

XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia.
Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, 2017.

Los conceptos argentinos de la Defensa en sus momentos geopolíticos.

Barreto, Luis Maximiliano, Covelli, Esteban
Agustín.

Cita:

Barreto, Luis Maximiliano, Covelli, Esteban Agustín (2017). *Los conceptos argentinos de la Defensa en sus momentos geopolíticos. XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/473>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XVI JORNADAS INTERESCUELAS/DEPARTAMENTOS
DE HISTORIA
Mar del Plata, Buenos Aires

Mesa 83: “Historia de las Fuerzas Armadas, la Guerra y la
Defensa Nacional en la Argentina del siglo XX”

“Los conceptos argentinos de la Defensa en sus momentos
geopolíticos”

Barreto, Luis Maximiliano (Universidad Nacional de Rosario)

Covelli, Esteban Agustín (Universidad Nacional de Rosario)

PARA PUBLICAR EN ACTAS

Introducción

En la evolución de la vida de un Estado, su apreciación geopolítica¹, variará de acuerdo con el momento histórico en el que se encuentre inmerso. En un momento, el país puede encontrarse en el centro de la política internacional y en otro estar completamente aislado del sistema. En efecto, conforme a las características específicas que presente el escenario internacional, la estrategia de relacionamiento del Estado con los otros actores se alterará en función de sus intereses tanto vitales como circunstanciales.

Asimismo, las percepciones de los estados se adaptarán a la coyuntura regional e internacional, considerando siempre las condiciones internas del país. En este marco, una de las decisiones políticas más importantes en lo referido a las apreciaciones geopolíticas, son los conceptos de defensa adoptados por cada administración. Justamente, cada abordaje sobre la defensa surgirá a partir del diagnóstico o apreciación geopolítica tomado por la dirigencia de turno.

¹ Jorge Atencio define la apreciación geopolítica como el “proceso mental que se realiza con el fin de estudiar los flujos geopolíticos en un caso dado, permitiendo valorarlos, determinar su acción y deducir las medidas de conducción política que, desde el punto de vista de estos flujos, convenga adoptar en dicho caso”. Atencio, Jorge. 1983, *Qué es Geopolítica*, Argentina: Pleamar, pág. 138.

Teniendo en cuenta lo dicho, a lo largo de la exposición nos proponemos trabajar en torno a los siguientes interrogantes: ¿cuáles fueron los conceptos de defensa que adoptó la Argentina en el siglo XX y principios del siglo XXI? ¿Cuál era la apreciación geopolítica en la que se enmarcaron los conceptos identificados? Como se expuso párrafos arriba, la idea que guía este trabajo es que cada concepto de defensa responde a la apreciación geopolítica coyuntural de la Argentina en su relación con la región y los sucesos globales como también en consideración de las cuestiones de orden interno.

El análisis se organiza en cuatro secciones. La primera de ellas, contiene una definición preliminar del concepto de defensa y, las restantes, se corresponden con tres grandes períodos de tiempo en que fue predominante una específica apreciación geopolítica: el primero se extiende desde principios del siglo XX hasta finalizada la segunda guerra mundial; el segundo, comprende casi toda la guerra fría hasta el retorno a la democracia; y el tercero, abarca el intervalo de estabilización de la democracia en el país hasta nuestros días.

Este esquema busca responder a los diferentes contextos geopolíticos tanto globales como regionales, considerando también las dinámicas políticas nacionales. En pocas palabras, estos tres períodos se identifican a) con el modelo de acumulación agroexportador, donde fue fuerte la relación con el imperio británico; b) el segundo, con la competencia geopolítica entre el país y sus vecinos de mediados del siglo XX; y c) el tercer momento, que inicia con el retorno a la democracia en Argentina y en la región, se asocia a los esfuerzos por neutralizar toda diferencia geopolítica y avanzar con la cooperación.

1. Hacia una definición de concepto de defensa

Antes de avanzar en la exposición, es necesario aclarar qué se entiende por concepto de defensa y advertir algunas dificultades y especificidades que presenta su definición. En primer lugar, la propuesta de las líneas siguientes constituye una definición genérica por cuanto su contenido práctico varía dependiendo del contexto histórico del que se hable. Como se verá más adelante, emplearemos dos variables que nos ayudarán a caracterizar el concepto de defensa nacional a lo largo del tiempo. Asimismo, este carácter coyuntural permite decir que, dependiendo de las circunstancias, el componente político o jurídico del concepto puede variar. Es probable que a medida que avanza el siglo y asistimos a una mayor institucionalización de la sociedad, los aspectos jurídicos cobren mayor peso. En el caso bajo estudio, se observa que el concepto de la defensa sufre una progresiva precisión con el correr del tiempo, a través de leyes que establecen con detalle sus alcances. De todos modos, los

componentes suelen estar en tensión y, por ejemplo, la existencia de legislación que precise detalladamente los alcances del concepto no menoscaba la importancia del componente político que, incluso, puede ir en dirección contraria a lo determinado en las normativas. Por último cabe decir que en Argentina, históricamente las Fuerzas Armadas (FFAA) han exhibido un papel destacado en la definición y puesta en práctica del mismo, por lo cual son un actor relevante que le otorga especificidad al caso argentino.

En consideración de lo dicho, entendemos al concepto de defensa como la apreciación e identificación de posibles amenazas al interés del Estado, no necesariamente escritas, que revisten un carácter coyuntural y portan una concepción particular de la Nación, la guerra y las funciones y campo de acción del instrumento militar estatal. Empleamos el término interés del Estado pues, a pesar de que en la sociedad circulan numerosas orientaciones acerca de cuál debería ser el interés nacional, solo prestamos atención a la visión sostenida por la dirigencia que accede a la conducción del Estado, aunque en su apreciación e identificación participen numerosos actores.

Como ya lo advertimos, a los efectos de caracterizar la evolución del concepto de la defensa desde el 1900 al día de hoy, observaremos dos variables. La primera refiere al entendimiento general sobre la defensa y se representa por la dicotomía defensa integral-defensa restringida. La restante, se vincula con el campo de acción sobre el cual se proyecta la misma y está constituida por el par interno-externo que refiere al plano doméstico o exterior al Estado. Cabe destacar que ambas variables deben pensarse como un *continuum* a los efectos de evitar la visión de compartimientos estancos. En función de ello, observamos cuatro grandes conceptos de la defensa desde inicios del siglo XX al presente.

2. El concepto de la defensa durante el modelo agroexportador

Denominamos como “modelo agroexportador” a esta primera etapa tomando como base el modelo de acumulación económica heredado desde la década del 1880, y que se extiende hasta mediados del siglo XX al comenzar el orden bipolar. Este momento se caracteriza por la orientación argentina hacia el viejo continente, particularmente en su relación especial con el Reino Unido. Otra peculiaridad del período, es la tendencia del país hacia la neutralidad frente a los conflictos mundiales.

Cabe destacar que la permanencia del modelo agroexportador se correspondió a la decisión de continuar con el rol de proveedor de materias primas en respuesta a la creciente demanda de las mismas en el mercado mundial, sobre todo por parte de las grandes potencias. Además, la influencia del Reino Unido se explica en parte por el peso que este actor tenía en el sistema multipolar de aquellos tiempos, que lo presentaba como el Estado balanceador y en dominio del sistema monetario internacional.

Entre los diversos análisis geopolíticos, se destaca el del Almirante Storni. Éste remarcó el peso específico del viejo continente en la política mundial, como la “cuna de la civilización occidental”², y la enorme distancia existente desde allí hasta la Argentina. Esta separación del centro de poder, sumado a las barreras naturales que tiene la Argentina —océano al este y sur, cordillera al oeste y zonas selváticas al norte— lograron que el país se encontrara en una condición de insularidad. Esta circunstancia también se vio reflejada en sus relaciones con el resto de la región. Tomando las palabras de Storni, los países vecinos “tenían poco que ofrecer”³ a la pujante Argentina, aunque no se debían descuidar las conveniencias de aunar esfuerzos.

Otro aspecto donde se puede ver la “insularidad” del país es a través de la observación de su postura en los diferentes conflictos, esencialmente en la primera guerra mundial como en la segunda. En ambos casos la postura oficial argentina fue de neutralidad, sin apoyar abiertamente a ningún bando⁴.

En pocas palabras, los esfuerzos geopolíticos de la Argentina a principios de siglo tuvieron como norte el comercio de productos primarios a las cada vez más demandantes economías del Norte, dejando en segundo plano las relaciones con el resto de la región. Para esto, se tomarían las medidas necesarias para el mejor aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, tanto agropecuarios, mineros como energéticos.

2.1 Defensa Convencional (1900-1943)

En lo que refiere al concepto de defensa, en esta primera etapa identificamos un concepto con tres matices. Los mismos pueden diferenciarse estableciendo tres sub-períodos:

² Storni, Segundo R. 2009 [1916], *Intereses Argentinos en el Mar*, Buenos Aires: Armada Argentina, pág. 29

³ *Ídem*.

⁴ A pesar de esto, existen ciertos debates sobre la inclinación hacia un bando u otro. Fundamentalmente en la segunda, que se acusó a la Argentina de apoyar al Eje, obligándola a declararle la guerra.

a) 1900-1916

El primero de ellos inicia con el nombramiento del jefe del Estado Mayor General, coronel Pablo Ricchieri como ministro de guerra en el año 1900. Constituye una sub-etapa donde las FFAA en general, y el Ejército en particular, profundizan el proceso de profesionalización en que se encontraban inmersos desde hacía un tiempo.

Las características de dicho proceso permiten pensar en una noción de defensa restringida, basada en el rechazo al involucramiento militar en la escena política. El quehacer político era un elemento capaz de disolver el cuerpo militar, por lo cual, se requería dedicar el tiempo a la instrucción y el perfeccionamiento⁵. En este sentido, la defensa se vinculaba con una visión convencional de la misma, articulada sobre las hipótesis de conflicto con Chile y Brasil (la propia elección de Roca para un segundo mandato presidencial obedeció al peligro de guerra con Chile⁶).

En relación con el segundo eje, si bien la idea de la defensa expuesta puede hacer pensar que el plano de acción de las FFAA es el externo, la práctica mostró difusa esta apreciación. Se observa que el instrumento militar desempeñó tareas en el ámbito doméstico: se creó el Instituto Geográfico Militar que colaboró con la elaboración de la cartografía oficial del territorio nacional y la realización de los trabajos geodésicos para apoyar la actividad civil, además de la militar. Por otro lado, a partir de la ley 4.031, conocida como Ley Ricchieri, se instauró el servicio militar obligatorio que cumplió un importante rol en la alfabetización y educación cívica de conscriptos. Asimismo, en el contexto de una elevada tasa de inmigración, poco o nada integrada, dicha institución constituyó una herramienta destacada en la integración de los hijos de los inmigrantes, al quitarlos del medio encerrado en que se encontraban e incorporarlos al país natal⁷.

b) 1916-1922

El segundo sub-período inicia con el arribo de Hipólito Yrigoyen. Aquí se acentuó la tendencia de cierto involucramiento de las FFAA en cuestiones de orden interno. Para ejemplificar tenemos las intervenciones federales decretadas por el presidente. Por añadidura, la represión social que solía estar en manos de la policía, tras el fin de la primera guerra mundial y el triunfo de la revolución soviética en Rusia, encontró a los militares cumpliendo

⁵ Scenna, Miguel A. 1980, *Los militares*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano, pág. 120.

⁶ *Ídem*, pág. 122.

⁷ *Ídem*, pág. 118-119.

ese rol. Por ejemplo, en 1917 una huelga de frigoríficos fue sofocada por la marina (Scenna, 1980:137), y es ampliamente conocido el papel de las FFAA en el estallido social conocido como la “Semana Trágica”. Por este motivo, también podemos decir que las instituciones castrenses fueron utilizadas de manera funcional a la administración política.

En cuanto al eje restante, esta sub-etapa presenta momentos que, de modo embrionario, serán la antesala de concepciones de la defensa más integrales. Esto se manifiesta con la llegada del coronel Enrique Mosconi a la Dirección de Yacimientos Petrolíferos Fiscales en octubre de 1922, quien representaba a una línea de oficiales que sostenía que sin industria propia, autónoma y capaz de surtir a las necesidades de la Nación el país no podía ser soberano.

c) 1922-1943.

La última sub-etapa corresponde al período instaurado por el golpe de Estado de 1930. Evidentemente, esto significó el abandono del criterio “ricchieriano” de mantenerse fuera de la política. Cabe agregar que el argumento de este accionar fue justificado por una idea presente ya desde los años de Ricchieri: mantener el orden y el respeto a la ley. No obstante, el sector golpista abandonó fugazmente el poder⁸.

En cuanto al eje acerca del entendimiento general sobre la defensa, se observa una visión convencional sobre la guerra (ejército nacional regular enfrentado a otro ejército nacional regular), aunque se identifican elementos que aportan a una visión más integral de la misma. Es el caso de la promoción de la producción local de armamentos que se dio en el marco del proceso de sustitución de importaciones⁹.

3. El concepto de la defensa durante la Guerra Fría

Llegando a mediados del siglo XX el sistema internacional mutó radicalmente, para pasar a un orden bipolar, donde dos superpotencias competirían por la imposición de un modelo económico y sociopolítico. Hacia el interior de la Argentina también cambiaría radicalmente la política con la llegada del Gral. Juan Domingo Perón a la presidencia.

Uno de los cambios geopolíticos más importantes de Perón fue el giro del foco de la política exterior que puso a la Argentina en el centro de la política sudamericana, a partir de

⁸ López, Ernesto. 1985, “Doctrinas militares en Argentina: 1932-1980”, en Moneta, Carlos, López, Ernesto y Romero Aníbal, *La Reforma Militar*, Buenos Aires: Editorial Legasa, pág. 107.

⁹ *Ídem*, pág. 110.

sus iniciativas con los países vecinos. De esta manera, durante el peronismo se replanteó la dinámica con la región, el modelo de acumulación y las relaciones con el resto del sistema internacional.

3.1 Defensa Integral (1943-1955)

A los ojos de Perón, el enfrentamiento entre el capitalismo y el comunismo llevarían al mundo hacia una tercera guerra mundial. Esta conclusión fue catalizada por las pruebas nucleares soviéticas en 1949, la Guerra de Corea y las guerras de contención, como la de Indochina, demostrando que el mundo se encontraba en una guerra “semi caliente”, donde las superpotencias buscaban constantemente involucrar al resto de los países¹⁰.

En caso de desatarse una guerra abierta, sospechaban desde las altas cúpulas del gobierno, éstas iban a tener como objetivo asegurarse la provisión de recursos naturales, particularmente el alimento a partir de la superpoblación mundial —aquí se destaca a la región como gran proveedora y la oportunidad de ganar peso en la política mundial.

A partir de este análisis es que se plantea la Tercera Posición. Tal fue una propuesta filosófico-política muy importante ya que planteó una barrera ante el avance al comunismo sin comulgar plenamente con los postulados del capitalismo impulsado desde Washington y, a la vez, definió una histórica determinación de autonomía e identidad nacional¹¹.

En su aplicación económica, el gobierno propuso el primer y segundo plan quinquenal, evidenciando la importancia de la infraestructura y de la autonomía de servicios vitales para un Estado. Son ejemplos, el transporte en ferrocarril, marítimo y fluvial, la creación de gasoductos, como también la creación y administración de la energía nuclear. La ciencia y el desarrollo tecnológico fueron fuertemente impulsados. Otro punto muy importante que destacó Perón fue la problemática de la situación demográfica e industrial del mundo. En su diagnóstico, observaba una superpoblación mundial y también una súper industrialización¹². Asimismo, éste comprendía que el futuro de la sociedad nacional, regional y mundial dependía de la coordinación del trabajo conjunto entre las diferentes

¹⁰ Koutoudjián, Alfredo. 2014, *La Visión Geopolítica de Juan D. Perón (1944-1974)*, EDENA: Seminario 2014 sobre la Defensa Nacional en el Pensamiento de Juan Domingo Perón. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ovAFIrxLRk8> (Consultado el 17 de noviembre 2015).

¹¹ Perón, Juan D. 1974 [2006], *Modelo argentino para el Proyecto Nacional Parte I*, Buenos Aires: Instituto Nacional “Juan Domingo Perón” de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas, pág. 18.

¹² Koutoudjian, *op. cit.*

nacionalidades¹³. Con respecto a la región latinoamericana, se puede agregar que la política de Perón en su primera presidencia, trató de consolidar un espacio de solidaridad política y económica, especialmente con los países del Cono Sur¹⁴.

Estos considerandos geopolíticos llevaron a que se desarrolle lo que se denomina aquí como el “concepto de defensa integral”, implementado entre 1943 y 1955 y fundamentado por la “Doctrina de Defensa Nacional” (DDN). Esta doctrina fue de lo más abarcativa, agregando a las hipótesis de conflicto ya mencionadas, principios tales como el de “Nación en Armas” y de “Guerra Total”. Los postulados principales marcaban la necesidad del desarrollo industrial del país y una política social que garantizara la unidad nacional y el bienestar de la población¹⁵. Es decir, que la defensa no se debía restringir al rol de las FFAA, sino que implicaba el compromiso de “todos los sectores de la sociedad, todos sus habitantes, todas las energías, todas las riquezas, todas las industrias y producciones más diversas”¹⁶.

3.2 Defensa con énfasis en el componente doméstico (1955-1983)

Tras la autodenominada Revolución Libertadora de 1955, la política argentina se va a caracterizar por su inestabilidad y la constante presencia de la influencia militar. Este evento va a inaugurar lo que aquí se denomina como una noción de la defensa con “énfasis en el componente interno o doméstico”, la cual se irá consolidando con el tránsito de los años. El influjo de la Escuela de las Américas con su “Doctrina de Seguridad Nacional” (DSN) en los organismos militares de Latinoamérica replantearon los objetivos inmediatos de estos últimos, materializando también la injerencia norteamericana en los asuntos internos de cada Estado. El hincapié en el ámbito interno, propio de este concepto, se complementó también con la incorporación en 1956 de la “Doctrina de la Guerra Revolucionaria” francesa por el Ejército¹⁷.

¹³ Perón, Juan D. 1974 [2006] *Modelo argentino para el Proyecto Nacional Parte II*, Buenos Aires: Instituto Nacional “Juan Domingo Perón” de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas, pág. 79.

¹⁴ Lanús, Juan A. 1986, *De Chapultepec al Beagle: Política Exterior Argentina, 1945-1980*, Tomo II, Buenos Aires: Hyspamerica Ediciones Argentina S.A., pág. 7.

¹⁵ Rodríguez, Laura y Soprano, Germán. 2015, “La producción de un consenso sobre la defensa en la última dictadura en Argentina. Militares y civiles en la Escuela de Defensa Nacional”, *Revista de Ciências Sociais*, Vol. 5, Nº 1, pág. 53-77.

¹⁶ Saín, Marcelo. 2010 “Defensa Nacional y Fuerzas Armadas. El modelo peronista (1943-1955)”, *La Construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas*, Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pág. 216.

¹⁷ Soprano, German. 2015, “El Ejército argentino en democracia: de la ‘doctrina de la seguridad nacional’ a la definición de las ‘nuevas amenazas’ (1983-2001)”, *Revista Universitaria de Historia Militar*, Vol. 4, Barcelona, pág. 88.

A esta renovada situación se le sumó el aumento de las tensiones militares a partir de los irresueltos problemas geopolíticos entre los países latinoamericanos. Ejemplos de estos fueron los conflictos limítrofes con Chile, a través de la cordillera y particularmente en el canal de Beagle; por otro lado la problemática derivada de la construcción y administración de represas aguas arriba en la cuenca del río Paraná con Brasil.

Manteniendo así sus tradicionales hipótesis de conflicto, las FFAA se ocuparon también del plano interno, cumpliendo funciones de seguridad interior. Dicha función no se había observado en la etapa precedente donde las mismas eran el instrumento principal de la defensa, pero sin injerencia en las tareas concernientes a la seguridad interior. Tal como lo expresa Saín, en la etapa previa el “orden y la seguridad pública” eran tareas prioritarias de las Fuerzas de Seguridad (FFSS) tales como la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Nacional Marítima y los cuerpos policiales provinciales¹⁸.

Como se sabe, las crecientes amenazas provistas por los movimientos insurgentes, fogueados por el conflicto bipolar, lograron que las políticas de defensa giraran su foco de atención hacia el interior. De esta forma, el principal peligro que debían contener las FFAA eran los llamados enemigos interiores. Específicamente, este cambio se materializó con el decreto 9.880 del presidente Arturo Frondizi. Éste definió las bases del “Plan de Conmoción Interior” y fue profundizado con la Ley 16.970 de Defensa Nacional de 1966. Estos instrumentos dieron la facultad al Presidente de la Nación, en caso de guerra, para fijar el “teatro de operaciones”; en caso de conmoción interior, el artículo 43 habilitaba la utilización de las FFAA y la declaración de zonas de emergencia bajo autoridad militar; incluso, el artículo 39 autorizaba al comandante de dicha zona a juzgar civiles por tribunales militares en casos de robo, hurto, daño, entre otros, mediante el procedimiento verbal sumario propio o de tiempos de guerra.

Entre los años 1973-1976 –interregno peronista– se retomaron algunas cuestiones de la Defensa Integral como el reconocimiento de la importancia de los recursos materiales y humanos del país; la industrialización (en particular: las industrias naval, aeronáutica, forestal y farmacéutica); la autonomía económica nacional; los intereses marítimos y la Antártida; los recursos energéticos; típicas de la DDN, sin embargo se detectaron otros elementos

¹⁸ Saín, *op. cit.* pág. 219.

representativos de la DSN¹⁹.

4. El concepto de defensa durante el retorno a la Democracia

La finalización de los gobiernos militares y el retorno a una democracia estable, tanto en la Argentina como en los países vecinos, trajo aparejado un clima donde los diferentes estados podían trabajar en conjunto para superar los cruces de sus intereses geopolíticos.

La desarticulación de la mayoría de las hipótesis de conflicto que arrastraba la Argentina llevó a la caducidad de muchos de los trabajos geopolíticos llevados adelante hasta el momento. Se presentó, entonces, la necesidad de repensar algunos de los conceptos que se venían trabajando y de emprender propuestas de metodologías sobre cómo debían realizarse las pesquisas geopolíticas. Esto también ocurrió con la política de defensa.

Los cambios de la región no fueron hechos aislados del resto del mundo. La declinación de la Unión Soviética y la gestación de un orden “unipolar” reafirmaron la necesidad de replantear las apreciaciones geopolíticas que cada Estado aplicaba en el diseño de sus políticas. El ascenso de Estados Unidos (EEUU) como potencia hegemónica, que buscó la homogeneización del universo de estados existentes y la correcta alineación de todos ellos, definió al contexto internacional como una situación imperial, esto es una “situación internacional en la que un actor impone su autoridad moderadora a otros, a través de su modelo político y cultural sin que ello signifique privarlos de su libertad e independencia relativa”²⁰.

Volviendo a Sudamérica, el fin del siglo XX trajo el auge de los regionalismos. Particularmente interesa de la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración²¹ como superación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Estas nuevas tendencias hacia los regionalismos abiertos, como el Mercado Común del Sur, se mostraron especialmente útiles en la participación de sus miembros en la Organización Mundial del Comercio.

¹⁹ Rodríguez y Soprano, *op. cit.*, pág. 64.

²⁰ Koutoudjian, Adolfo, Auel, Heriberto, Fraga, Jorge y Quellet, Ricardo. 1999, *Geopolítica tridimensional Argentina: Reflexiones para el siglo XXI*, Buenos Aires: Eudeba, pág. 11.

²¹ Enmarcado en el Tratado de Montevideo de 1980, propicia la creación de un área de preferencias económicas en la región. El objetivo final de la asociación es lograr la creación de un Mercado Común Latinoamericano a través de Acuerdos de Alcance Regional y Acuerdos de Alcance Parcial. La ALADI integra a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

4.1 Defensa restringida a lo externo

Este nuevo contexto nos lleva a la cuarta gran noción de defensa. En el marco del proceso de democratización, uno de los puntos más apremiantes donde se debía trabajar era en torno a las atribuciones que las instituciones militares tenían hacia dentro del país. En este plano, se buscaba volver el foco de acción de las FFAA hacia el exterior, dejando las cuestiones internas a cargo de las FFSS, prohibiendo, en efecto, el involucramiento de las primeras en las cuestiones domésticas.

Este objetivo se cumplió con la ley 23.554 de 1988, conocida como la ley de “Defensa Nacional”. Dicha norma restringió de manera categórica el ámbito de acción de las FFAA al exterior del país y, de acuerdo a su artículo 2, las mismas solamente enfrentarían agresiones de origen externo. Durante la Presidencia de Carlos Menem se complementó esta normativa con la ley 24.059 llamada de “Seguridad Interior” del año 1992. La consecuencia conceptual de ambas fue el establecimiento de una clara distinción entre las nociones de defensa y seguridad²².

Esta situación resultó casi excepcional en el contexto latinoamericano pues demarcó con claridad la arena propia de los asuntos relacionados con la defensa y, en consecuencia, la arena privativa de las FFAA. La suma de estos elementos permitió fortalecer la posición de rechazo a una transición negociada donde la corporación militar mantuviera grandes prerrogativas²³ y, sin dudas, colaboraron con una transición por colapso²⁴.

En otras palabras, podemos decir que se estableció un concepto de la defensa limitado a una respuesta por parte de las FFAA a agresiones externas y, por otro, un concepto de seguridad relacionado con el ámbito interno a los fines de prevenir y perseguir delitos contenidos en el Código Penal y otras leyes especiales. En la práctica, esta distinción ha implicado adiestramientos, equipamientos y doctrinas de empleo específicas y, en este sentido, fenómenos de naturaleza transnacional como el narcotráfico, el crimen organizado, los

²² Asimismo, dicha distinción encuentra su fundamento primario en la Constitución Nacional (1994), cuyo Preámbulo determina la “defensa común” como una de las finalidades del Estado diferenciándola de otra, la paz interior.

²³ De todos modos, esto no debe ser pensado como una total derrota política de la corporación militar; ya que, sucesos como el levantamiento “Carapintadas”, la sanción de la ley de Obediencia Debida y la política de indultos de los años '90 manifiestan que ciertos sectores de las FFAA conservaban importantes cuotas de poder y que seguían representando una amenaza al régimen democrático. Asimismo, en relación con el propio concepto de la defensa a pesar de los avances observados, es posible observar resistencias

²⁴ Share, Donald y Mainwaring, Scott. 1986, “Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y en España”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 49, pág. 87-135.

delitos económicos y el lavado de activos financieros o el terrorismo han aparecido como responsabilidad de las FFSS²⁵, como bien indica el Libro Blanco de Defensa en su edición del 2010.

En este plano, un rasgo importante del período bajo estudio es la progresiva restricción que irá sufriendo el concepto de la defensa. Al respecto cabe mencionar la ley 24.948 de 1998, conocida como ley de Reestructuración de las FFAA, donde se especifica la estatalidad de las amenazas externas mencionadas en la Ley de la Defensa; y el Decreto reglamentario N° 727 del año 2006, que entiende a las agresiones de origen externo como el uso de las FFAA de un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política del país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

En consonancia con el nuevo momento geopolítico argentino, donde se buscan neutralizar las hipótesis de conflicto y llevar adelante procesos de amistad e integración con los países de la región, como también participar activamente en el sistema de seguridad mundial, se logró que la noción de defensa adquiriera las características de ser “defensiva”, “autónoma”, “integrativa y cooperativa”²⁶.

En resumen, puede afirmarse que a partir de 1983 se asiste a una progresiva restricción del concepto de la defensa en donde la diferenciación funcional entre defensa y seguridad resulta determinante. Por este motivo, algunos académicos consideran que los operativos Fortín I y II (2007) y Escudo Norte (2011), que involucraron la participación de las FFAA en el control de las fronteras, marcan el inicio de un período donde el rol de la institución militar se hace difuso. En el lado opuesto, se sostiene que la función de las FFAA en dichos operativos se limitó al apoyo logístico, por lo cual la diferenciación taxativa no habría sido alterada.

²⁵ Es importante hacer mención de que, más allá de la taxativa diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad interior, existen situaciones que representan una excepción a la diferenciación funcional. Son ejemplos, las operaciones de apoyo a las FFSS requeridas por un eventual Comité de Crisis y la explícita autorización del Ministerio de Defensa; las operaciones destinadas a preservar las FFAA y restablecer el orden en jurisdicción militar en caso de atentado a dicha jurisdicción en tiempos de paz; y operaciones que empeñen elementos de combate a requerimiento del Presidente previo establecimiento del estado de sitio. Todas ellas son conocidas como misiones subsidiarias o secundarias de las FF.AA. Soprano, Germán. 2016, “La Reforma de la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas argentinas en democracia durante la década de 1990”, *Cadernos Prolam/USP*, Vol. 15, N° 27, pág. 153.

²⁶ Lafferreire, Guillermo y Soprano, German. 2015, *El Ejército y la política de Defensa en la Argentina del Siglo XXI*, Rosario: Prehistoria Ediciones, pág. 33.

4.2. ¿Hacia un concepto de la defensa difuso en la Administración Macri?

Esta sección del trabajo es la que merece mayor cautela y por eso es necesario traer a colación nuevamente el carácter preliminar del mismo. Al día de hoy, desde la asunción de Mauricio Macri ha transcurrido un año y medio, por lo cual, solo pueden esbozarse algunas conjeturas.

Durante la campaña presidencial se pudo anticipar el retorno del debate sobre cómo definir a la defensa y sobre qué funciones otorgar al instrumento militar. No solo Macri, sino también sus competidores se manifestaron a favor de revisar el papel otorgado a las FFAA. Macri se declaró a favor de que las mismas se involucren en cuestiones tales como el combate al narcotráfico, y lo propio hicieron el candidato Daniel Scioli —partidario de blindar las fronteras con las FFAA para combatir la inseguridad y el narcotráfico— y Sergio Massa. En este sentido, a pesar de sostener una visión restringida sobre la defensa, manteniendo la misión principal de defender la soberanía nacional frente agresiones externas de otros estados, los candidatos proponían flexibilizar la diferenciación entre seguridad y defensa dando un mayor margen de interpretación a las misiones subsidiarias de las FFAA, particularmente aquellas facultades relacionadas con las operaciones de apoyo a la seguridad con arreglo a la ley de Seguridad Interior.

Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar el Decreto 228/2016, por el cual, el gobierno nacional autorizó a las FFAA a derribar “aviones hostiles” no identificados, en el marco de su programa de lucha contra el delito complejo. Aunque esta es una norma que muchos países de la región poseen (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela) constituye un primer cambio material en la lectura del rol del instrumento militar. Esto se enmarca en lo que podría denominarse como un viraje estratégico del gobierno nacional, donde las FFAA aparecen como un actor destacado y donde se da prioridad a las llamadas funciones secundarias de las mismas.

Un segundo elemento está representado por el relanzamiento de las vinculaciones entre Argentina y EEUU, materializado con la visita de Barack Obama en marzo de 2016. Hay que destacar que EEUU es un actor poco interesado en preservar las diferencias entre las nociones de defensa y seguridad, por lo cual, la renovada posición de la Casa Rosada acerca del rol de las FFAA pasó a ser una oportunidad para que Washington ponga en práctica su visión, hasta ahora obstaculizada por las administraciones precedentes. En este marco, existen

algunas reuniones que aportan indicios a la hipótesis planteada, donde el tema del narcotráfico presenta relevancia.

En la Hoja Informativa publicada por la Casa Blanca²⁷ se propuso vincular la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta-Sur (del ámbito de la defensa) con el Ministro de Seguridad argentino (del ámbito de la seguridad interna) a los fines de intercambiar información.

De manera casi paralela, resulta trascendente una misión de alto nivel en el Pentágono realizada por el Ministerio de Defensa en el mes de mayo. El objetivo general de la misma, fue la reactivación del intercambio militar entre ambos países, específicamente, la evaluación de estrategias para el trabajo conjunto en fuerzas de paz y la reanudación de los cursos de formación para el personal militar. Sin embargo, existen algunos indicios que nutren la sospecha que se viene sosteniendo.

En este sentido, un elemento no menor fue la aprobación del Departamento de Defensa norteamericano de la venta a la Argentina de 24 aeronaves T6-C Texan II para el entrenamiento de pilotos y misiones de control fronterizas según el comunicado de la Agencia de Cooperación en Defensa y Seguridad (ACDS) disponible en su sitio web. En efecto, prestar atención a las adquisiciones realizadas por los ministerios se presenta útil para identificar las capacidades que aspiran reforzar. Al respecto, la propia ACDS ha manifestado que Argentina se ha embarcado en un ambicioso plan de modernización de su material en vistas de entrenar a los pilotos para cumplir con tareas de control de las fronteras²⁸.

Un último hecho que resta mencionar tuvo lugar en el mes de noviembre del corriente durante las elecciones presidenciales en los EEUU. El día 10, Argentina ingresó oficialmente al *State Partnership Program* (SPP) asociándose con la Guardia Nacional de Georgia. La noticia es relevante por cuanto, entre otras cuestiones, se espera que el SPP entre el Estado de Georgia y Argentina sienta las bases para desarrollar un vínculo a largo plazo en el perfeccionamiento de la seguridad de las fronteras.

²⁷ La Hoja Informativa es un documento ofrecido por el gobierno norteamericano donde se detallan los principales temas abordados por los jefes de estado durante las reuniones bilaterales. En esta ocasión tales temas fueron: ayuda para el reequipamiento y la promoción de los intereses comunes en materia de seguridad y defensa; la intensificación de la lucha contra el tráfico de drogas, el terrorismo y el crimen organizado; protección y vigilancia de la triple frontera que separa Argentina, Paraguay y Brasil; misiones militares en África; y la profundización de los vínculos de defensa hemisférica.

²⁸ Diamint, R. 2016, “¿Hacia dónde va la defensa en Argentina?”, OpenDemocracy. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/rut-diamint/hacia-d-nde-va-la-defensa-en-argentina> (Consultado el 21 de marzo de 2017).

A modo de cierre

Como se mencionó al inicio de la introducción, cada Estado en su vida variará su apreciación geopolítica y lugar en el sistema internacional. Estos momentos geopolíticos obligan al mismo a tomar medidas acordes para alcanzar sus intereses y, en términos prácticos, la noción de defensa esgrimida por las administraciones constituye uno de los pasos primordiales en pos de satisfacer el interés del Estado. A lo largo del trabajo, buscamos exponer una tipología sobre las diferentes ideas de la defensa que la Argentina adoptó en diferentes momentos geopolíticos durante el siglo XX e inicios del siglo XXI, que lejos de ser una tarea acabada, es por el contrario un trabajo que puede ser profundizado.

Asimismo, el recorrido realizado sirvió de base para esbozar una definición preliminar sobre qué entendemos por concepto de defensa. Destacamos que la misma es necesaria a los efectos de precisar la temática en cuestión, si bien es una construcción conceptual que necesita seguir siendo trabajada. El objetivo de esta construcción puede ser la elaboración de herramientas para evaluar y proyectar la estructura geoestratégica de la República Argentina.

El carácter coyuntural del concepto de defensa propuesto permite decir que, dependiendo de las circunstancias, el componente político o jurídico del concepto puede variar. Así es como hemos visto que, a medida que avanzó el siglo, la mayor institucionalización de la sociedad trajo un mayor peso a los aspectos jurídicos. Esto se cristalizó profundamente durante el final del siglo con las leyes de “Defensa Nacional” y “Seguridad Interior”. En estas legislaciones se observó bien como el concepto de la defensa sufrió una progresiva precisión con el correr del tiempo. A pesar de esto, la existencia de estas normas no ha menoscabado la importancia del componente político que supo ir en dirección contraria a éstas a partir de reinterpretaciones de las mismas.

Bibliografía consultada

Atencio, Jorge. 1983, *Qué es Geopolítica*, Argentina: Pleamar.

Diamint, Rut. 2016, “¿Hacia dónde va la defensa en Argentina?”, OpenDemocracy. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/rut-diamint/hacia-d-nde-va-la-defensa-en-argentina>

Koutoudjian, Adolfo, Auel, Heriberto, Fraga, Jorge y Quellet, Ricardo. 1999, *Geopolítica tridimensional Argentina: Reflexiones para el siglo XXI*, Buenos Aires: Eudeba.

Koutoudjián, Alfredo. 2014, La Visión Geopolítica de Juan D. Perón (1944-1974), EDENA: Seminario 2014 sobre la Defensa Nacional en el Pensamiento de Juan Domingo Perón. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ovAFIrxLRk8> (Consultado el 17 de noviembre 2015).

Lafferreire, Guillermo y Soprano, German. 2015, El Ejército y la política de Defensa en la Argentina del Siglo XXI, LUGAR: Prehistoria Ediciones.

Lanús, Juan A. 1986, De Chapultepec al Beagle: Política Exterior Argentina, 1945-1980, Tomo II, Buenos Aires: Hyspamerica Ediciones Argentina S.A.

López, Ernesto. 1985, “Doctrinas militares en Argentina: 1932-1980”, en Moneta, Carlos, López, Ernesto y Romero Aníbal, La Reforma Militar, Buenos Aires: Editorial Legasa.

O’donnell, Guillermo. 1989, “Transiciones, continuidades y algunas paradojas”, Cuadernos Políticos, N° 56, México, D. F.: Editorial Era. Disponible en: <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.56/CP56.4.ODonell.pdf> (Consultado el 14 de marzo de 2017).

Perón, Juan D. 1974 [2006] Modelo argentino para el Proyecto Nacional Parte II, Buenos Aires: Instituto Nacional “Juan Domingo Perón” de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas.

Perón, Juan D. 1974 [2006], Modelo argentino para el Proyecto Nacional Parte I, Buenos Aires: Instituto Nacional “Juan Domingo Perón” de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas.

Rodríguez, Laura y Soprano, Germán. 2015, “La producción de un consenso sobre la defensa en la última dictadura en Argentina. Militares y civiles en la Escuela de Defensa Nacional”, Revista de Ciências Sociais, Vol. 5, N° 1.

Sáin, Marcelo. 2010 “Defensa Nacional y Fuerzas Armadas. El modelo peronista (1943-1955)”, La Construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas, Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Scenna, Miguel A. 1980, Los militares, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Share, Donald y Mainwaring, Scott. 1986, “Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y en España”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 49.

Soprano, German. 2015, “El Ejército argentino en democracia: de la ‘doctrina de la seguridad nacional’ a la definición de las ‘nuevas amenazas’ (1983-2001)”, Revista Universitaria de Historia Militar, Vol. 4, Barcelona.

Soprano, Germán. 2016, “La Reforma de la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas argentinas en democracia durante la década de 1990”, Cadernos Prolam/USP, Vol. 15, Nº 27.

Storni, Segundo R. 2009 [1916], Intereses Argentinos en el Mar, Buenos Aires: Armada Argentina.

Normativa y documentos

Ley 13.234, 1948

Decreto 9.880, 1958

Ley 19970, 1966

Ley 23554, 1988

Ley 24059, 1992

Constitución Nacional, 1994

Ley 24.948, 1998

Decreto 1345, 2005

Decreto 727, 2006

Libro Blanco de la Defensa argentino, 2010

Country Reports Western Hemisphere Overview. Disponible en:
<http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2011/195546.htm>

Libro Blanco de la Defensa argentino, 2015

Decreto 228, 2016

Hoja Informativa publicada por la Casa Blanca, 2016. Disponible en:
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/23/hoja-informativa-relaci%C3%B3n-entre-estados-unidos-y-argentina>

Declaración Conjunta del Diálogo de Alto Nivel entre la República Argentina y los Estados Unidos, 2016. Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/declaracion-conjunta-del-dialogo-de-alto-nivel-entre-la-republica-argentina-y-los-estados-unidos>

Comunicado Agencia de Cooperación en Defensa y Seguridad, 2016. Disponible en: <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/argentina-t-6c-texan-aircraft>