

cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



REFORMA MILITAR

El presidente ordenó al sistema de Defensa considerar las características de las amenazas actuales a la soberanía de la Nación y a las libertades de sus habitantes.

Es una modernización importante y puede ser el primer paso de una reforma necesaria de nuestras Fuerzas Armadas.



Año 5 - Nº 35
Agosto de 2018

Universidad de Belgrano

Presidente:
Doctor Avelino Porto

Vicepresidente de Gestión Institucional:
Profesor Aldo J. Pérez

Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:
Doctor Eustaquio Castro

Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)

Director:
Doctor Horacio Jaunarena

Colaboraciones:
Fundación SenD

Contacto:
Zabala 1837 – C1426DQG
4788-5400
cedef@ub.edu.ar

FUERZAS ARMADAS CAMBIO Y OPORTUNIDAD

El reciente decreto firmado por el Presidente de la Nación, por el cual se derogan artículos del Decreto 727/16, reglamentario de la Ley de Defensa, ordenó al sistema de defensa considerar los riesgos y amenazas que enfrentan, en la actualidad, la soberanía del país y la vida y la libertad de sus habitantes según sus características específicas.



Se trata de un cambio importante frente al criterio impuesto por el gobierno anterior, que restringía el empleo del instrumento militar sólo al caso de agresiones externas por parte de un ejército perteneciente a otra nación.

Se vuelve así a lo dispuesto por la Ley de Defensa, que determinaba el empleo de las Fuerzas Armadas para los casos de agresión de origen externo, y deja de lado una concepción reinante en la administración anterior, vieja en lo conceptual, destructora en la práctica de las capacidades de nuestras Fuerzas Armadas, arbitraria en lo que a política de personal se refiere, y a una caprichosa política de remuneraciones causantes de innumerables juicios que el Estado va a perder y tendrán que pagar la presente y las futuras administraciones.

El decreto presidencial provocó una reacción en algunos sectores, suponiendo que propugnaba el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la represión del conflicto social, propósito sólo existente en la imaginación afebrada de alguna mentalidad detenida en una Argentina que dejó de existir hace más de treinta años.

Podemos considerar que el Presidente tomó una resolución que puede ser concebida como el mecanismo iniciador del proceso de reconstrucción de nuestro sistema de defensa. Pero tenemos conciencia, además, que debe continuarse con políticas consistentes con estas intenciones y asumir que la defensa nacional es responsabilidad de todos, y que gobierno y oposición deben reconstruirla en el Congreso, a partir de políticas de consenso que le den estabilidad, más allá de los gobiernos que se sucedan.

Gobierno y oposición cuentan con personas capacitadas para llevar adelante esta tarea, dejando de lado posturas demagógicas de corto plazo que no conducen a ninguna parte.

La modernización de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas mediante su reglamentación, y el llamado a conformar en el Parlamento un ámbito de discusión para concretar los consensos, puede darle continuidad a las políticas anunciadas por el Presidente de la nación. Una convocatoria desde la máxima autoridad del Estado puede ser el inicio de un camino que permita "proveer a la Defensa común para nosotros para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo Argentino".

Dr. Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

DEFENSA NACIONAL

LA CUESTIÓN COYUNTURAL Y LA CUESTIÓN DE FONDO

Por el General de Brigada GABRIEL DAMICO

En estos días, la reforma de las Fuerzas Armadas es quizás el tema de mayor controversia y difusión. En general, lo enfocan en dos aspectos: el primero, si la reforma debe ser por decreto o si debe intervenir el Congreso; el segundo, si el decreto habilita a las FF.AA. a intervenir en aspectos de seguridad interior abriendo, según algunas opiniones, una opción de riesgo para la nación, fundando este punto de vista en el accionar de las FF.AA. en los años 70.

Para disponer de una unidad de medida respecto del impacto en los medios, con sólo buscar en la web surgirán listados interminables de artículos que describen, opinan, comparan normas, reproducen entrevistas, etc., pero refiriéndose esencialmente a los puntos enunciados.

Si exclusivamente ambos aspectos constituyen el centro del debate es porque la cuestión de las FF.AA. normalmente no está bien abordada, o peor aún, ni siquiera lo está.

Es costumbre de nuestra dirigencia política discutir en la urgencia cuestiones coyunturales; en este caso, las FF.AA. continúan sin decisiones políticas de fondo que requieren, por sobre todas las cosas, conocimiento, información, reflexión y finalmente decisión política para hacer lo correcto.

La referencia a decisiones políticas alude a que la defensa nacional es una política de Estado. Ésta, para que efectivamente lo sea, demanda como condición necesaria el consenso de todas las fuerzas políticas y, como tal, debiera formar parte de la plataforma de cada partido.

Claramente, la defensa nacional excede el ámbito de las FF.AA. Clausewitz refería a la trilogía Estado, pueblo y ejército (en la actualidad, debe entenderse Fuerzas Armadas) como los elementos esenciales para sostener exitosamente todo posible conflicto y, en consecuencia, la existencia de la nación.

Normalmente, el neófito asocia defensa nacional con FF.AA., aunque sólo constituyen una parte de la defensa de un país.

Una nación fuerte no lo es por la dimensión de su organización militar, sino por la convicción de su sociedad para proteger su patrimonio. Tal convicción incluye la disponibilidad de una fuerza militar eficiente, pero fundamentalmente la decisión de emplearla sin reserva ante cualquier amenaza a su soberanía. Este punto es importante en la concepción de la defensa, pero lo central, y que no es tratado de ninguna forma, comprende el conjunto de medidas anticipadas que definirán el convencimiento ciudadano de proteger el patrimonio heredado.

En este sentido, la Argentina es dueña de un territorio que la ubica en octavo lugar entre los países del mundo. Pero además del espacio necesario para el desarrollo de un Estado, nuestro país ostenta también un lugar destacado en recursos estratégicos y que, en un futuro inmediato, adquirirán mayor relevancia. Al respecto, transcribimos la información que publicó el diario Clarín en octubre de 2010 y que, por su esencia, mantiene plena vigencia:

En un informe del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), que registra los cambios en la diversidad biológica, los ecosistemas y el consumo de los recursos naturales, se divulgaron datos con precisiones sobre el estado en que se encuentra el medio ambiente. En este diagnóstico a nivel global [...] la Argentina fue elegida entre los 10 países con mayor diversidad de recursos naturales. El documento, conocido como Planeta Vivo 2010, sitúa a nuestro país entre las 10 naciones que totalizan más del 60% de la capacidad de la Tierra para proveer servicios ambientales de importancia global, como la producción de alimentos y la captación de dióxido de carbono (CO2) [...] El rol de la Argentina es aún más relevante si se considera que la población mundial utilizó en 2007 recursos que el planeta alcanzaría a reponer sólo en 1,5 años. De continuar a este ritmo y considerando el incremento de la población mundial, se calcula que la humanidad necesitaría del equivalente a 2 planetas para 2030. En este contexto, la Argentina cumple un rol primordial: está 9º, detrás de Brasil, China, EE.UU., Rusia, India, Canadá, Australia, Indonesia y, por delante de Francia.

Esto que nos dicen desde el exterior y nosotros sabemos debería hacernos reflexionar respecto de la responsabilidad que nos cabe para proteger lo propio, que hoy nos pertenece, pero que también es propiedad de las generaciones de argentinos que nos sucederán.

Nacimos libres en un país con riquezas en recursos que son y serán siempre apetecidas. ¿Qué razones poderosas hacen que no pensemos en construir, consolidar y sostener la capacidad de disponer de ellas para nosotros y nuestra descendencia, según nuestras propias decisiones?

Esta capacidad de decidir sobre lo propio es efectivamente la que define un país soberano. En este concepto, las FF.AA. constituirán sólo la punta de lanza en caso de que la nación deba hacer uso de la fuerza.

Asimismo, si nuestro deseo como país es vivir en un ámbito de paz, será necesario disuadir eventuales amenazas, disminuir el nivel de riesgo y, en consecuencia, reducir las opciones de empleo de la fuerza.

Para ello, debemos comprender a la defensa nacional como concepto amplio e integral, que incluye la educación, la salud, la economía, la producción, la industria, la investigación, la infraestructura territorial, la cultura, la política exterior, etc. En síntesis: crecimiento con desarrollo, basado en un proyecto de país, viabilizado en un plan integral, sostenible y de largo plazo, del cual se desprendan los programas de cada gobierno electo.

Un país con ciudadanos formados, saludables, con una moneda fuerte con una industria competitiva con alto valor agregado y producción exportable, con una infraestructura territorial acompañada de políticas que favorezcan la distribución poblacional y con instituciones republicanas saludables definirá un país fuerte, con capacidad para decidir sobre su patrimonio.

Pero si por alguna razón su soberanía se viese amenazada y debe asumir el empleo efectivo de la fuerza, dispone de su instrumento militar y de todas las fuerzas de la nación para hacer valer sus derechos.

Un país sólido y fuerte es buscado por los países del mundo para establecer vínculos en todos los ámbitos. Esta fortaleza es la mejor garantía de paz que tanto anhelamos.

Quizá debamos preguntarnos si somos soberanos, pero también formularnos esta pregunta para el mundo que viene, según la proyección de nuestro presente, que es el futuro que hemos construido.

Está claro que tenemos que adoptar decisiones, apurados por una coyuntura que nos preocupa. Pero no tenemos derecho a soslayar el debate respecto de la capacidad que necesitamos para proteger nuestro patrimonio. Se lo debemos a nuestra descendencia, pero también a todos aquellos que dedicaron sus vidas para que hoy seamos libres.

Finalmente, aunque reconozcamos y trabajemos para que el Cono Sur sea efectivamente una zona de paz e integración, también debemos tener en cuenta que, si queremos ser considerados socios en el mantenimiento de la paz regional, debemos hacer nuestro aporte proporcional, excepto que nuestra dirigencia política imagine que países como Brasil y Chile invierten parte de sus recursos en sus instrumentos militares para empeñarlos en la defensa del patrimonio argentino.

LAS FUERZAS ARMADAS EN LA FRONTERA

Por el Contralmirante ALEJANDRO UBERTI

De la lectura del reciente Decreto 703/18 y la “Directiva Política de Defensa Nacional” anexa al mismo surgen inmediatamente algunas consideraciones respecto de la implementación de las políticas allí expuestas.

En lo estrictamente operacional, la nueva norma está orientada, fundamentalmente, a materializar una creciente presencia de las fuerzas armadas en “la frontera”, brindando “apoyo logístico” a las fuerzas de seguridad. Al referirnos a la frontera, entramos en un universo muy particular tanto desde lo legal como de lo operacional. Veamos.

Para discutir con rigurosidad sobre el tema de la vigilancia y el control en la frontera, debemos ineludiblemente referenciarlos en los siguientes documentos: Decreto Ley 15.385/44; Decreto 15/2016; Decreto 27/2017; Decreto 68/2017, y Decreto 253/2018.

El Decreto Ley 15.385/44 creó, en su momento, las “Zonas de Seguridad”, distinguiendo dos tipos: “Zonas de Seguridad de Fronteras” y “Zonas de Seguridad Interior”, y estableció la “Comisión de Zonas de Seguridad” como órgano de aplicación del decreto ley. Este estuvo concebido como instrumento de seguridad, pero basado conceptualmente en la defensa nacional.

En 1986, esto se reordenó mediante la adecuación de la Superintendencia de Fronteras, en el ámbito del Ministerio de Defensa, del que, además, dependían la Gendarmería (GNA) y la Prefectura (PNA). La citada superintendencia fue desmantelada en 1996, y sus atribuciones, muy disminuidas, fueron transferidas a la Secretaría de Seguridad del Ministerio del Interior, ámbito al cual, en ese mismo año, también se transfirieron la GNA y la PNA, saliendo de la defensa. A partir de entonces, comenzaron un crecimiento orientado cada vez más a la seguridad ciudadana en el ámbito federal, iniciando un proceso distorsivo de su razón de ser como fuerzas de frontera. Es tan así que, al día de hoy, la mayoría de los efectivos de la GNA y la PNA están desplegados en centros urbanos.

Esta transferencia al Ministerio del Interior generó, a su vez, la creación en ese ámbito de la “Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras”, para atender los aspectos administrativos de las Zonas de Seguridad de Fronteras y Pasos Internacionales, lo que antes hacía la superintendencia.

Con los sucesivos pasajes de la Secretaría de Seguridad al Ministerio de Justicia y, luego, al nuevo Ministerio de Seguridad, todas estas tareas se fueron atomizando en diferentes ministerios.

Con la creación de la Secretaría de Fronteras, por Decreto 15/2016, ante la alarmante situación, y, por ende, con la necesidad de recomponer la coordinación de las varias agencias presentes en la frontera (un total de doce, dependientes de ocho ministerios diferentes) y su Zona de Seguridad, el gobierno nacional decidió recrear la "Comisión Nacional de Zonas de Seguridad", en el ámbito de la nueva Secretaría de Fronteras. Esto se concretó por medio del Decreto 27/2017 que, además de designar como presidente al Secretario de Fronteras lo hace también con los vocales permanentes, y ordena por el mismo decreto la revisión de los límites de las Zonas de Seguridad.

Esta comisión funcionó a lo largo de 2017 con muy interesantes avances en todos los ámbitos, en particular a la hora de articular el apoyo logístico de las FF.AA., algo que se concretó en diversos operativos.

La revisión y adecuación de la "Zona de Seguridad de Fronteras" se realizó y fue efectivizada por el Decreto 253/08.

Con la disolución, por orden de la Jefatura de Gabinete, de la Secretaría de Fronteras, al inicio de 2018, esta tarea quedó trunca. Hasta el momento, no se designó nuevo presidente ya que, para que funcione, es imprescindible que su presidente sea secretario de Estado, dada la jerarquía de sus vocales.

Finalmente y para tener una acabada idea de la magnitud del problema, debemos tener presente que la Argentina tiene 10.000 kilómetros de fronteras terrestre y fluvial, que su "Zona de Seguridad de Frontera", con un ancho promedio de 100 kilómetros, alcanza el 1.000.000 de kilómetro cuadrados, y que cuenta con 5.000 kilómetros de frontera marítima.

En la frontera se ejerce: "Control" y "Vigilancia". El control se ejerce en los 156 pasos internacionales habilitados, treinta de los cuales, por su tamaño, son considerados Centros de Frontera y dependen del Ministerio de Interior. El resto lo hace del Ministerio de Seguridad. La vigilancia se ejerce fuera de los pasos habilitados, es decir prácticamente en toda la frontera.

En la frontera terrestre y fluvial existen, a su vez, 820 pasos clandestinos identificados donde permanentemente se produce el ingreso y egreso ilegal de personas y mercaderías.

La vigilancia también se ejerce en el aeroespacio (la ejerce la Fuerza Aérea) y en el Mar Argentino, en lo que el Decreto 703/18 le asigna una tarea principal a la Armada.

Hoy, las fuerzas de seguridad desplegadas en la frontera apenas alcanzan para ejercer el control en los pasos internacionales, por lo que la vigilancia es casi inexistente. Se entiende que la presencia física de personal de las FF.AA., en apoyo de las FF.SS. en la "Zona de Vigilancia", contribuirá a mejorar sustancialmente esta situación.

Ahora bien, para hacer efectivo el decreto 703/18, las FF.AA. y las FF.SS. se encuentran ante dos cuestiones que deberán ser definidas con precisión, ya que en el decreto no se aborda el tema. Ante todo, debe definirse qué significado y alcance tiene el concepto "Apoyo Logístico". Y segundo, pero no menos importante, es responder a la pregunta obvia e inmediata ante situaciones operacionales como las planteadas: "¿Quién manda?". Es decir, hay que dejar perfectamente clara la cadena de mandos, algo que será, por lo menos, complicado.

Para concluir, podemos afirmar que el Presidente ya legisló sobre Zonas de Seguridad de Fronteras. Ante la derogación del Decreto 727/06 y la promulgación del 703/18, en lo que hace a la frontera, en principio habría que:

- Definir con precisión el significado y alcance del concepto “Apoyo Logístico” ya que, sin ello, será muy difícil planificar y llevar a cabo operaciones disuasivas y/o efectivas.
- Definir que la actuación en “Apoyo Logístico” de las FF.AA. a las FF.SS. se realizará solo en la “Zona de Seguridad de Frontera”, de modo tal de acotar claramente el ámbito geográfico de actuación de las FF.AA., algo muy “explicable” a la ciudadanía.
- Definir con precisión las relaciones de comando en el teatro operacional y las responsabilidades consecuentes.
- Reconponer la Secretaría de Fronteras o la Superintendencia de Fronteras, y poner a funcionar nuevamente la Comisión de Zonas de Seguridad.

Una alternativa, probablemente la más conveniente, sería poner a funcionar una Superintendencia de Fronteras en el ámbito de la “Comisión Nacional de Fronteras” -Decreto 68/2017- en la Jefatura de Gabinete; que el Jefe de Gabinete sea su presidente como un “puente interministerial”, desactivando la Subsecretaría de Vigilancia de Fronteras del Ministerio de Seguridad, hoy muy limitada en sus funciones, lo que la transforma en algo más testimonial que efectivo.

EL IMPRESCINDIBLE MARCO LEGAL PARA EL PERSONAL MILITAR EN APOYO A LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

Por el General de Brigada Luis PIERRI

El empleo de las FF.AA. en apoyo a las fuerzas de seguridad, ya sea en las zonas de frontera o donde fuera necesario, está perfectamente contemplado en el Art. 27 de la Ley de Seguridad Interior, debiéndolo requerir el Comité de Crisis constituido en el marco del Consejo de Seguridad Interior. Dicho apoyo puede incluir el empleo de medios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como también de elementos de ingenieros y comunicaciones.

Al respecto, si bien es cierto que, al tratarse de apoyos, el personal militar no tendría acción directa en las operaciones desarrolladas por las fuerzas de seguridad, ello no quiere decir que, en el cumplimiento de esas funciones, no se puedan ver implicados en un hecho de violencia o enfrentamiento armado.

Podrían producirse situaciones de esa índole, por ejemplo, durante un transporte por tierra o aire de una patrulla integrada por fuerzas de seguridad, realizando trabajos de ingenieros para facilitar o negar movimientos en zonas complicadas del terreno, mientras se operan equipos de comunicaciones, radares terrestres o de control aéreo, etc.

Desde la misma sanción de la Ley de Seguridad Interior, en 1992, los integrantes de las FF.AA. que pudieron participar en este tipo de apoyos, como en el caso de las operaciones Fortín I y Fortín II ordenadas por el anterior gobierno, nunca contaron con la cobertura legal que hubieran

requerido, de haber reaccionado en defensa de su integridad física y la de los medios que empleaban, frente a una agresión violenta.

Distinto es el caso citado en los Artículos 28 y 29 de la citada ley, en cuanto a que, frente a un atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, es obligación primaria de la autoridad militar la preservación de la fuerza armada y el restablecimiento del orden dentro de dicha jurisdicción, obviamente con todo lo que ello conlleva.

Es decir que, para la participación del personal militar en apoyo a las operaciones de las fuerzas de seguridad, se plantea un verdadero vacío legal. Concretamente, no existe una norma con el rango de “ley” que proporcione la cobertura necesaria al personal en caso de un enfrentamiento.

No sería la primera vez que, tomando en consideración las denominadas “Reglas de Empeñamiento” que, en el marco de las Naciones Unidas, se utilizan en las operaciones de paz, se redactan en nuestro país normas similares para ser empleadas en misiones como las de referencia, siendo que no tienen precedencia alguna dentro de lo que constituye el plexo normativo del Estado.

Si en ocasiones esto ya se hizo y no se produjo ningún problema, ello fue así porque no hubo que lamentar un hecho de armas que involucrara a personal militar. Pero podrían darse casos como los presentados precedentemente a modo de ejemplos, en los que el personal integrante de las FF.AA, quedara directamente sometido a lo determinado por la legislación penal vigente. Y ello, independientemente de las funciones que estaba cumpliendo en el marco de la misión asignada a su unidad militar.

La Ley 24059 habilita el empleo del instrumento militar en operaciones de seguridad interior, en determinadas situaciones, pero desde lo institucional, no en lo que hace al encuadramiento legal del personal en el ejercicio de sus funciones. Este es el principal tema a resolver.

