniencia de contar con mayor número de personal civil en el EMC, ya que muchas de las tareas de planificación se verían enriquecidas por el aporte de profesionales civiles. Ello además permitiría una mayor cooperación con las actividades internacionales que Argentina comparte y por último ayudaría a cubrir los espacios de trabajo del EMC todavía insuficientemente desarrollados, brindando asimismo la posibilidad de mayor continuidad..

## **5. Cooperación de las Fuerzas Armadas en la reconstrucción de las capacidades estatales**

En este punto se comparte el dictamen de la Mesa 3 en el Subtema 3 . Misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas.

## Mesa 5 - El instrumento militar

### *Dictamen*

#### 1. Misiones de las Fuerzas Armadas

La Organización de las Naciones Unidas ha reconocido a la Seguridad como la situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, otorgándole libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso.

La defensa nacional conforme a la Ley N° 23.554, es *la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo.*

El Instrumento Militar de una Nación encuentra cabida o justificación ante la multiplicidad de los conflictos y la incertidumbre que ellos generan, encontrando su razón de ser en el derecho de los Estados a su legítima defensa, tal cuál lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas.

La identificación de los *intereses* a proteger y su consideración en relación con el escenario estratégico en el que el país está o estará inserto, ya sea por decisión propia o por imposición de otros, constituyen el punto de partida para definir la misión principal del Instrumento Militar y sus misiones complementarias.

Sin lugar a dudas esto se trata de una decisión política del más alto nivel, consecuencia del análisis no sólo de los factores militares, si no muy especialmente de aquellos otros de carácter político y económico, definiéndose en esta instancia de qué forma la Nación hará jugar sus respectivos factores de poder y con qué intensidad, cada uno de ellos.

Por lo expuesto, la concepción del Instrumento Militar de la Nación será una consecuencia razonada del análisis y de la visión que el país posea sobre la seguridad estratégica internacional, la de la región y la del propio país, así como también de su probable evolución en el corto, mediano y largo plazo.

El marco legal vigente, que se analiza más adelante, ha dado el soporte y la referencia jurídica específica que permitió definir, oportunamente, la **misión principal del Instrumento Militar** actualmente en vigor.

Cabe señalar al respecto la ya referida definición de *defensa nacional* contenida en el artículo 2° de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, a la que cabe agregar lo dispuesto en el artículo 20° de dicha Ley, en el sentido de que *Las Fuerzas Armadas son el instrumento militar de la Defensa Nacional y se integran con medios humanos y materiales orgánicamente estructurados para posibilitar su empleo en forma disuasiva y efectiva.*

Por su parte, el artículo 21 de la precitada ley establece que “las Fuerzas Armadas estarán constituidas por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina. Su composición y dimensión derivan del planeamiento militar conjunto.

Como consecuencia de lo señalado precedentemente, cabe definir a la misión principal del instrumento militar como la de: *“Contribuir a la Defensa Nacional, actuando en forma disuasiva o empleando los medios en forma efectiva, a fin de proteger y garantizar de modo permanente los intereses vitales de la Nación frente a las agresiones de origen externo que hagan necesario su empleo”.*

A dicha *misión principal*, la Ley N° 24.948 añade otras *misiones complementarias* que son:

- Participación en operaciones de paz y/o coaliciones multinacionales bajo mandato de organismos internacionales;
- Participación en operaciones de seguridad interior en los términos que prescribe la ley N° 24.059;
- Participación en el desarrollo de un Sistema de Defensa Regional, que contemple medidas de cooperación militar, de fomento de la confianza mutua y otras en el marco regional e internacional, para la prevención de situaciones de conflicto;
- Participación en operaciones de apoyo a la comunidad.

La aludida misión principal, las misiones complementarias –en tanto no limiten las capacidades de las fuerzas armadas para el cumplimiento de su misión principal- los escenarios, las alternativas de alianzas, los planes en vigor y las posibilidades económicas y tecnológicas del país definen y limitan el diseño del Instrumento Militar presente y futuro. El planeamiento militar deberá concretarse bajo criterios y pautas realistas, debiendo contemplar no sólo los medios sino también el despliegue y los recursos humanos requeridos para las situaciones planteadas.

A partir de la definición de la misión principal y misiones complementarias se encuentran establecidas las funciones de las Fuerzas Armadas, aceptándose como las básicas y abarcativas de todas las demás, a las dos siguientes :

- El control, a los fines del cumplimiento de las misiones del instrumento militar definidos precedentemente, -incluyendo la búsqueda y rescate- de los espacios /ámbitos terrestre, marítimo, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional; así como los ámbitos de interés nacional dentro de la normativa legal y compromisos vigentes, como lo es el caso particular de la Antártida.
- La proyección de fuerzas terrestres, navales y aéreas, sean estas conjuntas o específicas.

Bajo este concepto, el esfuerzo de las FF.AA. deberá estar orientado a la **aplicación de la fuerza**, vale decir equipadas y preparadas para la acción del combate. Las capacidades adquiridas para cumplir con la misión principal generalmente posibilitarán su empleo en aquellas otras tareas o misiones complementarias, merced a la capacidad dual de los medios disponibles.

## 2. Régimen legal

Durante los últimos 20 años, la República Argentina ha promulgado un conjunto de normas jurídicas que, en virtud de lo expresado en su Constitución Nacional, configuran el soporte y referencia jurídicos de la Defensa Nacional.

Estos instrumentos legales son básicamente:

- La Ley N° 23.554 (de Defensa Nacional)
- La Ley N° 24.059 (de Seguridad Interior)
- La Ley N° 24.948 (de Reestructuración de las FF.AA.)
- La Ley N° 24.429 (del Servicio Militar Voluntario)
- La Ley N° 25.520 (de Inteligencia Nacional)
- El Decreto N° 1116/96.

A todos ellos debemos agregar aquellos compromisos y obligaciones de carácter internacional que ha asumido el Estado Nacional por la vía de tratados o prácticas cumplidas con conciencia de obligatoriedad.

Dichas referencias constituyen el marco legal adecuado que ha permitido definir el espacio y el accionar previsto para las FF.AA. durante los últimos años, estando éste expuesto, como ya fue dicho, en el “Libro Blanco de la Defensa”.

El haber contado particularmente con las **tres primeras leyes** mencionadas, y con el Decreto N° 1116/96, ha permitido consolidar una serie de definiciones y ha generado una valiosa estructura institucional, destacándose el esfuerzo de toda la sociedad para alcanzarlo consensuadamente.

Dicha tarea deberá ser completada con los siguientes aspectos:

- Reglamentación de las Leyes 23.554 y 24.948.
- Elaboración de las respectivas leyes complementarias previstas en la Ley 23.554 (artículos 45° y 46°).
- Conformación del CODENA, según lo previsto en la Ley 23.554 (artículos 11° a 14°).
- Cumplimiento de los mecanismos establecidos para encarar la modernización de las FF.AA. según lo establecido en la Ley 24.948.

Resulta además necesario generar y poner en marcha los mecanismos que hagan más efectivo todo el proceso de planeamiento estratégico a nivel nacional.

### **3. Logística**

Es difícil valorar positivamente la relación costo – beneficio de la Defensa Nacional pues su principal producto, la seguridad, se mide indirectamente a través de la estabilidad, que posibilita el desarrollo de una sociedad en paz. En ese sentido, el mayor éxito de la Defensa Nacional se logra cuando ella evita que los conflictos desemboquen en enfrentamientos bélicos.

En el nivel de la Política de Defensa, la logística integra la actividad civil con la militar a los fines de la Estrategia Nacional, estableciendo un puente entre las FF.AA, el potencial nacional y los recursos obtenibles en el exterior.

Este puente requiere de una estructura legal que permita llevarlo a la práctica, abarcando cuestiones tales como la producción para la defensa y la movilización, ambas aún pendientes de tratamiento parlamentario.

Por su parte, la logística militar se basa en criterios estructurales, organizacionales, de procedimientos y principalmente de recursos.

En el más alto nivel de la defensa esos recursos son económico-financieros. Si bien las FF.AA. han hecho un esfuerzo importante en los últimos 20 años, el incumplimiento de las pautas presupuestarias establecidas en la Ley 24.948 en el marco de la inestabilidad económica general que caracterizó a la Argentina en los últimos años ha profundizado las secuelas producidas por la discontinuidad del ciclo logístico, que, entre otras cosas, esta Ley pretendió evitar o minimizar.

Esta insuficiencia logística podría, de persistir, hacer irrecuperables los actuales medios del instrumento militar.

Esta situación requeriría la realización de todos los esfuerzos necesarios para superar esta situación y resolver, en forma realista, los problemas logísticos y de equipamiento que afrontan actualmente las Fuerzas Armadas.

Con relación a la industria nacional, resulta necesario continuar incentivando su estrechamiento de lazos y vínculos con el ámbito de la defensa a la vez que profundizar el compromiso de disponer de capacidades de producción dual, que faciliten e incentiven su desarrollo.

La aprobación por parte del Ministerio de Defensa de programas para la recuperación, modernización y construcción de aquellos sistemas de armas / medios factibles de ser encaradas a través de las empresas del área de la producción para la defensa, dará una respuesta realista a las necesidades logísticas que se plantean y a su vez actuará como motor para esas industrias, ayudando ello en la recuperación de fuentes de trabajo genuinas.

También se aprecia como conveniente analizar la vinculación de la logística con el marco de la política exterior a nivel regional, buscando avanzar en proyectos de producción para la defensa de carácter combinado.

## Mesa 6 - Educación en la Defensa

### *Dictamen*

#### **1. Educación de civiles para la defensa**

Existe consenso sobre la necesidad de desarrollar y fortalecer la conciencia de que la sociedad en su conjunto tenga la debida preparación para estar en aptitud de cumplir el mandato constitucional de proveer a la defensa común.

La capacitación de civiles en Defensa Nacional incluye los niveles primario, secundario, universitario y lo que respecta a la Escuela de Defensa Nacional (EDENA).

Se propone, para el ámbito de la educación media, el dictado de un módulo de defensa en la materia "Formación ética y ciudadana". En buena parte, tal propuesta podría concretarse a través de visitas que los educandos podrían realizar a instalaciones militares o ámbitos vinculados a la Defensa Nacional.

En el campo universitario se observa un desarrollo interesante de los temas vinculados a la defensa y la seguridad internacional, en los cursos de posgrado sobre relaciones internacionales, sobre estrategia y otros. Debe señalarse que la EDENA ha firmado un acuerdo con la UBA según el cual los alumnos del Magister en RR II, Orientación Seguridad y Defensa, cursan las materias específicas en la Escuela, siendo esta última quien aporta los profesores.

También deben estimularse los cursos de extensión que la EDENA dicta en el interior del país, particularmente en el ámbito universitario.

#### **2. Carrera de funcionario de defensa**

Es necesario dotar al ámbito del Ministerio de Defensa de una carrera que atienda a la especificidad de las tareas que deben desempeñar sus funcionarios con la debida eficiencia. En tal sentido, *la educación y capacitación permanente hacen a la adquisición de la idoneidad, requisito de rango constitucional, para ocupar cargos públicos.*

Dicha carrera de funcionario de defensa, podría tener en cuenta la experiencia desarrollada por el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, en lo que resultara de provecho. Es importante que el Ministerio de Defensa desarrolle e institucionalice dicha carrera, de manera de ofrecer un futuro profesional, a los que opten por ella.

#### **3. Escuela de Defensa Nacional**

**Es el ámbito de capacitación de recursos humanos de la Nación en materia de Defensa Nacional.**

Cabe destacar la necesidad de fortalecer este Instituto de modo tal que pueda desarrollar eficazmente:

- sus tareas de motivación, difusión y capacitación de recursos humanos civiles para la defensa, con carácter general y efecto multiplicador, a través de los cursos y demás actividades que se proponga a tales fines, por sí mismo o con la colaboración de terceros;
- la capacitación de funcionarios en general y muy particularmente del Ministerio de Defensa, atendiendo a una futura carrera propia del mismo y;
- la atención de las más altas exigencias académicas, las carreras de grado o posgrado referidas a la Defensa Nacional, con la contribución, en lo que resultare oportuno, de los distintos Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas.

En el último de los casos referidos precedentemente, la calidad de la investigación constituirá garantía de la transmisión de conocimientos en lo académico y posibilitará un calificado asesoramiento al Ministerio de Defensa en lo funcional.

La EDENA debe convertirse en un centro académico de excelencia para la formación en defensa en todo el país. Para mejorar su desempeño deben incrementarse aún más los convenios con las universidades argentinas y extranjeras, así como los recursos materiales que la misma dispone, y el apoyo de los demás Institutos de las Fuerzas Armadas.

La Escuela de Defensa Nacional deberá tomar a su cargo la formación específica de los docentes, como así también el asesoramiento al Ministerio de Educación en lo que se refiere sus planes de estudio, sin perjuicio de otros niveles de capacitación ya existentes o que el Ministerio de Defensa pudiere crear en el futuro.

Para completar el sistema propuesto, se sostiene la necesidad de crear la Dirección de Educación de la Defensa en el ámbito del Ministerio de Defensa.

#### **4. Formación y capacitación militar**

Cabe destacar el sostenido esfuerzo que las instituciones militares han puesto en la educación permanente de sus miembros y en la apertura de sus institutos universitarios al ámbito civil.

El avance registrado en los últimos años en materia de formación militar, de contenidos en las asignaturas que se imparten, como así también de selección de docentes, y de la integración con el Sistema Educativo Nacional, debería ser más conocido por la opinión pública.

Acorde con los nuevos escenarios y en aras de la mejora continua en la educación, es conveniente continuar con la política de formación y capacitación del personal, tanto en el ámbito académico nacional como en el extranjero, en aquellas carreras consideradas de interés para la Defensa.

También se considera conveniente retomar los estudios de aptitud, factibilidad y aceptabilidad para una posible unificación de las Escuelas de Guerra de la FF AA. En este sentido existen estudios al respecto que deberán ser actualizados; sería asimismo, provechoso el desarrollo paulatino de lo conjunto, a partir de materias de interés general que se dictan en cada Escuela.

#### **5. La relación con el Sistema Educativo Nacional**

De lo hasta aquí expuesto surge la necesidad de avanzar más en la integración de todos los niveles de formación de la Defensa, tanto civiles como milita-

res, con el Sistema Educativo Nacional. Desde la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, tanto los Institutos de formación militar como la EDENA han trabajado fuertemente para adecuarse a sus normas, con muy buenos resultados. Se trata ahora de diversificar y consolidar los vínculos con las universidades y sistemas educativos provinciales, dado el carácter particular que presentan estas instituciones.

## **Mesa 7 - La Economía de la Defensa Nacional y el Desarrollo Científico - Tecnológico**

### ***Dictamen***

#### **1. Presupuesto**

En primer lugar, debe tenerse presente que, en materia presupuestaria, a partir de la sanción de la Ley N° 24.156 de 1992 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, se dio respaldo legal a los planteamientos conceptuales, metodológicos y organizacionales sobre los cuales se sustentó el programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental.

El presupuesto debiera ser el resultado de una ajustada coordinación estratégica con el fin de asegurar que la distribución de los recursos públicos responda a las prioridades definidas por el gobierno, concepción que lo define como un instrumento definitivamente político. El proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria requiere de un soporte técnico que de ninguna manera reemplaza al criterio de gobierno que debe caracterizar la toma de decisiones de cada una de dichas etapas. Éstas deben efectuarse con la vista puesta en el conjunto y pensando en el mediano y largo plazo.

Las sucesivas reducciones en términos reales del presupuesto asignado al sector no nacieron de procesos de reformas basados en políticas definidas en tal dirección, sobre la base de una planificación adecuada y racional, que tuviese en cuenta conceptos de economicidad, eficiencia y eficacia.

A dicho proceso de carácter general debe sumarse la falta de formulación en tiempo de documentos esenciales de la planificación (Directiva Estratégica Nacional –DENAC- y Apreciación y Resolución de Estrategia Nacional –ARENAC-). Esto debilita el sostenimiento de la discusión en materia de distribución de recursos, de lo que se deduce la necesidad de dinamizar la obtención y/o actualización de los mismos. A partir de esto se ponen en marcha todos los procesos que culminan en la definición de los programas, que requerirán asignaciones presupuestarias para cada período.

Sobre dicha estructura, se debe construir un marco de previsibilidad, en términos de una efectiva planificación plurianual, con el fin de avanzar principalmente en materia de recuperación, modernización e incorporación de equipamiento. Esta planificación plurianual expresada en la Ley de Reestructuración de las FFAA es más adecuada para el sector de la Defensa.

En lo que hace a la exposición del presupuesto, resulta necesario revisar las aperturas programáticas, de manera tal de contribuir a través de su perfeccionamiento, a incrementar en este aspecto la transparencia adoptando un programa de planeamiento programa y presupuesto (S3P).

#### **2. Producción para la Defensa**

Los cambios producidos en el contexto internacional así como las tendencias que se vislumbran, indican que no es aconsejable perder capacidad productiva en aquellas áreas que permitan garantizar la provisión de bienes y servicios esenciales a los órganos del Estado encargados de la defensa y seguridad. Se considera entonces trascendente establecer políticas explícitas de apoyo a la investigación, desarrollo y de producción para la defensa en el ámbito nacional, definidas en el planeamiento nacional. Para ello se vuelve necesario hacer un estudio en profundidad para determinar las prioridades de obtención de conocimiento

científico – tecnológico y así introducir al país en nichos de excelencia y calidad. La producción para la defensa de nuestro país tiene que ser de índole dual.

Se considera necesaria la sanción de la ley de Producción para la Defensa, -que lleva 15 años postergada-, y su reglamentación. Asimismo, se sugiere establecer medidas que promuevan y faciliten las exportaciones de los productos orientados a la Defensa que el país esté en condiciones de producir. En igual sentido, resulta imperioso continuar con el análisis que se está llevando a cabo por parte de los organismos intervinientes en el Régimen de Control de las Exportaciones Sensitivas y Material Bélico, a efectos de implementar una reforma integral del mismo, sin perjuicio del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por la República Argentina en materia de no proliferación de armas de destrucción en masa y tráfico ilícito de armas convencionales.

En el ámbito internacional es necesario establecer políticas que tiendan a favorecer la formación de una alianza de vital importancia desde el punto de vista estratégico en el contexto geopolítico del MERCOSUR, como así también, la conveniencia de lograr acuerdos internacionales para la cooperación y el desarrollo conjunto de emprendimientos de base tecnológicas.

### **3. Recursos humanos, materiales y financieros**

Si bien puede parecer un lugar común el mencionar que la Defensa debe ser comprendida en un sentido amplio y no sólo en términos militares, no está de más recalcar que también los recursos humanos, materiales y financieros deben ser entendidos de manera abarcativa.

En lo que concierne a los recursos humanos, puede decirse en este sentido que a pesar de haberse avanzado en la capacitación del personal de la Defensa en todos los niveles, la situación de crisis que ha atravesado la Argentina en el último tiempo, no ha favorecido el desarrollo de su potencialidad. Así, la restricción a la incorporación de personal civil (incluso en reemplazo de aquellos que se jubilan) y sobre todo la retención de los recursos humanos de excelencia ha redundado en una descapitalización en forma permanente, desde el punto de vista de los recursos humanos imprescindibles para tareas administrativas, de mantenimiento, productivas y de investigación y desarrollo, entre otras. Esta situación imposibilita la transmisión generacional de conocimientos y experiencias.

En cuanto a los recursos materiales, se ha señalado que el equipamiento de las FFAA se encuentra degradado por su antigüedad y por la carencia de recursos suficientes para su mantenimiento y reposición. Asimismo se ha dado a conocer la existencia de un Plan Director de las FFAA -en directa relación con el Planeamiento Estratégico Militar Conjunto- que contempla las principales necesidades de adquisición, modernización y reparación de los materiales de las FFAA. Planes como éste debieran ser recuperados y actualizados.

### **4. Concepto de Desarrollo**

Es necesario pensar en un modelo de desarrollo para la Argentina en el contexto de creciente globalización. Asimismo es pertinente reparar en los problemas de reconstrucción de la comunidad y de fijación de objetivos nacionales contemplando el compromiso de los actores sociales y políticos y de la ciudadanía en los temas de la Defensa nacional.

El desarrollo es parte vital de la Defensa nacional. Para ello, quizás se deba pensar en una relación sinérgica, en la cual no sólo se analizan las necesidades que la Defensa plantea a la sociedad, sino también cómo el desarrollo de la socie-

dad facilita y refuerza los requerimientos de la Defensa nacional en un mundo globalizado.

## **5. Estructura de Ciencia y Tecnología para la Defensa**

Es de remarcarse la necesidad de coordinación entre las Fuerzas, el sector público y el sector privado en la búsqueda de soluciones tecnológicas y organizacionales, procurando la implementación de un sólido Sistema de Ciencia, Tecnología y Obtención de Medios para la Defensa. El sistema universitario nacional juega un rol de suma importancia en este sentido.

El capital intelectual propio aún disponible, y la presencia de pasantes, becarios e investigadores de universidades, centros de enseñanza y del CONICET, pueden dar lugar a que los organismos remanentes se conviertan en centros científico-tecnológicos de excelencia.

Es necesario promover la vinculación de aquellos con empresas productivas nacionales y promover a su vez la articulación con el Sector de Ciencia, Tecnología e Innovación Nacional, concretando un desarrollo innovador de las tecnologías de uso dual o específico.

La complementación tecnológica con los organismos de ciencia y tecnología nacionales debe apoyarse en un mayor acercamiento a la población civil, en el ámbito académico y de la industria nacional. Asimismo es necesario recomponer la capacidad de compra nacional enmarcada en programas de obtención de mediano y largo plazo a fin de despertar el interés por parte de terceros países y de la industria privada nacional.

Para ello será necesario que un organismo que establezca las políticas en el más alto nivel coordine, centralice, administre y evalúe todas las actividades de investigación y desarrollo.

Por último, resulta prioritario el lograr acuerdos internacionales para la cooperación y el desarrollo conjunto de proyectos y sus tecnologías asociadas. Los proyectos militares conjuntos apuntan a optimizar los recursos disponibles y el aumento de la confianza mutua entre los países participantes.

Resulta a su vez esencial propiciar políticas para la formación de una Base Industrial de Producción para la Defensa, estimulando la participación de Pequeñas y Medianas Empresas de base tecnológica y de capital nacional, a través por ejemplo, de estímulos reales incorporados prioritariamente en el articulado de la Ley de Producción para la Defensa propiciada en este documento.

## **6. Relaciones con los organismos de ciencia y tecnología del gobierno nacional**

Las características interdisciplinarias, en lo tecno-científico, e institucional, en lo político, de los temas de Defensa requieren la articulación de organismos del área de Defensa con otros de Ciencia y Técnica del ámbito nacional. De hecho, no puede comprenderse el tema científico-tecnológico de la Defensa sino como parte de un todo sistémico.

El desarrollo de los sistemas de producción de tecnología debe estar orientado prioritariamente a satisfacer los requerimientos operacionales de las FF.AA. Considerando que las FFAA son un mercado de limitado potencial para poder mantener un aparato tecnológico-industrial dedicado con exclusividad a satisfacer

sus necesidades, debe contemplarse la apertura a otras posibilidades como la exportación.

Políticas tecnológicas adecuadas pueden derivar en incontables desarrollos subsidiarios de uso civil y militar. Una mayor interacción entre las FFAA y organismos del Estado, universidades, empresas y entidades, podría contribuir a estrechar los vínculos entre las Fuerzas y la sociedad en su conjunto, así como a optimizar la utilización de los recursos. En lo estrictamente referente al área de ciencia y tecnología, se ha señalado lo que fue considerado como un natural complemento: aquél existente entre los organismos nacionales -afectados mayoritariamente a tareas de investigación tanto básica como aplicada-, y aquellos del área de la Defensa -afectados principalmente a desarrollos específicos o de carácter experimental-.

También se ha destacado la necesidad de difundir los aportes que los organismos de ciencia y tecnología del área de Defensa están en condiciones de realizar al resto de la sociedad civil aprovechando sus capacidades de investigación y desarrollo y fomentando un accionar reticular y coordinando esfuerzos. En esta línea, es de recalcar la importancia del CITEFA, como organismo conjunto dedicado a la ejecución de actividades de Investigación y Desarrollo en el área de la Defensa. También cabe destacar los acuerdos estratégicos entre el Ministerio de Defensa a través de CITEFA, la Universidad Nacional de San Martín, la CONEA, el INTI y SEGEMAR en la constitución del Polo Tecnológico Constituyentes, en áreas de punta en la investigación y en la capacitación de personal superior civil y militar.

CITEFA y los grupos de investigación de otros organismos vinculados a las actividades de ciencia y técnica de las Fuerzas Armadas juegan un rol importante en la gestación de los acuerdos bilaterales que sostiene el Ministerio de Defensa a nivel internacional. Sin embargo y a fin de lograr la eficiencia del Sistema propuesto deberá tenderse rápidamente a formar un Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Defensa que logre articular las potencialidades y efectividades del sector.

La creación del Gabinete de Ciencia y Tecnología (GACTEC) en el ámbito de la Presidencia de la Nación (Jefatura de Gabinete), y del Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICYT), presentó una excelente oportunidad para encarar la reestructuración del sistema de ciencia y tecnología nacional y la planificación de investigación y desarrollo para el mediano y largo plazo. Si bien existe una voluntad de integrar los círculos de la investigación estratégica civil y militar, no se vio concretada en resultados prácticos.

Un modo de incentivar la participación de la iniciativa y de la industria privadas en los desarrollos de interés para la Defensa sin afectar el reducido presupuesto del Ministerio de Defensa, sería abrir el acceso de aquellas a los beneficios de la Ley de Innovación Tecnológica (Ley N° 23.877) y a los créditos del FONTAR y del FONCYT. Deberían poder incorporarse asimismo a los proyectos tecnológicos de interés para la Defensa

## **7. El impacto económico – social del despliegue de las FFAA en las economías regionales**

Las Fuerzas Armadas, son generadoras de recursos y demandan inversiones, debido que tienen necesidades. Las mismas, pueden ser atendidas en el ámbito nacional y requieren la prestación directa o indirecta de mano de obra, sea calificada o no, contribuyendo al desarrollo nacional en general y al de economías regionales en particular.

Las Fuerzas Armadas, debido a su amplio despliegue territorial, provocan un impacto económico, contribuyen al desarrollo social y provocan un efecto multiplicador y movilizador en las economías regionales.

La producción para la defensa y la ejecución de las tareas de mantenimiento constituyen polos de expansión industrial y técnico.

## Mesa 8 - Movilización y Reservas

### *Dictamen*

#### **1. Introducción: movilización nacional y contexto internacional**

El conflicto armado entre países integrantes de la subregión no es una posibilidad cierta en la actualidad debido al sólido avance de los acuerdos de cooperación e integración en el ámbito del MERCOSUR ampliado, que últimamente ha alcanzado un nuevo hito con el “Consenso de Buenos Aires” firmado entre Argentina y Brasil. Un sólido proceso de convergencia cooperativa se ha instalado en la subregión y nada indica que vaya a interrumpirse. No debería descartarse, sin embargo, que a mediano o largo plazo, pudieran emerger amenazas extra o intra regionales para los intereses vitales y estratégicos argentinos, hoy indeterminadas. A título meramente preventivo cabe tomar recaudos en materia de movilización material y humana, para integrar y coordinar el esfuerzo defensivo de la Nación.

La identificación, evaluación, selección, preparación y adecuación de los recursos existentes deben implementarse desde la situación de paz para estar disponibles en situaciones de conflicto, si fuera menester.

La consideración de los distintos aspectos de la movilización y reservas lleva a enfocar dos dimensiones del problema. A saber:

#### **a) Movilización Nacional: marco conceptual, legal y operativo**

Consiste en el aprovechamiento, la adecuación y el empleo de los recursos, capacidades humanas, materiales y tecnológicas de la Nación según las exigencias de la Defensa Nacional y mediante la integración de todas las Fuerzas de la Nación. Es decir, la preparación activa de toda la sociedad en cumplimiento del derecho y deber de todos los argentinos de participar en la defensa de su Patria, por medios militares y/o civiles.

La ley 17.649 de Movilización Nacional, fue derogada en 1988 con la promulgación de la Ley 23.554 de Defensa Nacional que en su Art. 8 estableció la obligación de la preparación de toda la Nación y su eventual movilización para el caso de conflictos que requirieran el empleo de las FF.AA. o de otras crisis de naturaleza no militar, al mismo tiempo que incluía a los ciudadanos no incorporados para prestar servicios militares en la opción de hacerlo en el Servicio Civil de Defensa (régimen anticipado en la ley 20.318). La ley de Defensa Nacional, asimismo, define a la Movilización (art. 32), a la requisición y a las obligaciones de todos los habitantes (nacionales o no) como “carga pública” frente a las necesidades de la defensa (art. 34 y 35), a las penalidades en caso de incumplimiento (art 36 y 37), y prescribe la redacción de un proyecto de Ley de Movilización dentro de los 365 días a partir de su sanción (art. 45), como responsabilidad del CODENA.

La ley 24.948 de Reestructuración de las FF.AA. incorporó previsiones logísticas y de movilización (art. 4), que determinaron la necesidad de constituir reservas para cada fuerza armada (art. 11) y de establecer un régimen de servicio activo para los reservistas mediante la incorporación de ciudadanos por períodos determinados (art. 33).

Luego, una serie de decretos y disposiciones del PEN, de 1999 al 2002, establecieron algunas herramientas institucionales y facultades ministeriales para casos de movilización parcial o total: el 355/02 de competencias del Ministerio de Defensa en materia de movilización y reservas; el 357/02 de política de movilización y plan de movilización como objetivos de la Secretaría de Asuntos Militares; la decisión administrativa 21/02 (Estructura organizativa del MINDEF) sobre accio-

nes vinculadas con la movilización nacional a cargo de la Dirección General de Políticas del MINDEF; y la resolución de Creación y Reglamentación de una Junta Superior Logística.

Como se ve, un proceso que necesita ser revalidado y ordenado mediante una única ley de Movilización Nacional, cuyo anteproyecto comenzó a elaborarse en 1999 y finalmente fue enviado al Congreso Nacional en el año 2001. Cabe destacar la necesidad de la sanción de una Ley de Movilización Nacional.

## **b) Las dimensiones múltiples de la movilización nacional**

Un Plan de Movilización Nacional se conformaría a partir de un conjunto de planes componentes, decididos por el PEN, y coordinados por el MINDEF en caso de ejecutarse. Ellos serían los siguientes:

- Plan de Movilización Militar (Conjunta y de cada FF.AA. y sus reservas).
- Plan de Movilización Económica compuesto por planes de: movilización financiera, industrial, comercial, de servicios y de obras.
- Plan de Movilización de política interior.
- Plan de Movilización de política exterior.

Todos los organismos estatales involucrados deberían redactar sus respectivos planes, en el esfuerzo común de dar cumplimiento al planeamiento nacional.

## **La movilización industrial**

Necesita de estudios, investigaciones y estadísticas conducentes al conocimiento de aquellas posibilidades industriales del país que se relacionan con la producción de materiales y elementos de uso bélico y con las previsiones para su incorporación al esfuerzo de movilización nacional.

La DGFM llevaba un inventario de toda la industria del país que podía ser reconvertida al servicio de la defensa en caso necesario, pero actualmente ese registro está desactualizado.

## **2. Constitución y movilización voluntaria/obligatoria de la reserva**

La ley de Personal Militar 19.101 prevé la constitución de reservas de las FF.AA. pero no su movilización; la ley 23.554 de Defensa Nacional, por su parte, ordena la constitución y eventual movilización de reservas, pero al haber derogado la 17.649 (Movilización Nacional) deja sin marco legal operativo a su eventual ejecución, mientras la ley de Reestructuración de las FF.AA. (24.948) lo establece como misión del MINDEF.

Se hace necesario precisar el concepto de “reservas” a fin de determinar si se lo emplea en un sentido restringido o comprensivo de todos los ciudadanos que, por convocatoria o voluntariamente, concurren a sostener el esfuerzo de la defensa.

La reserva, en un concepto amplio, es el personal que proviniendo o no del cuadro permanente de las FF.AA. podría prestar servicios militares o civiles para la Defensa; es decir no se trata sólo del personal incorporable a cada Fuerza Armada sino al resto del Sistema de Defensa Nacional. En su concepto restringido es sólo personal que cumple roles militares.

Las reservas de las FF.AA. son organizaciones dentro de cada fuerza que sirven para completar su cuadro permanente de oficiales, suboficiales y tropa, se-

gún lo establezcan las máximas autoridades de conducción de la defensa y las disposiciones legales pertinentes.

La reserva militar está constituida por dos componentes, según su origen:

- la reserva incorporada, que no pertenece al cuadro permanente pero que está revistando en alguna de las tres fuerzas armadas: sea por convocatoria o voluntariamente (con jerarquía de oficial, suboficial o tropa). La situación de revista puede ser: servicio efectivo, disponibilidad y pasiva.
- la reserva fuera de servicio, constituida por personal que conserva su aptitud militar, a saber: miembros del cuadro permanente en retiro o baja; personal que recibió instrucción en alguna fuerza armada como cadete o aspirante (no recibidos) o como soldado (haya pasado o no a la reserva como oficial o suboficial); ex – cadetes de liceos militares que obtuvieron al finalizar o interrumpir sus estudios un grado de oficial o suboficial, o se fueron de baja como soldado instruido; todo argentino que no habiendo recibido instrucción militar esté en condiciones de prestar servicios en alguna FF.AA. luego de su capacitación y entrenamiento.

Las leyes que enmarcan la eventual incorporación a las FF.AA. de personal de reserva fuera de servicio, son: la ley para el Personal Militar, la ley de Servicio Militar (sistema Voluntario y sistema Obligatorio), la Ley de Reestructuración de las FF.AA.

## 5. Conclusiones

- Debe instituirse un órgano específico del MINDEF que proponga, planifique, organice y controle la ejecución de la Movilización Nacional, instancia que no debería tener una jerarquía menor a la de una Subsecretaría específica.
- El concepto de Movilización y Reservas implica que las FF.AA. con sus medios específicos en constante evolución y preparación, deben mantener previsto el modo de completar los requerimientos para conformar adecuadamente los componentes que dependerán de los Comandos Operacionales –en caso de la posibilidad de un conflicto armado- con el importante aporte del medio civil: la reserva movilizada y los recursos obtenidos o requisados.
- El desarrollo del nuevo sistema de reservas debe guardar estrecha relación con la reestructuración general de las FF.AA., su dimensionamiento y su despliegue, y la inversión en el mismo debe estar en proporción con el presupuesto que se asigna al adiestramiento y mantenimiento de las organizaciones militares permanentes, constituyéndose en un rubro presupuestario adicional, ya que hoy no existen recursos disponibles en la finalidad de la Defensa para instruir, equipar y adiestrar reservas.
- Se plantea la necesidad de que el MINDEF produzca un glosario técnico que normatice el uso de un vocabulario unívoco para todos los organismos que intervienen en la movilización nacional.

## Mesa 9 – Inteligencia y defensa

### *Dictamen*

#### **1. Situación general**

El concepto de incertidumbre, en el cual, se conjugan a nivel global procesos de desequilibrios, conflictos, amenazas, integraciones, bloques, alianzas, intereses y luchas de poder, tiene como principal herramienta, para la definición de caminos estratégicos, la acción temprana y oportuna de la inteligencia.

Esta actividad central del Estado adquiere una prioridad y urgencia que deriva no sólo de la situación del entorno internacional sino también de la situación en el plano nacional.

La ley 25.520 de Inteligencia Nacional completa el marco legal que se inicia en 1988 con la sanción de la ley 23.554, por el cual se sientan las bases legales que regulan la Defensa Nacional, marco legislativo que fue concebido a partir de un profundo debate, producto del cual se establecieron consensos básicos alrededor de una nueva concepción acerca del rol de la defensa nacional dentro del sistema democrático, con pleno respeto de las disposiciones que surgen de la Constitución Nacional y su Preámbulo.

La ley de Inteligencia Nacional estipula pautas de transparencia para un adecuado funcionamiento del sistema de inteligencia nacional, sin obstaculizar o limitar la eficacia de la actividad que regula, fijando asimismo herramientas imprescindibles para su efectiva conducción y fiscalización. Por ello permite el equilibrio presupuesto en un sistema democrático, razón por la cual sus contenidos expresaron el consenso necesario para la creación de un nuevo sistema de inteligencia.

La ley 25.520 se erigió como una ley marco; su flexibilidad en cuanto a la posibilidad de creación de orgánicas y procedimientos permite una necesaria integración funcional de los distintos componentes del sistema nacional de inteligencia.

Hasta aquí, se ha mostrado un cuadro de situación que marca la necesidad y el papel de la inteligencia, su relación con la Defensa y las características generales del marco legal que la gobierna. En lo que sigue se buscará avanzar en algunas definiciones.

#### **2. Consensos generales**

##### **Sistema de Inteligencia Nacional – Ley 25.520**

El desarrollo del cuerpo normativo que regula la Defensa Nacional demandó el tiempo necesario para alcanzar su sanción en base a un consenso amplio y pluralista. Éste posibilitó la concreción de cambios culturales importantes en la sociedad y en la conducción política de la Defensa, conciliables con el pleno respeto de los derechos de la ciudadanía.

La ley 25.520 de Inteligencia no ha tenido aún el sustento de un período constitucional de gobierno completo, que permita examinar su evolución en forma integrada dentro de una dirección estratégica sustentada.

El impulso de la voluntad política, dará plena vigencia a la finalidad que se ha tenido en cuenta para la sanción de dicha ley. Asimismo, posibilitará un mejor

aprovechamiento de la inteligencia como aporte para la toma de decisión en diferentes niveles de la conducción del Estado.

La ley ha instalado un sistema formal, cuya materialización dependerá de un importante esfuerzo docente y del establecimiento de eficientes vínculos que interrelacionen las distintas partes concernidas, sean estas usuarias o productoras de inteligencia.

La definición y formulación de una visión estratégica nacional será el disparador necesario para dotar de un objetivo unificado al Sistema de Inteligencia Nacional.

Asimismo, brindará las bases para el desarrollo de una estrategia militar que complete el escenario de la inteligencia nacional.

El desarrollo de la inteligencia exterior presenta inconvenientes planteados por aquellas amenazas que por su despliegue se caracterizan como transnacionales.

Al no ser el mapa de este tipo de amenaza coincidente con las fronteras de un solo país, su ámbito de influencia abarca más de un Estado. Esto plantea la posibilidad de que su presencia pueda ser de naturaleza distinta en cada país. En este caso, cada país deberá enfrentarla atendiendo a la naturaleza específica de aquella.

El seguimiento de la amenaza atendiendo a su despliegue total, se ve interrumpido por no estar fortalecidos aún los vínculos y procedimientos que configuran un sistema de inteligencia.

La Ley de Inteligencia brinda la posibilidad bajo, la autoridad de la Secretaría de Inteligencia de crear los vínculos, orgánicas y procedimientos que sean convenientes y necesarios para concretar el funcionamiento de un sistema de inteligencia integrado, en áreas de la Defensa y la Seguridad al servicio del Estado.

De todo esto se desprende, como conclusión, la necesidad de establecer con urgencia el Sistema de Inteligencia Nacional, que contemple estas situaciones y otras, y sea capaz de avanzar en el análisis conjunto de las consecuencias estratégicas y operativas derivadas de estas amenazas, con la finalidad de coadyuvar al esclarecimiento de la incertidumbre mencionada en el primer párrafo de este dictamen.

Es de especial interés para lograr un Sistema de Inteligencia, la puesta en vigencia de la reglamentación de la Ley 25.520.

### **Formación del personal de los organismos de inteligencia**

Este área de la inteligencia es la que ha suscitado una mayor atención, encontrándose en proceso de evolución. El vínculo académico entre la Escuela de Defensa Nacional y la Escuela de Inteligencia así como también con el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y la Secretaría de Inteligencia aporta a la consolidación y mejora de un Sistema de Inteligencia.

El Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas forma especialistas en inteligencia militar. No obstante, no parecería estar del todo claro cuál es el órgano de formación en materia de "inteligencia para la Defensa".

La Ley 25.520 es clara en el sentido de establecer la Escuela Nacional de Inteligencia como responsable de la formación y capacitación del personal de la Secretaría de Inteligencia. Asimismo, la reglamentación de la Ley establece la responsabilidad de institutos específicos para la capacitación del personal de inteligencia de los subsistemas militar y de criminalística.

Los lineamientos, expuestos en la ley, respecto a las actitudes y valores que requiere la formación de personas y funcionarios con responsabilidades de inteligencia en cuanto a “ética, actitud solidaria, reflexiva y crítica”, constituyen un basamento relevante para modelar un perfil necesario del personal de inteligencia.

Se considera que la integración de los institutos de formación en Inteligencia de las Fuerzas Armadas, favorece al sistema y a la acción conjunta de las fuerzas.

### **Articulación política de la Inteligencia para la Defensa**

La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, que deberá asentarse en el Ministerio de Defensa, una vez consolidada en sus objetivos, doctrina y organización será una parte importante del sistema.

La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar y su vinculación con organismos como el CODENA y su órgano de trabajo, el GRUTEN, complementan los organismos de la Defensa Nacional.

### **3. Propuesta de Política de Defensa en el Área de Inteligencia**

Se considera conveniente poner en total vigencia y desarrollar la ley N° 25.520, incluyendo el pleno funcionamiento de los organismos establecidos en ella –en especial el correspondiente al área de defensa- y dotarlos de los medios humanos y materiales necesarios para ello, asegurando el debido control.

#### **Aspectos particulares de atención inmediata**

- Crear la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, dotándola de los medios humanos y materiales que le aseguren la disposición de las capacidades necesarias para cumplir la misión que le adjudica la Ley N° 25.520.
- Poner en pleno funcionamiento la Dirección de Inteligencia Criminal, dotándola de los medios humanos y materiales que le aseguren la disposición de las capacidades necesarias para cumplir la misión que le adjudica la Ley N° 25.520.
- Asegurar la realización de una adecuada supervisión, que incluya el control parlamentario;
- Dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 4 de la reglamentación de Ley de Inteligencia que establece que “La Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación dictará las normas que fueren necesarias para el funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional de acuerdo a la misión conferida en el artículo 7 de la Ley.”
- Dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 21 de la reglamentación de la Ley de Inteligencia que dice: “Créase en el ámbito de la Escuela de Inteligencia Nacional una comisión transitoria para la elaboración de un anteproyecto de Doctrina de Inteligencia Nacional en un plazo de 365 días. Dicha comisión estará integrada por delegados de todos los organismos del Sistema Nacional de Inteligencia, designados por resolución del Secretario de Inteligencia de la Presidencia de la Nación, a propuesta de cada organismo, los cuales podrán hacer intervenir a especialistas en las subcomisiones de trabajo que al efecto se crearen.”

