



FUERZAS ARMADAS Y LAS AMENAZAS TRANSNACIONALES

Su marco legal

PALABRAS CLAVE: LEY DE DEFENSA NACIONAL / FUERZAS ARMADAS / GLOBALIZACIÓN / SEGURIDAD / DEFENSA

Por José Luis Oreglia

El autor hace un análisis de la Ley de Defensa Nacional y del accionar de las Fuerzas Armadas a la luz de los cambios que se han sucedido a través del tiempo con el surgimiento de la globalización y las nuevas situaciones que se presentan en la actualidad tanto en América Latina como en Argentina respecto de la seguridad y defensa.

El accionar de las Fuerzas Armadas de la República Argentina se encuentra enmarcado por la ley 23554 de Defensa Nacional y una serie de leyes y decretos que la complementan, entre los que se destacan el Decreto 727/2006 que reglamenta dicha ley y la ley 24059 de Seguridad Interior. Este marco legal fue concebido en relación a una situación interna y global que ha cambiado significativamente en los últimos años. El terrorismo internacional, el narcotráfico y las denominadas guerras híbridas entre otras amenazas, representan hoy en día un desafío supremo para la mayoría de las naciones del planeta. En ese contexto, en muchos países del mundo se ha empezado a utilizar el término seguridad nacional para englobar todas las acciones relacionadas tanto con la defensa como con la seguridad interna de estos. Sin embargo, en la Argentina el plexo legal vigente diferencia claramente a la defensa de la seguridad interior y limita las tareas que las Fuerzas Armadas pueden llevar a cabo.

Este artículo pretende demostrar que este marco legal necesita una adecuación para que la nación, a través de sus Fuerzas Armadas como uno de los instrumentos del poder nacional, brinde una respuesta integral a las amenazas surgidas en los últimos años a nivel mundial. Para ello, se analizará cómo el fin de la denominada Guerra Fría y el fenómeno de la globalización han impactado en el concepto de seguridad y defensa de los estados y cuál es la visión general que los países del mundo desarrollado han adoptado para hacer frente a esta problemática; luego, se comparará esta visión con las diferencias existentes con los países latinoamericanos, en general, y la Argentina, en particular, para finalmente abordar una posible agenda a implementar en nuestro país teniendo en cuenta la actual coyuntura por la cual está atravesando. Por ello, surge la pregunta: ¿cómo adecuar el marco legal vigente para que las Fuerzas Armadas puedan contribuir activamente contra las nuevas amenazas transnacionales surgidas en los últimos años?

EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización es un proceso histórico de integración mundial que ha convertido al mundo en un lugar cada vez más interconectado. En las últimas décadas, esta integración mundial ha cobrado velocidad de forma espectacular debido a los avances sin precedentes en la tecnología. Sin embargo, una de sus características también ha sido la de constituir un proceso caótico que plantea desafíos y problemas de gran importancia.

En el ámbito de la seguridad y la defensa de los estados se

“No es el debate el que impide la acción, sino el hecho de no ser instruido por el debate antes de que llegue la hora de la acción”
Tucídides

puede decir que hasta 1991, la misión principal de las Fuerzas Armadas podría resumirse en defender la soberanía e integridad del territorio. Con el fin de la Guerra Fría y el auge de la globalización surgieron nuevas amenazas transnacionales e internas, entre las que se pueden destacar el narcotráfico, el terrorismo en sus diferentes versiones (nacional, religioso económico, etc.) y los ataques a través del ciberespacio. Estas nuevas amenazas han variado la naturaleza y la índole de los conflictos e hicieron cobrar dimensión a muchos actores no estatales por su potencialidad de agresión a los diferentes estados. De esta manera, se ve hoy en día una pérdida del protagonismo exclusivo de los estados en las relaciones y en la seguridad internacional a favor de una creciente participación de actores no estatales y de una influencia decisiva de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Los ejemplos más claros que representan esta situación son: las grandes empresas multinacionales que manejan presupuestos mayores a muchos países; los grupos terroristas globales como Al Qaeda o el Estado Islámico (ISIS, por su sigla en inglés) que realizan atentados por cualquier parte del mundo y el crimen organizado internacional que ve favorecido su accionar por fronteras cada vez más permeables¹. Ahora bien, ¿cuál ha sido la respuesta que los diferentes países del mundo han buscado para enfrentar los riesgos y amenazas recientemente descritos? Una primera aproximación muestra que existen diferentes posturas al respecto. Mientras los países desarrollados en general han adoptado una única agenda bajo el concepto de estrategia de seguridad nacional que integra a todos los instrumentos del estado y de la nación para hacer frente a los nuevos peligros, los países latinoamericanos, en general, y la República Argentina, en particular, mantienen agendas que separan claramente los asuntos de la defensa exterior de los de la seguridad interior.

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL EN PAÍSES DESARROLLADOS

A excepción de Estados Unidos, que disponía de una estrategia de seguridad nacional desde hacía muchos años,



la mayoría de los países desarrollados comienzan a utilizarlas como una respuesta a la aparición del terrorismo internacional, a partir de la conmoción mundial que implicó el denominado 11S (ataque al World Trade Center del 11 de setiembre de 2001). En general, las diferencias entre ellas no son esenciales, sino que responden a las peculiaridades de cada país. Gran Bretaña y España, por ejemplo, poseen una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) mientras que en Francia se presenta un Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional. Sin embargo, en todos los casos, se pasó de una estrategia de defensa a una de seguridad nacional por la necesidad de dar una respuesta integrada a los nuevos riesgos y amenazas de manera de contar con una herramienta capaz de coordinar todos los instrumentos del estado para hacer frente a los nuevos peligros. Para Miguel Ángel Ballesteros Martín² este cambio de enfoque se debe a varias razones: “la primera es que se trata de una necesidad solo sentida en los últimos años y, por lo tanto, con poca experiencia en su aplicación; segundo, este tipo de estrategias son complicadas de abordar por la multiplicidad de departamentos gubernamentales que se ven implicados; tercero, para elaborarla por primera vez se necesita

El término seguridad y la responsabilidad principal del mantenimiento del orden interno en los países de la región es asignado, en general, a las fuerzas de seguridad y solo se emplean a las fuerzas armadas para casos de extrema gravedad.

una gran voluntad y un fuerte liderazgo político; y cuarto, requieren un alto grado de cultura de seguridad y defensa en la ciudadanía y, especialmente, en aquellos estamentos de la administración pública y empresarial que deben implicarse en su gestión y desarrollo. Todo esto requiere romper inercias, abrir compartimentos estancos y cuestionar algunos repartos de poder, que tienden a desarrollar políticas continuistas que dificultan la implantación de nuevos métodos”.

En la concepción de estos países la compleja naturaleza de los nuevos riesgos y amenazas a los que deben hacer frente impide que sean contrarrestados con los instrumentos que han dispuesto tradicionalmente. Se precisa, por consiguien-

1. Ballesteros Martín, Miguel Ángel; “En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional”, Ministerio de Defensa España, Madrid, junio 2016 pág. 81.

2. Ibidem, pág 15

El terrorismo internacional, el narcotráfico y las denominadas guerras híbridas entre otras amenazas, representan hoy en día un desafío supremo para la mayoría de las naciones del planeta.

te, un enfoque amplio de la seguridad nacional que supere, por un lado, la habitual noción de defensa militar para englobar ahora aspectos tales como la economía, el ciberespacio o el medio ambiente; y por el otro, que integre todos los instrumentos de los que dispone el estado para asegurar sus intereses. Con este último rasgo desaparece la división entre seguridad interior y exterior, ya que las funciones policiales se extienden ahora fuera de las fronteras estatales, al mismo tiempo que las Fuerzas Armadas llevan también a cabo acciones en el interior del territorio nacional³.

Ahora bien, como cada nación es fruto de su historia, la situación en Latinoamérica, en general, y en la Argentina, en particular, es distinta a la detallada, por lo que se pasará al análisis de ellas.

LA SITUACIÓN EN LATINOAMÉRICA

En Latinoamérica, a diferencia de Europa, la sociedad no percibe a la región como blanco del terrorismo internacional, lo que sumado a la consolidación del sistema democrático y a la resolución de la mayoría de los conflictos interestatales por vía del diálogo y la cooperación ha determinado que se denomine al cono sur como “zona de paz”. Sin embargo, no puede soslayarse la creciente importancia que en los últimos años han adquirido en la región el narcotráfico y el crimen organizado que generalmente viene asociado con él. En el caso de Brasil, por ejemplo, el crimen urbano asociado al tráfico de drogas ha pasado a convertirse en el principal problema de seguridad del país y adquirió una gravedad tal que la sociedad reclama la intervención de las fuerzas armadas para combatirlo eficazmente⁴.

Mientras esta situación se consolida, el término seguridad y la responsabilidad principal del mantenimiento del orden interno en los países de la región es asignado, en general, a las fuerzas de seguridad y solo se emplean a las fuerzas armadas para casos de extrema gravedad (estado de sitio) y con claras limitaciones impuestas por ley. Esta situación, fruto del proceso histórico que derivó en dictaduras militares en la región y en las consecuencias que estas trajeron aparejadas, parece a esta altura de las circunstancias, anacrónico. Como manifiesta el General (RE) Evergisto de Vergara⁵: “Han transcurrido muchos años de gobierno democrático en

Latinoamérica, y asombrosamente para el resto del mundo, todavía se discute la diferencia entre las palabras seguridad y defensa.” La cuestión pasa, básicamente, por un tinte ideológico que asocia el concepto de seguridad al de la doctrina de seguridad nacional aplicado en la región por los Estados Unidos en ocasión del apoyo brindado a los países para el combate contra los movimientos que intentaron tomar el poder en la década del 70.

Esta conducta trajo como consecuencia exageraciones conceptuales que van desde el simple reemplazo del término “seguridad nacional” por el de “defensa nacional” hasta la proliferación de conceptos nuevos asociados a la seguridad (seguridad ambiental, seguridad ciudadana, seguridad ampliada, etc.) que han aportado más confusión al tema.

Esta situación es claramente descripta por Luis Bitencourt⁶: “Como lo veo, una cosa es entender las diferencias entre la seguridad y la defensa y articular intelectualmente estos conceptos dentro de cada realidad considerada. Otra es esforzarse para descaracterizar el concepto porque fue empleado tiránicamente por las dictaduras militares en muchos países de la región. Es momento de deshacernos de esta práctica. Lo que esta proliferación de conceptos nos parece decir es que tanto académicos como practicantes parecen estar privilegiando formas sobre sustancia. La aceptación política de estos nuevos conceptos y vocablos de seguridad ha pasado a ser más importante que ocuparse de los problemas que verdaderamente afectan la seguridad a niveles ciudadanos, sociales, o del estado mismo en un ambiente político democrático.”

EL MARCO NORMATIVO DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN ARGENTINA

La Argentina no es la excepción a la generalidad que se observa en la región. La ley 23554 de Defensa Nacional fue sancionada en 1988 cuando en el país aún se mantenía un clima de fuerte sensibilidad por las consecuencias que trajo aparejada la dictadura militar y aún tenía vigencia un mundo bipolar donde los países solo contemplaban como amenaza la agresión proveniente de otros países. Más cerca en

3. Gobierno de España, Presidencia del Gobierno; “Estrategia de Seguridad Nacional – Un proyecto compartido”, Madrid, mayo 2013, www.lamoncloa.gob.es

4. de OLIVEIRA, Eliézer Rizzo; “Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares”, Woodrow Wilson International, Center for Scholars; Panel N° 3 del Programa Latinoamericano; agosto de 2008, pág. 120.

5. de VERGARA, Evergisto; “Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa”; Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires; agosto de 2009.

6. “Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares”, Comentarios al Panel Nro. 3, panel del Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson International, Center for Scholars; agosto de 2008, pág. 144 y 145.

7. de VERGARA, Evergisto; “Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa”; Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires; agosto de 2009.

8. Gobierno de Chile, Ministerio de Defensa Nacional; “Libro de la Defensa Nacional de Chile”, Santiago de Chile, 2010, www.defensa.cl

el tiempo, cuando el mundo ya hablaba de las llamadas nuevas amenazas, se dictó el Decreto 727/2006 que reglamentó esta ley, aunque sólo se ocupó de unos pocos artículos y estuvo claramente dirigido a redefinir el concepto de agresión externa contenido en la ley y limitó el empleo de las Fuerzas Armadas únicamente a casos de ataques perpetrados por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s estado/s, de manera de dejar fuera de la jurisdicción militar a las llamadas nuevas amenazas como el terrorismo y el narcotráfico, aunque ambas pudieran originarse en el exterior del país. Pero además, este Decreto en su artículo 3, expresa: “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° 24.059 de Seguridad Interior.” De esta manera, en la Argentina se separa claramente las agendas de defensa de la de seguridad interior y se generan compartimientos estancos de acuerdo a los medios que se emplean en cada una de ellas y al criterio geográfico según dónde ocurran los hechos; ambos sistemas se tornan ineficientes y obsoletos cuando se los trata de implementar ya que también se los hace como si fueran compartimientos estancos.⁷

CONCLUSIONES

El fin de la Guerra Fría y la globalización han hecho que la línea divisoria entre las amenazas a la defensa y a la seguridad interior de los estados se haya ido diluyendo para concebir cada vez más a ambas como un continuo. Los países desarrollados con una larga tradición estratégica han sabido adecuarse a este contexto y han establecido una única agenda que contempla los intereses vitales de la nación y que es seguida como política de estado, independientemente del color político que detente el poder.

En Latinoamérica, en cambio, debido a una suma de circunstancias particulares que ya fueron detalladas, aún per-

En la Argentina se separa claramente las agendas de defensa de la de seguridad interior y se generan compartimientos estancos de acuerdo a los medios que se emplean en cada una de ellas y al criterio geográfico según dónde ocurran los hechos.

José Luis Oreglia

Vicecomodoro, Oficial de Estado Mayor. Licenciado en Sistemas Aéreos y Aeroespaciales. Actualmente es alumno en el Curso de Estrategia Militar en la Escuela Superior de Guerra Conjunta.

siste una discusión que, aunque es teórica y conceptual en su esencia, ha tenido como consecuencia práctica la adopción de agendas de seguridad y defensa completamente separadas y la Argentina no es la excepción.

La Ley de Defensa de la República Argentina está cerca de cumplir 30 años. Su reglamentación a través del Decreto 727/2006 solo acentuó la diferenciación entre las agendas de seguridad y defensa y obstaculizó a los instrumentos del estado brindar una respuesta más eficaz y eficiente a los riesgos y amenazas que hoy están entre nosotros. Cuando una ley se torna obsoleta como es este el caso, se hace necesario actualizarla. Pero ¿cómo adecuar el marco legal vigente para que las Fuerzas Armadas puedan contribuir activamente contra las nuevas amenazas transnacionales surgidas en los últimos años?

La falta de una cultura estratégica a nivel nacional y la imposibilidad de superar el debate permanente y la antinomia por nuestra historia reciente que caracterizan el presente de la Argentina, ameritan buscar un modelo de agenda intermedio entre los extremos detallados, de manera que la transición sea lo menos traumática posible.

En este sentido, la “seguridad ampliada”⁸ representa un posible camino a seguir. Este concepto se entiende como la forma de plasmar los esfuerzos del estado para enfrentar con éxito el desafío de las múltiples amenazas que, en mayor o menor medida, ponen en riesgo los intereses de un país, estableciendo soluciones que articulan la participación de actores y capacidades nacionales de distinta índole, de acuerdo con las funciones que les compete dentro del ordenamiento institucional y según el objetivo que se pretende alcanzar. De esta manera, se superarían los límites rígidos establecidos hoy entre los ámbitos de seguridad interna y externa pero sin eliminar o cancelar la diferenciación entre seguridad y defensa, es decir, concebir a estos campos de manera más flexible, buscando complementar las capacidades y competencias que poseen las fuerzas armadas y las de seguridad en sus ámbitos específicos de responsabilidad conforme a lo que determine la actualización de las leyes que involucran a ambos.

La delimitación de cada ámbito de responsabilidad debería quedar claramente establecida luego de un debate necesario e impostergable de manera de proveer la mínima y necesaria cobertura legal a quienes actúan en representación del estado para enfrentar a estas nuevas amenazas.