

Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional*

SERGIO GABRIEL EISSA

Universidad de Buenos Aires, Argentina
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Centro Argentino de Estudios Internacionales, Argentina
seissa@yahoo.com

El presente artículo analiza, desde la perspectiva de las políticas públicas, cómo se ha definido la política de defensa. De esta forma, se puntualizan sus principales lineamientos, así como aquellas acciones de política exterior que desactivaron las tensiones con los países vecinos. A partir de esta base, se propone otra mirada que, por un lado, no implique reeditar como hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas al enemigo interno ni militarice la seguridad interior, y que, por el otro, no restablezca las tradicionales hipótesis de conflicto con los países de la región. Reformular la política de defensa dejando de lado esas dos posibilidades supone un salto cualitativo en la forma de problematizar la misma.

Introducción

El debate en torno a la política de defensa no es nuevo en la Argentina. Desde el retorno a la democracia en 1983 existieron posiciones en pugna en torno a cuál debería ser el rol de las Fuerzas Armadas en nuestro país. Entre 1985 y 1988, un fuerte consenso interpartidario, que involucró a actores políticos y sociales, permitió establecer tres principios que denominamos “liminares”, en tanto fundantes de la política de defensa argentina¹. Estos principios son la supresión de la hipótesis de conflictos con los países vecinos; la separación entre defensa nacional y seguridad interior; y el gobierno civil de la política de defensa.

Durante muchos años, algunos actores políticos y sociales han intentado revertir ese consenso. En primer lugar, a lo largo de la década del '90 se propuso que las denominadas nuevas amenazas se convirtieran en hipótesis

* Este artículo se basa en el trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), “Democracia, integración y crisis en el nuevo orden global: tensiones y desafíos para el análisis político”.

¹ No es el propósito de este artículo describir cómo fue el proceso que culminó en ese consenso interpartidario. Para ello, ver Ugarte (2003), Eissa (2012) y Druetta (1989).

de empleo de las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, se intentó que —mientras Argentina se asomaba al borde del abismo como consecuencia de un modelo político, económico y social implementado a partir de 1991 pero que tenía raíces profundas que se extendían hasta 1976— las Fuerzas Armadas dieran cuenta no sólo de esas nuevas amenazas, sino también de la conflictividad social. En tercer lugar, a partir de 2001, como un condimento extra a lo expresado *ut supra*, se buscó que los militares dieran cuenta de la problemática de la inseguridad, especialmente en el Área Metropolitana Buenos Aires². Un ejemplo de lo anterior es la propuesta realizada por la Escuela de Posgrado Ciudad Argentina de la Universidad del Salvador (Epoca) durante el año 2010, para diseñar “un sistema integral de seguridad pública y defensa común”, donde “el narcotráfico, el tráfico ilegal” sean hipótesis de empleo del instrumento militar argentino (Verbitsky, 2010).

En síntesis, aquel acuerdo, logrado en los años ochenta, ha superado con éxito la prueba del paso del tiempo. No sólo ha resistido el cambio de los diferentes gobiernos y las presiones de los actores políticos y sociales domésticos y externos, que han buscado revertirlo, sino también ciertos cambios sistémicos, como fueron el fin de la Guerra Fría y el atentado a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001.

El presente artículo analiza cuáles constituyen los principios básicos de la política de defensa, a efectos de proponer, en base a los consensos hasta aquí alcanzados, una problematización de la política de defensa para los años venideros.

En primer lugar, se repasa el marco teórico del ciclo de política pública para poner de manifiesto su dinámica, ya que se concibe a la política de defensa como política pública. Particularmente, consideramos relevante el proceso de definición de una cuestión pública, en tanto que la misma incide en las alternativas de política. La manera en que se ha problematizado la defensa nacional, a partir de los años '80, ha supuesto una orientación estratégica para la misma basada en el denominado “consenso básico” (Saín, 2000). En segundo lugar, se describen los lineamientos de la política exterior argentina, en tanto que ella es uno de los principios liminares de la defensa nacional. En efecto, las acciones adoptadas por el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), y continuada como política de Estado por los gobiernos subsiguientes, en cuanto a poner fin a las hipótesis de conflicto con los países vecinos, se constituyó en uno de los pilares de la política de defensa. En tercer lugar, se analizan las principales definiciones en materia de política de defensa. En cuarto lugar, se esbozan algunas ideas para realizar una

² Como ejemplos de estas propuestas ver McSherry (2008), Saín (1997, 1998, 2001, 2002, 2003, 2007) y Canelo (2010).

redefinición cualitativa de la política de defensa. Esto significa que, sin abandonar el “consenso básico”, se delinearán algunas ideas que permitirían avanzar hacia el futuro, dejando de lado las fórmulas anacrónicas que buscan involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas (narcotráfico, terrorismo, entre otras), la protesta social y/o refloatar las hipótesis de conflicto con nuestros países amigos.

La dinámica de las políticas públicas

Suele pensarse el diseño de la política como un proceso ordenado y racional, como el guión de una obra que tiene comienzo, desarrollo y fin. En efecto, Sabatier (2007: 3) reseña que en el proceso de hechura de la política, “los problemas son conceptualizados y llevados al gobierno por soluciones; las instituciones gubernamentales formulan alternativas y seleccionan soluciones de políticas públicas; y aquellas soluciones implementadas, son evaluadas y revisadas”. Sin embargo, este proceso es “desaliñado, desordenado, en el que se mezclan y sobreponen sin cuidado y claridad varios problemas y respuestas, varios actores, la decisión y la imposición, la actividad intencional y la inercia” (Aguilar Villanueva, 1993: 17)³.

Este proceso no es algo que exista en la “realidad”, sino que se trata de una herramienta analítica para abordar el estudio del mismo. Más que obedecer a un orden temporal, obedece a un orden lógico, intelectualmente construido. Las etapas en que puede dividírsele se encuentran superpuestas unas sobre otras, interactuando y retroalimentándose mutuamente (Aguilar Villanueva, 1993).

A pesar de lo expuesto, coincidimos con Birkland (2005: 224) cuando sostiene que la noción de etapas es útil para “estructurar nuestro pensamiento sobre el proceso de política pública”. Por lo expuesto, seguimos su consejo en nuestro análisis.

Aguilar Villanueva (1993: 58, 60) sostiene que la primera etapa del proceso sería el reconocimiento del problema, pero en este punto debemos distinguir entre problemas y situaciones problemáticas. Mientras que la situación problemática es un conjunto de “hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar”, los problemas son construcciones ló-

³ Cabe aclarar que Lasswell, Jones, Anderson y Brewer y De Leon dividieron el proceso en varias etapas: agenda, formulación de la política y legitimación, implementación y evaluación (*stages heuristic*). A principios de los ochenta esta división del proceso en etapas fue fuertemente criticado, entre otras cosas, por sobre-simplificar el proceso. Sabatier coincide con esta crítica. Ver Sabatier (2007).

gicas que estructuramos de tal manera que tengan una respuesta, es decir, que “la solución forma parte de la misma definición del problema”.

Ahora bien, tal como continúa Aguilar Villanueva (1993), un problema para entrar en la agenda gubernamental debe transformarse en una cuestión, para lo cual el mismo debe ser objeto de debate en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuanto a si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal. Pero para que la cuestión ingrese en la agenda pública será importante considerar el contexto en el cual se desarrolla el debate, porque son los acontecimientos sociales y los actores sociales quienes se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecen su primera definición. Sin embargo, de esto no se sigue que el problema ingrese en la agenda gubernamental y, menos aún, que se le de un tratamiento prioritario, porque el gobierno no sólo regula y actúa como filtro de esos problemas, sino que también puede ser iniciador de cuestiones en la agenda pública.

Si se sostiene que cuando un problema ingresa en la agenda gubernamental debe ser definido, entendiendo la definición del problema como el proceso por el cual una cuestión “es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados”, esa definición condicionará “la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva, 1993: 52). Por lo tanto, existirá una interdependencia conceptual entre la definición y la solución, porque “la solución forma parte de la misma definición del problema” (Aguilar Villanueva, 1993: 60). Tal como sostiene Zahariadis (2003: 162) “la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral de la hechura de la política”.

En síntesis, la forma en que se define un problema condiciona la selección de instrumentos, modos y objetivos de la política pública, es decir, las opciones de acción o dicho de otra manera, las *alternativas de políticas* disponibles para el decisor (Eissa, 2005).

En este sentido, los principios de la política de defensa y las acciones de política exterior, fueron parte de un importante consenso alcanzado entre los actores políticos y sociales en los años ochenta. Una redefinición “cualitativa” que no implique un retroceso, es decir, que se asiente sobre los consensos hasta aquí alcanzados, supone abrir un debate profundo desde una mirada progresista, contra aquellos que plantean soluciones anacrónicas acerca del rol que la política de defensa debería tener en el futuro.

Definiendo la política defensa de la Argentina

A partir de 1985, actores políticos y sociales, radicales, peronistas e independientes, comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de defensa que significara, por un lado, abandonar el largo período de intervenciones militares en el sistema político de la Argentina y, por el otro, consensuar una definición de defensa nacional que significara abandonar la doctrina de la seguridad nacional y que sentara las bases para la construcción de una política de defensa autónoma. Independientemente de las motivaciones de los actores involucrados⁴, la convergencia de sus intereses y sistemas de creencias permitieron alcanzar lo que Marcelo Saín (2000) ha denominado el “consenso básico” en 1988. La fortaleza de esa problematización de la defensa nacional permitió que el mismo cristalizara en tres leyes esenciales a lo largo de tres gobiernos y de trece años:

Tabla 1
Normas en las que se plasma el consenso básico

Denominación de la norma	Fecha	Gobierno	Partido político o alianza
Ley N° 23.554 de Defensa Nacional	1988	Raúl Alfonsín (1983-1989)	Unión Cívica Radical (UCR)
Ley N° 24.059 de Seguridad Interior	1992	Carlos Menem (1989-1999)	Partido Justicialista (PJ)
Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional	2001	Fernando De la Rúa (1999-2001)	ALIANZA (UCR, desprendimientos del PJ, PS y otros espacios políticos de centro izquierda)

Fuente: Elaboración propia.

Dos muestras palpables de la fortaleza del “consenso básico” son que ha resistido el paso del tiempo, inalterable a lo largo de sucesivos gobiernos, y que las Fuerzas Armadas se mostraron prescindibles durante la crisis del 2001.

Tal como sostiene Zahariadis y Aguilar Villanueva, la solución del problema está contenida en la problematización del mismo. En efecto, el “consenso básico”, cristalizado en esas normas —que conforman un constructo sistémico y que para su comprensión deben ser leídas de manera conjun-

⁴ Ver Eissa (2012). Una buena descripción de cómo se alcanzó el acuerdo es expuesta por Druetta (1989).

ta⁵— se asienta en al menos tres principios, que denominamos “liminares”. Dos de ellos, se encuentran contenidos en la legislación, mientras que el tercero fue parte de una decisión política que ha sido mantenida hasta el día de la fecha. Dichos principios son:

- a. La supresión de las hipótesis de conflicto, que requieren la utilización de las Fuerzas Armadas, con los países vecinos;
- b. La separación entre defensa nacional y seguridad interior; y
- c. El gobierno civil de la política de defensa.

La fortaleza de estos principios, que como dijimos fueron forjados a lo largo de trece años y materializados en las leyes citadas *ut supra*, fueron aprehendidas y fortalecidas durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), los cuales aprobaron diversas normas de distinta jerarquía jurídica que hicieron operativas las leyes ya sancionadas y completaron el entramado jurídico de la defensa nacional. De esta manera, puede sostenerse que la actual orientación de la política de defensa argentina se ha construido a partir de esos pilares y en este proceso, cada gobierno ha agregado un elemento más en su consolidación, lo cual da cuenta del amplio arraigo del “consenso básico”.

Tal como decía Clausewitz (1998), es la política la que conduce la política de defensa. En este sentido, esta expresión “contiene” dos de los principios señalados: la conducción política de la defensa nacional y la precedencia analítica de la política exterior. Por ello, damos cuenta, en primer lugar, de esta última en los párrafos que siguen, en su relación con la política de defensa. Posteriormente se exponen cuáles son los lineamientos estratégicos de la defensa nacional que se desprenden de los principios liminares señalados más arriba.

La política exterior argentina

Entendemos la política exterior como “la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables —político/diplo-

⁵ Suele señalarse que la Ley de Defensa Nacional está desactualizada frente a las “nuevas” características que presenta el escenario internacional. Sin embargo, esta afirmación adolece de una lectura parcial de la Ley de Defensa Nacional: ésta debe ser leída de manera conjunta con la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia Nacional. Las tres leyes, como dijimos conforman un constructo sistémico. Por último, aunque la ley de defensa haya sido sancionada en 1988, ello no es un impedimento para reafirmar su vigencia, más aún cuando la *Posse Comitatus Act* de los Estados Unidos, que establece también una separación entre defensa nacional y seguridad interior, fue aprobada en 1878.

mático, militar/estratégica y económica— y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990b: 225; Colacrai, 2004: 2). En este sentido, consideramos a la política de defensa del país como “íntimamente” asociada con la política exterior. Por lo tanto, no podemos dar cuenta de la primera sin explicitar los principales lineamientos de la segunda respecto, principalmente, a la relación con la República Federativa del Brasil y la República de Chile; en tanto que dichos países fueron las principales hipótesis de conflicto de la República Argentina a lo largo del siglo XX (Montenegro, 2007).

Por otro lado, es relevante describir esas líneas de acción de la política exterior porque durante los primeros años de democracia cumplieron un rol fundamental en relación a la política de defensa. En efecto, David Pion-Berlin (2001: 151) sostiene que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Cancillería) tuvo “un rol clave para alterar el ambiente de amenaza de los militares”.

Ahora bien, el debate en torno a las constantes “erraticidades” de la política exterior argentina ha marcado los análisis en torno a la misma desde fines del siglo XIX. Independientemente de la explicaciones que se aporten para argumentar por qué la política exterior ha sido errática o constante, se puede sostener que las continuidades de nuestra política exterior se han ido consolidando a lo largo de más de cien años, como capas tectónicas, que han cristalizado un núcleo duro que puede ser identificado en el relacionamiento exterior de nuestro país, independientemente de los cambios de gobierno⁶.

Una de esas constantes, que tiene sus orígenes durante los primeros gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1955), es la integración con América Latina. Durante el primer gobierno democrático, encabezado por Raúl Alfonsín (1983-1989), esa constante fue retomada y se avanzó aún más de lo que se había hecho hasta entonces. En efecto, el gobierno radical definió a la Argentina como un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo, y puede sostenerse que el eje ordenador de la política exterior de Alfonsín fue “la protección y consolidación de la democracia” (Russell, 1995: 35); a partir del cual, pueden identificarse dos rasgos principales en las acciones que se emprendieron. El primero, de carácter defensivo, estuvo destinado a proteger el orden institucional; y el segundo, de carácter ofensivo, “empeñado en crear oportunidades a través de la presencia activa del país en el campo internacional” (Paradiso, 1993: 186). De esta manera, muchas de las iniciativas políticas respondieron a estos dos ejes interdependientes entre sí

⁶ No es el objetivo de este trabajo reseñar el debate en torno a las constantes y *erraticidades* de la política exterior argentina, como así tampoco se hace referencia a sus causas. Ver entre otros, Eissa (2010a) y Paradiso (1993).

(Paradiso, 1993: 186). Bajo estas premisas se avanzó en la integración latinoamericana, no solamente a través del fortalecimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), sino también a través de dos de las obras más importantes y trascendentes del gobierno radical, como fueron la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) con Brasil⁷, al que luego se incorporó Uruguay; y el referéndum y posterior aprobación del Tratado de Paz y Amistad con la República de Chile en 1984⁸, que solucionó la delimitación de la frontera en el canal del Beagle y el estrecho de Magallanes. Estos acuerdos significaron el abandono de las viejas hipótesis de conflicto, inspiradas en concepciones geoestratégicas; el punto inicial para la construcción de un mercado común (Alconada Sempé, 1996); y el impulso para fortalecer la democracia, distendiendo dos de las fronteras más importantes del país (Fontana, 2006).

Estas acciones fueron continuadas por el presidente Carlos Menem (1989-1999). Durante su presidencia, los factores económicos ocuparon el primer lugar en las prioridades de la política exterior; debido a la vulnerabilidad externa que soportaba el país y a una segunda fase de transición dominada por las urgencias económicas (Russell, 1990a; Tini y Picazo, 2007). En efecto, según Russell (1995: 35, 37), “en el comienzo del gobierno de Menem el centro de la política argentina estaba ocupado por las demandas económicas y sociales”, las cuales se veían fortalecidas por el fenómeno de la hiperinflación. En este sentido, el interés nacional quedó definido “en términos esencialmente económicos”. Pese a ello, durante estos años se mantuvo la orientación de política exterior respecto a Brasil y Chile, se profundizó la distensión y se avanzó fuertemente en el proceso de integración con ambos países⁹. En primer lugar, el 26 de marzo de 1991 se puso en marcha el Mercado Común del Sur (Mercosur), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que vino a dar continuidad al PICE, iniciado durante la década de los '80. Asimismo, se continuó avanzando en materia de cooperación nuclear con Brasil: la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985 fue seguida por la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas Nucleares en 1990, por la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Abacc) y un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) en 1991, y el Acuerdo de Salvaguardas entre el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y los gobiernos de ambos países en 1991.

⁷ El primer signo de distensión con Brasil se remonta a la firma del Tratado de Corpus-Itaipú en 1979.

⁸ Ver también Russell y Tokatlian (2003: 43) y Fontana (2006).

⁹ Las motivaciones para avanzar en la relación con Brasil y Chile fueron distintas para Alfonsín y Menem, no obstante implicó una fuerte continuidad. Ver Eissa (2010a, 2010b).

De igual forma, Argentina y Brasil aprobaron el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) en 1993 y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) en 1994. Finalmente, y casi simultáneamente, ambos países pusieron fin a sus respectivas hipótesis de conflicto en 1996.

En cuanto a Chile, luego de un largo proceso iniciado en 1992, el 29 de diciembre de 1998, el Congreso argentino aprobó el tratado por el cual se puso fin a la demarcación de una veintena de puntos que aún quedaban sin demarcar en la frontera (Eissa, 2005, 2010b); entre ellos, los más importantes eran Laguna del Desierto, resuelto a través de un arbitraje latinoamericano —de acuerdo a lo dispuesto en el Tratado de 1984— y Hielos Continentales, a través de un acuerdo entre las partes. Estos pasos fueron acompañados por un importante acercamiento entre los sistemas de defensa de ambos países. A fines de 1995, se estableció el Comité Permanente de Seguridad entre Argentina y Chile, que tuvo su “broche de oro” con la supresión de la hipótesis de conflicto por parte de Argentina en julio de 1998 y la creación de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur” en diciembre de 2006.

En síntesis, la política exterior no sólo contribuyó a distender las “tradicionales” tensiones con Brasil y Chile, asistiendo de esa manera a la consolidación de la democracia y a la integración regional, sino también, como sostiene David Pion-Berlín (2001), a coadyuvar a la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político. Pero asimismo, esto supuso una definición política por parte de los actores políticos argentinos que se ha sostenido desde el retorno a la democracia y, como tal, alumbró a la política de defensa: la supresión de las hipótesis de conflicto con Chile y Brasil. Se podrá estar de acuerdo o no con esta definición, pero es la política —y esta definición claramente lo es— la que conduce a la guerra y no a la inversa.

La política de defensa argentina en sentido estricto

Los lineamientos de la política de defensa de la República Argentina han quedado expresados en un conjunto de normas que, además del trípo-de sistémico ya señalado, se detallan a continuación:

- Ley N° 23554 de Defensa Nacional (1988);
- Ley de Seguridad Interior (1992);
- Ley del Servicio Militar Voluntario N° 2429 (1995);
- Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24948 (1998);
- Ley de Inteligencia Nacional N° 25520 (2001);

- Decreto N° 727/2006 “Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional”;
- Decreto N° 1691/2006 “Directiva sobre Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas”;
- Decreto N° 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”; y
- Decreto N° 1714/2009 “Directiva de Política de Defensa Nacional”.

Este plexo normativo establece una serie de lineamientos que configuran una definición estratégica por parte de nuestro país, y en consecuencia, un específico diseño de fuerza para su instrumento militar.

En primer lugar, se define a la defensa nacional como “la integración y 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” (artículo 2° Ley N° 23554). Al respecto, el decreto reglamentario de la ley de defensa precisa que “las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s estado/s”. Asimismo, agrega que “se entenderá como *agresión de origen externo* el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas” (artículo 1° Decreto N° 727/2006).

En segundo lugar, la Ley de Defensa Nacional sostiene que “se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior” (artículo 4° Ley N° 23554). Al respecto, el decreto reglamentario agrega que:

el sistema de defensa nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior; conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24059 de Seguridad Interior (artículo 3° Decreto N° 727/2006).

Esta misma norma sostiene en sus considerandos que:

el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa

perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y/o refiera a la seguridad interior. Por tal motivo, deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación nuevas amenazas, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales (Decreto N° 727/2006).

En tercer lugar, la Ley N° 24948, que sancionó las “bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas”, considera los siguientes supuestos de empleo del Instrumento Militar argentino:

- operaciones Convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación;
- operaciones en el marco de las Naciones Unidas;
- operaciones en apoyo de la seguridad interior, encuadradas en la ley N° 24.059;
- operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos (artículo 6° Ley N° 24948).

Al respecto, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas precisa que “la misión principal de las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación”. Más adelante, agrega que deberán considerarse como misiones subsidiarias del instrumento militar la:

- participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas;

- participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior N° 24059;
- participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y
- participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un sistema de defensa subregional (Decreto N° 1691/2006).

Es relevante reseñar *in extenso* los títulos V y VI de la Ley de Seguridad Interior N° 24059, citada por la Directiva de Organización¹⁰. En el artículo 27 se establece que el Ministerio de Defensa dispondrá, a requerimiento del comité de crisis, que:

las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación (...) de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior.

Observemos cómo el legislador ha querido dejar escrito expresamente que “servicios de las Fuerzas Armadas” podrán ser usados en operaciones de seguridad interior, excluyendo a las unidades de combate de las tres fuerzas.

Los artículos 28, 29 y 30 se refieren a los potenciales atentados a las unidades militares en tiempos de paz. En ellos se establece que un atentado a una jurisdicción militar es una cuestión de seguridad interior, aclarando que es obligación primaria de las Fuerzas Armadas preservar dicha jurisdicción y “el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción”, de conformidad a la legislación vigente¹¹.

El título VI se refiere específicamente “al empleo subsidiario de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior”. El artículo 31 establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27,

las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del presidente de

¹⁰ Ver también esta directiva (Decreto N° 1691/2006).

¹¹ Ver Resolución MD N° 1020/2009.

la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º.

Para que el presidente haga uso de las atribuciones que le otorga la Constitución Nacional en el artículo 86 inciso 17, deberá declarar previamente el estado de sitio.

El legislador también quiso dejar establecido, en el artículo 32, que el empleo de las Fuerzas Armadas se ajustará a las siguientes pautas:

a. La conducción de las Fuerzas Armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23554;

b. Se designará un comandante operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando;

c. Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la Ley 23554.

En cuarto lugar, nuestro país adopta una estrategia disuasiva y de la legítima defensa, de acuerdo al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (artículo 2º Ley N° 24948). Al respecto, la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) sostiene que la política de defensa:

se encuentra fundada en el inequívoco respecto y promoción de la democracia, los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la vocación por la paz y la justicia, el apego al derecho internacional y al sistema multilateral como instrumentos centrales para regular las relaciones nacionales y resolver las controversias entre los estados y también en la firme convicción de la importancia irremplazable que posee la cooperación interestatal como medio de construcción y consolidación de la paz y la seguridad internacional (Decreto N° 1714/2009 Directiva de Política de Defensa Nacional)¹².

¹² Cabe destacar que es la primera directiva emitida en democracia.

Asimismo, la DPDN rechaza “los procedimientos de carácter unilateral, las prácticas intervencionistas y toda conducta internacional que no se ajustara a los criterios que en materia de paz y seguridad establece la Carta de Naciones Unidas”.

En virtud de lo expuesto, nuestro país adopta un posicionamiento y actitud estratégica defensiva, basada en el concepto de legítima defensa, como “criterio esencial y ordenador sobre la cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado argentino” (Decreto N° 1714/2009). Además, nuestro país concibe a su política de defensa en una doble dimensión: autónoma y cooperativa. Esto es,

la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global (Decreto N° 1714/2009).

En quinto lugar, el instrumento militar argentino debe estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente en función de la misión principal, “cual es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado”. Por lo tanto, “la misión principal de las Fuerzas Armadas debe ser (...) el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerza, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”. Sólo los casos de operaciones multilaterales en el marco de Naciones Unidas y de construcción de un sistema de defensa subregional, deberán contemplarse en el diseño tanto de los estándares mínimos que requieren las operaciones multilaterales como de los niveles de interoperabilidad y complementariedad efectiva mantenidos los países de la subregión (Decreto N° 1691/2006).

Por otro lado, la DPDN agrega que:

Este modelo de defensa argentino, enteramente previsible en términos de concepción estratégica y cabalmente “defensivo” en términos de su diseño de fuerzas y de la disposición de sus capacidades, asume a la defensa nacional según el esquema clásico y en coherencia con el ordenamiento normativo vigente, según el cual, el sistema de defensa debe conjurar y repeler mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, toda agresión externa militar, a fin de

garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes (Decreto N° 1714/2009).

Por último, cabe destacar que el diseño de fuerzas se realizará en función del método de planeamiento por capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto (Decreto N° 1691/2006).

Finalmente, y en sexto lugar, se considera que el instrumento militar sólo resultará apto:

si se lo concibe, planifica y ejecuta como *instrumento integrado*, razón por la cual la acción militar deberá entenderse necesaria e ineludiblemente como acción integrada, esto es, como acción conjunta, incluso en aquellos casos en los que por el ámbito en que ésta se desarrolle y/o por las características propias de la operación en cuestión, la misma deba ser ejecutada por una fuerza específica en forma exclusiva (Decreto N° 1691/2006).

Se entiende a la acción conjunta como “el empleo coherente, coordinado y sistemático de todos los medios y recursos con que cuenta cada fuerza armada en forma específica” (Decreto N° 1691/2006). Esta concepción se integra con la disposición que establece que “el Comando Operacional será la instancia responsable de la ejecución del adiestramiento conjunto, del control de las ejercitaciones conjuntas, de la elaboración del planeamiento estratégico operacional y de su correspondiente ejecución y de las operaciones militares” y que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea sólo alistan, adiestran y sostienen los medios puestos a su disposición (Decreto N° 1691/2006)¹³. En este sentido, el decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional establece también que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas “tendrá el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes, pudiendo disponer de tales medios”. Para ello, “mantendrá relación funcional con los jefes de los estados mayores generales de las Fuerzas Armadas, quienes lo asesorarán en el planeamiento militar conjunto” (artículo 19 Decreto N° 727/2006).

En suma, la política exterior argentina distendió las principales tensiones que nuestro país mantenía con sus países vecinos, gracias a la acción de los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem. Dicha situación tuvo su correlato en la política de defensa con la desactivación de las tradicionales

¹³ Ver también el Decreto N° 727/2006.

hipótesis de conflicto y la adopción de un posicionamiento estratégico defensivo, plasmado en la Directiva de Organización de las Fuerzas Armadas (2006) y en la Directiva de Política de Defensa (2009), que está enraizado en los principios adoptados por actores políticos y sociales a lo largo de estos 29 años de democracia. Frente a este consenso, se han levantado voces —como la de Epoca— que proponen soluciones anacrónicas, implicando un retorno a la doctrina de seguridad nacional y la reactivación de esas viejas hipótesis. La pregunta, entonces, podría formularse de la siguiente manera: ¿cómo continuar avanzando con la política de defensa a partir de los consensos alcanzados? Esta definición no es inocua, porque como ya hemos dicho en el primer apartado, la definición de un problema público supone la implementación de cierto tipo de políticas.

Redefiniendo la política de defensa. Posicionamiento estratégico defensivo regional

La política exterior argentina ha resultado ser exitosa: desde 1983 a la fecha logró desactivar las principales hipótesis de conflicto que se tenían con Chile y Brasil. Se resolvieron los diferendos limítrofes heredados de la dictadura y se inició un proceso de integración regional, que comenzó con el PICE junto a Brasil en la década de los ochenta y finalizó con la cristalización del Mercosur. Respecto a Chile, ya no quedan litigios limítrofes pendientes¹⁴ y se ha creado la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur. En la actualidad hemos asistido a la fundación de la Unasur y a la puesta en marcha del Consejo de Defensa Suramericano. Por último, vale recordar que la región está libre de armas de destrucción masiva y puede ser considerada como zona de paz¹⁵. Frente a este resultado exitoso, muchos se plantean qué hacer con la defensa nacional y, particularmente, con las Fuerzas Armadas.

A lo largo de la década del '90, la desaparición del enemigo estratégico luego del fin de la Guerra Fría, los Estados Unidos redirigieron sus objetivos hacia los “bárbaros del exterior” (Castells, 1997: 291): en primer lugar, el narcotráfico y, posteriormente, el terrorismo. De esta manera, temas que eran considerados propios de la esfera policial y judicial fueron securitizados e ingresados en la agenda de defensa bajo la etiqueta conceptual de las denominadas “nuevas amenazas”. La construcción de este concepto sirvió como “anillo al dedo” no sólo a los Estados Unidos, sino también a algunos actores sociales y políticos domésticos que, frente a la desaparición de las

¹⁴ Queda un sector entre el Fitz Roy y el Cordón Mariano Moreno por delimitar, dónde sólo hay que esperar los resultados de los estudios técnicos realizados (Eissa, 2010b).

¹⁵ Ver Anzelini (2011).

hipótesis de conflicto con los países vecinos y la superación de la hipótesis del enemigo ideológico interno, buscaron el policiamiento de las Fuerzas Armadas, involucrándolas en la lucha contra estas nuevas amenazas. Actualmente, estos intentos aún se encuentran vigentes. Ello se evidencia con la presentación en sociedad del documento del que ofició como presentador el cardenal Bergoglio, al que suscribieron desde dirigentes ex menemistas hasta radicales, socialistas y progresistas en general, en junio del 2010 (Verbitsky, 2010).

La misión de las Fuerzas Armadas no es la actuar como policías en función de la agenda estadounidense hacia la región, sino defender —en un mundo ciertamente incierto— los intereses vitales de la Argentina. Por ello, una redefinición supone abordar el futuro de la política de defensa sin recurrir a viejos anacronismos. Es decir, supone un salto cualitativo sin dejar de lado “el consenso básico”, en especial, sus principios liminares ya citados:

- a. La supresión de las hipótesis de conflicto, que requieren la utilización de las Fuerzas Armadas, con los países vecinos;
- b. La separación entre defensa nacional y seguridad interior; y
- c. El gobierno civil de la política de defensa.

A partir de ellos, se propone introducir en el debate algunas ideas que no supongan un retorno al pasado (represión de la protesta social y la reinstalación de las hipótesis de conflicto con los países vecinos) ni el policiamiento de las Fuerzas Armadas a través de la militarización de la lucha contra el narcotráfico, por ejemplo.

Dichas ideas para el debate tienen presente además, el siguiente escenario estratégico regional:

- a. Primacía de los Estados Unidos: se prevé que en los próximos 50 años la primacía estadounidense no será desafiada por ningún actual hegemón regional;
- b. Asimetría de poder: si bien existe una gran asimetría en términos militares, que permiten calificar al sistema internacional como unipolar, puede considerarse que en términos económicos el mundo es más bien multipolar¹⁶. Asimismo, la irrelevancia estratégica de la región para los Estados Unidos más que ser un dato negativo, debe ser considerado como un aspecto positivo de la nueva realidad continental, que amplía los márgenes de maniobra (Anzelini, 2011);

¹⁶ Ver Nye (2003).

c. Regímenes y anarquía: si bien el mundo continuará siendo anárquico, ello no impide la cooperación bilateral y multilateral. En efecto, la existencia de numerosas instituciones y organismos internacionales favorecen la cooperación y la aplicación de restricciones a las políticas de poder de los hegemones por parte de los países de la región;

d. Amenazas transnacionales: existe un conjunto de problemáticas transnacionales, como el narcotráfico, que no requieren el empleo del instrumento militar *prima facie* para solucionar las mismas;

e. Supresión de las políticas de poder: las hipótesis de conflicto han desaparecido prácticamente en la región durante la segunda mitad de los años '90, reduciendo la posibilidad de un conflicto interestatal a su mínima expresión. La modernización llevada a cabo por los países de la región no debe ser percibida como una amenaza a la seguridad regional, en tanto que un análisis meramente cuantitativo de los sistemas de armas es reduccionista y no da cuenta de otros aspectos que hacen al posicionamiento estratégico de los países de la región¹⁷;

f. América del Sur como una zona de paz: Argentina y la región tienen una larga trayectoria de contribuciones a la arquitectura de seguridad regional (Anzelini et al., 2011), por lo que la región puede ser considerada como una zona de paz, libre, además, de armas de destrucción masiva;

g. Gran dotación de recursos: la región es rica en recursos estratégicos como agua dulce, petróleo y gas, y alimentos. Por ejemplo, los países de América del Sur, con un 6 por ciento de la población mundial, cuentan con el 26 por ciento de los recursos hídricos mundiales. Frente a un escenario futuro de estrés hídrico para los países centrales, el acuífero guaraní, los hielos continentales y la cuenca amazónica, entre otros reservorios de agua dulce, transforman a esos recursos en estratégicos¹⁸. Asimismo, la región cuenta con el 25 por ciento de las tierras cultivables del mundo y es una de las mayores proveedoras de alimentos a nivel mundial. Finalmente, cabe destacar las comprobadas reservas de gas y petróleo recientemente descubiertas en el Atlántico Sur.

¹⁷ Me refiero al despliegue, la doctrina, el adiestramiento, entre otros aspectos. Otro autor que realiza esta crítica a “nuestros realistas” es Jorge Battaglino (2008).

¹⁸ Ver Eissa (2009).

La construcción de una “postura estratégica defensiva regional”, que ya tiene su semilla en una de las misiones subsidiarias previstas en la normativa vigente¹⁹, debería abarcar, al menos, los siguientes ítems:

- Repeler y conjurar toda agresión estatal militar externa que afecte los intereses vitales de la Argentina, esto es, la integridad territorial, la soberanía y la vida y bienes de sus habitantes;
- Considerar como escenario de empleo del instrumento militar al Atlántico Sur, no sólo por la presencia de una fuerza militar extranjera que ocupa ilegalmente nuestro territorio (Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur) y que, en virtud de la actitud estratégica adoptada por el Reino Unido (sistemas de armas y doctrina, entre otros aspectos), constituye una amenaza para el territorio continental propio y para Sudamérica; sino también por los recursos estratégicos presentes en ella, así como por su proyección hacia el continente antártico²⁰. Con respecto a este último aspecto, tampoco debe descartarse que el Tratado Antártico sea abandonado y que se inicie una carrera por los recursos en ese continente. Esto no significa de ninguna manera —más teniendo en cuenta la postura estratégica propuesta— abandonar el mandato constitucional que ordena que “la recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino” (Constitución de la Nación Argentina, disposición transitoria primera).
- El interés regional debe estar definido en términos de desarrollo económico y de preservación del régimen democrático.
- Considerar toda agresión estatal militar “extrarregional” contra los países hermanos de Sudamérica como una agresión contra los intereses estratégicos de nuestro país. En el largo plazo, esto supone avanzar en la construcción de un sistema de defensa regional. Asimismo, debería considerarse que un golpe de Estado en la región también afecta

¹⁹ Construcción de un sistema de defensa subregional. Ver Decreto N° 1691/2006.

²⁰ Germán Montenegro (2010) hace un planteo similar.

nuestros intereses estratégicos, lo cual requerirá la acción coordinada de los países sudamericanos para impedir o revertir esa situación.

Estos directrices son las que denominamos como “posicionamiento estratégico defensivo regional”²¹.

Reflexión final

La definición de la política de defensa en términos de esta posición estratégica defensiva regional no es una tarea sencilla. Como hemos visto en la primera parte, para que la defensa ingrese en la agenda pública y gubernamental debe transformarse en una cuestión, es decir, debe ser objeto de debate en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuanto a si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal. Esto no es tan simple ni unívoco, requiere del debate entre actores políticos y sociales para que se le asigne alguna prioridad en la agenda pública y gubernamental. Tarea que de por sí no es sencilla (Eissa, 2012). Por ello, si queremos que esa definición se oriente en el sentido que se ha planteado, se deberá empezar a instalar el debate, porque la forma en que sea definida condicionará las alternativas de políticas públicas que se le propongan a los decisores regionales.

La puesta en marcha de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) a través del Tratado de Brasilia en el 2008 y la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), aprobada en Costa do Saúpe, Brasil, en ocasión de la cumbre extraordinaria de la entidad, en diciembre de 2008, son excelentes comienzos. Éstos se han visto reforzados a través de la Declaración de Santiago de Chile en marzo de 2009, punto de partida del CDS, y con la puesta en marcha el 26 de mayo de 2011²² del Centro de Estudios de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED). De esta manera, los doce (12) países integrantes han dado un paso fundamental para iniciar este debate que lleve a la adopción de una visión estratégica común.

La construcción de esta visión estratégica, ya puede ser apreciada en las declaraciones que efectuaron los ministros durante la reunión inaugural del CEED: éstos afirmaron que Sudamérica es una de las regiones más pacíficas

²¹ Un ejemplo de esto es el intento de golpe de Estado que se produjo en Ecuador en el año 2010 y en el Paraguay en el 2012.

²² El CEED fue aprobado en la 2º Cumbre en mayo a de 2010 en Ecuador; a propuesta de la delegación argentina. Ver Montenegro (2010).

del mundo, en lo que respecta a las guerras interestatales, y que América del Norte se involucra en guerras en los territorios de otros países; que se debían resguardar los recursos estratégicos de quienes quieran apoderarse de ellos; y que “hay que generar una doctrina de defensa propia para hacer frente a los desafíos”, teniendo en cuenta que la Antártida es de gran interés para el futuro de la región.

En síntesis, mientras los países sudamericanos han mostrado una histórica tradición de recurrencia al derecho internacional, a la solución pacífica de las controversias y al fortalecimiento de los organismos internacionales, continentales y regionales; otros países, en cambio, en pos de hacerse de esos recursos estratégicos —más allá del dudoso discurso de defensa de la democracia y los derechos humanos— no han dudado en violar la Carta de las Naciones Unidas.

Tal vez entonces, para cerrar, valga la pena recordar las palabras de José Hernández:

Los hermanos sean unidos,
porque esa es la ley primera;
tengan unión verdadera
en cualquier tiempo que sea,
porque si entre ellos pelean,
los devoran los de ajuera
(Hé Hernández, 1966: 216).

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1993). “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *Problemas políticos y agenda de gobierno*, México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alconada Sempé, Raúl (1996). “Democracia y política exterior”, en Jalabe, Silvia Ruth (comp.), *La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Anzelini, Luciano (2011). “América del Sur como ‘sociedad internacional’: sus aportes a la arquitectura de seguridad regional”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 13-14.
- Battaglini, Jorge (2008). “Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?”, en *Nueva Sociedad*, N° 215, mayo-junio.
- Birkland, Thomas (2005). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, Londres, M.E. Sharpe.

- Canelo, Paula (2010). “¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria (1995-2002)”, Clacso.
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- Clausewitz, Carl (1998). *De la guerra*, Madrid, Ministerio de Defensa del Reino de España.
- Colacrai, Myriam (2004). “La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90”, Documento de trabajo N° 1, Universidad del CEMA, Buenos Aires.
- Druetta, Gustavo (1989). “Herencia militar y lucha parlamentaria”, en *Nuevo Proyecto*, N° 5-6.
- Eissa, Sergio (2005). *Hielos Continentales. Las variables domésticas en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fundación Síntesis.
- Eissa, Sergio (2009). “El agua: ¿un escenario de conflicto para Argentina y Brasil?”, disponible en: www.caei.com.ar.
- Eissa, Sergio (2010a). “Ni constante ni tan inconstante. Política exterior argentina en democracia”, disponible en: www.caei.com.ar.
- Eissa, Sergio (2010b). *Hielos Continentales. La política exterior argentina en los '90*, Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Eissa, Sergio (2012). “¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983–2007)”, Buenos Aires, mimeo.
- Fontana, Andrés (2006). “Política exterior argentina 1983-2005: visiones y cursos de acción”, en Rodríguez Larreta, Horacio y Sergio Berensztein (eds.), *Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable*, Buenos Aires, Editorial Temas.
- Hernández, José (1966). *Martín Fierro*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- McSherry, J. Patrice (2008). *Incompleted Transition. Military Power and Democracy in Argentina*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Montenegro, Germán (2007). “El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional”, en *Revista de la Defensa Nacional*, N° 1.
- Montenegro, Germán (2010). “La construcción de una visión estratégica regional”, en *El Argentino*, mayo.
- Montenegro, Germán (2010). “Malvinas un nuevo escenario geoestratégico”, en *El Argentino*, febrero.
- Nye, Joseph (2003). “Poder y estrategia de los Estados Unidos después de Irak”, en *Foreign Affairs en español*, Vol. 3, N° 3, julio-septiembre.
- Paradiso, José (1993). *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Pion-Berlin, David (2001). “Civil-Military Circumvention. How Argentine State Institutions Compensate for a Weakened Chain of Command?”, en Pion-Berlin, David (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, North Caroline, The University of North Carolina Press.

- Russell, Roberto (1990a). "Política exterior de Menem", en *América Latina Internacional*, Vol. 7, N° 24. abril-junio.
- Russell, Roberto (1990b). "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en Russell, Roberto (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, Roberto (1995). "Políticas exteriores: hacia una política común", en Rapoport, Mario (comp.), *Argentina y Brasil en el Mercosur: Políticas comunes y alianzas regionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Sabatier, Paul (2007). "The Need for Better Theories", en Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- Saín, Marcelo (1997). "Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)", en *Fasoc*, Año 12, N° 2, abril-junio.
- Saín, Marcelo (1998). "Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en la Argentina", disponible en: argiropolis.com.ar.
- Saín, Marcelo (2000). "Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)", en *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 157.
- Saín, Marcelo (2001). "Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las nuevas amenazas: el caso argentino (1983-2000)", disponible en: www.insumisos.com.
- Saín, Marcelo (2003). "Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las nuevas amenazas (1990-2001)", en López, Ernesto y Marcelo Saín (comps.), *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes.
- Saín, Marcelo (2007). "La defensa nacional y los asuntos militares en la Argentina actual", en *Revista de la Defensa Nacional*, N° 1.
- Saín, Marcelo y Valeria Barbuto (2002). "Las Fuerzas Armadas y su espacio en la vida democrática", disponible en: www.cels.org.ar.
- Tini, María Natalia y María Victoria Picazo (2007). "Política exterior y cambio partidario: decisiones internacionales comparadas", disponible en: caei.com.ar.
- Ugarte, José Manuel (2003). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*, Buenos Aires, Plus Ultra.
- Verbitsky, Horacio (2010). "El banco de suplentes", en *Página 12*, junio.
- Zahariadis, Nikolaos (2003). *Ambiguity & Choice in Public Policy*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Zahariadis, Nikolaos (2007). "The Multiple Stream Framework: Structure, Limitations, Prospects", en Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.

Fuentes oficiales

Constitución de la Nación Argentina.

Decreto N° 1691/2006 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”.

Decreto N° 1714/2009 “Directiva de Política de Defensa Nacional”.

Decreto N° 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”.

Decreto N° 727/2006 “Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional”.

Ley N° 23554 de Defensa Nacional (1988).

Ley N° 24059 de Seguridad Interior (1992).

Ley N° 24429 del Servicio Militar Voluntario (1995).

Ley N° 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998).

Ley N° 25520 de Inteligencia Nacional (2001).

Resolución Ministerio de Defensa N° 1020/2009.

Palabras clave

políticas públicas – política exterior – política de defensa – hipótesis de conflicto – posicionamiento estratégico

Key words

public policies – foreign policy – defense policy – conflict hypothesis – strategic posture

Abstract

This paper adopts the perspective of public policy theories in order to analyze the defense policy in Argentina. It is sustained that foreign policy and defense policy are related, which has allowed to suppress the traditional hypothesis of conflict with our neighbors. Thanks to that, Argentina has chosen a defensive strategic posture which is based in two principles: a) civil government of defense policy and b) separation of defense policy and homeland security. Finally, while some social and politic actors want to go back to the national security doctrine, this paper proposes a look beyond those intentions and it figures out a new strategic posture without leaving those principles.