

## **SEGURIDAD EN UN MUNDO INSEGURO**

*Comunicación del académico de número Horacio Jaunarena,  
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias  
Morales y Políticas, el 26 de agosto de 2020*

*Las ideas que se exponen en los ANALES son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de dicha publicación, ni la de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.*

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas  
Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049 (1014)

Buenos Aires - República Argentina

[www.ancmyp.org.ar](http://www.ancmyp.org.ar)

[ancmyp@ancmyp.org.ar](mailto:ancmyp@ancmyp.org.ar)

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS  
MORALES Y POLÍTICAS  
JUNTA DIRECTIVA 2019 / 2020**

*Presidente*..... Académica Lic. Marita CARBALLO  
*Vicepresidente* .. Académico Dr. Horacio JAUNARENA  
*Secretario* . . . . . Académico Dr. Santiago KOVADLOFF  
*Tesorero* . . . . . Académico Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI  
*Prosecretario* ... Académico Ing. Manuel A. SOLANET  
*Protesorero*.... Académico Dr. Ricardo LÓPEZ MURPHY

**ACADÉMICOS DE NÚMERO**

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE.....	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA.....	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA.....	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI.....	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Leonardo MC LEAN.....	22-04-87	Juan B. Justo
Dr. Gregorio BADENI.....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ.....	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO.....	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría

Dr. Alberto DALLA VÍA.....	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA.....	14-09-05	Cornelio Saavedra
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET.....	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO.....	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ.....	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF.....	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT.....	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE.....	14-04-10	Bartolomé Mitre
Lic. Marita CARBALLO.....	26-10-11	Roque Sáenz
Peña Dr. Héctor A. MAIRAL .....	26-10-11	Carlos Pellegrini
Dr. Eduardo Martín QUINTANA.....	26-10-11	Vicente López y Planes
Dra. María Angélica GELLI .....	12-12-12	Antonio Bermejo
Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI.	12-12-12	Adolfo Bioy
Almte. Enrique MOLINA PICO .....	12-12-12	José de San Martín
Monseñor Héctor AGUER.....	10-09-14	Ángel Gallardo
Dr. Horacio JAUNARENA.....	10-09-14	Mariano Moreno
Dr. Luis Alberto ROMERO .....	10-09-14	Nicolás Avellaneda
Dr. Marcos AGUINIS .....	24-08-16	Benjamín Gorostiaga
Dr. Ricardo LÓPEZ MURPHY .....	24-08-16	Miguel de Andrea
Dr. Carlos ROSENKRANTZ.....	09-10-19	Manuel Belgrano
Lic. María SAÉNZ QUESADA.....	09-10-19	Justo José de Urquiza
Dr. Julián A. DE DIEGO.....	09-10-19	José María Paz

## **SEGURIDAD EN UN MUNDO INSEGURO**

Por el académico DR. HORACIO JAUNARENA

Es difícil encontrar entre personas medianamente informadas alguna que no coincida en que la Defensa Nacional se encuentra inmersa en una profunda crisis. No debe extrañar tampoco que esta situación sea también apreciada en el exterior.

Según datos del órgano Fire Power que elabora cada año el ranking más completo sobre poder militar en el mundo, en el año 2006 Brasil ocupaba el octavo lugar, México el 14 y Argentina el 33. En 2019 Brasil estaba en el número 14, México en el 34 y Argentina en el 38. En 2020 Brasil está décimo, Colombia 37, México 38, Perú 40, Venezuela 41 y Argentina 43. Podemos pensar que el mismo retroceso que experimentamos con el poder militar, lamentablemente también los sufrimos en otros órdenes.

¿Es aceptable esta decadencia considerando lo que está pasando y puede pasar en el mundo?

Es probable que la disputa entre China y los EE.UU. siga creciendo y que tendrá en América Latina un escenario de confrontación, como sucedió en el pasado con la llamada Guerra Fría entre los EE.UU. y la Unión Soviética. La situación se torna más compleja porque, al mismo tiempo, crecen las dificultades para la construcción de un sistema de defensa regional, dado el escaso interés que manifiestan algunos Estados para concretar ese objetivo. En este sentido vale una reflexión: Argentina ha sostenido reiteradamente la necesidad de la organización de un sistema de defensa regional y ha encontrado reticencia implícita o explícita de otros países de la región. Debemos preguntarnos si en parte esta

frustración no se debe a la situación de debilidad extrema de nuestro sistema de defensa lo que hace que nuestra voz tenga escaso eco en la región, dada nuestra incapacidad para realizar aportes en la construcción de un sistema como el que propugnamos.

Asimismo, los asaltos a nuestras riquezas en el mar por parte de diferentes actores son cada vez más frecuentes y devastadores. Aumentan las disputas por la captura de las riquezas naturales en un mundo superpoblado y con hambre, y un escenario de ataques cibernéticos ya sean estatales o privados son una realidad. Todo ello sin considerar el crecimiento del narcotráfico y el estrepitoso fracaso de las políticas que, hasta ahora, se han dispuesto para combatirlo.

El tráfico de personas y de armas y el aumento en frecuencia y gravedad de las catástrofes naturales, sumadas a las que se producen por el hecho del hombre, serán parte de nuestra vida diaria. Tampoco podemos descartar la aparición de nuevas pandemias.

Frente a estas severas agresiones que sufrimos y podremos sufrir a nuestra libertad, a nuestra seguridad, y a nuestras riquezas naturales, somos un País casi dejado a la buena de Dios. Nuestras fronteras en gran parte están desprotegidas, nuestra principal vía fluvial es una avenida del contrabando y del narcotráfico, nuestro cielo está poblado de vuelos clandestinos, y carecemos de poder de intersección, nuestro mar no tiene un patrullaje adecuado para proteger nuestras riquezas. En una palabra, hemos perdido el control de nuestros espacios soberanos.

Naturalmente es un error inaceptable afirmar que la defensa de un País depende exclusivamente del estado de sus Fuerzas Armadas, sin tomar en cuenta otros factores como ser la conducción de su Política Exterior, el estado de movilización de sus recursos productivos, el nivel de desarrollo de su economía, la situación social, la legitimidad de su gobierno, el esfuerzo invertido en educación, por nombrar algunos, pero debemos coincidir que, más allá de todas estas consideraciones, el capítulo que se refiere a las Fuerzas Armadas merece una especial consideración si queremos dotar al País y a sus habitantes de la seguridad perdida.

Es necesario qué a partir de un análisis de la situación actual, tratemos de anticiparnos a los desafíos a nuestra seguridad que nos depara el futuro, asumiendo que esta situación penosa la hicimos entre todos y solamente entre todos vamos a poder superarla.

En primer lugar, asumir que hoy la realidad, es totalmente distinta a la que vivimos treinta años atrás cuando legislamos y sancionamos las leyes de Defensa y de Seguridad que nos rigen.

La Ley de Defensa, 23.554 fue sancionada en 1988, luego de ser votada prácticamente por unanimidad en ambas Cámara Legislativas. Es decir, hace 32 años.

En aquel tiempo estábamos viviendo en un mundo bipolar. Eran las postrimerías de la Guerra Fría, el muro de Berlín estaba en pie, Pinochet era el Presidente de Chile, no había teléfonos celulares, ni computadoras personales, ni Internet. Tampoco existían las redes sociales. No había drones y las comunicaciones satelitales eran dificultosas. La responsabilidad sobre la custodia de nuestras fronteras era del Ministerio de Defensa a través de la Superintendencia de fronteras, y la gendarmería y la Prefectura estaban bajo su dependencia. Aquel mundo no es el mismo con el cual hoy nos encontramos.

Hacía cinco años que la Argentina había superado una de las etapas más difíciles de su historia, consecuencia, entre otros factores, de la Guerra Fría a escala mundial, que incentivó, en países como el nuestro, un enfrentamiento entre una guerrilla que utilizaba una metodología y un accionar de una crueldad extrema y una represión llevada adelante desde un Estado cuyas Fuerzas no estaban preparadas para enfrentar esa realidad.

Para completarla, las conducciones de las Fuerzas Armadas de entonces arrasaron con toda legalidad, mediante un golpe de estado contra un gobierno de origen democrático que también se había demostrado incapaz y, muchas veces, cómplice, de las violaciones a los derechos humanos que se producían por medio de organizaciones terroristas como la denominada Triple A, que increíblemente, era comandada por un miembro del Gabinete Nacional del gobierno de aquel entonces.

El golpe de estado que sobrevino en 1976 y la cruel represión que, fuera de todo control, se llevó adelante por el Gobierno de Facto, terminó de consumir la tragedia, al igualar en la represión la metodología de la guerrilla, ignorando que la represión que se lleva adelante desde el Estado, debe tener una ética diferencial del comportamiento criminal del terrorismo. Así se construyó nuestra historia de muertos y desaparecidos que hoy, a más de cuarenta años, muchos argentinos no pueden o no quieren superar.

Lo más grave es que este drama nacional que todos sufrimos se ha intentado convertirlo en un relato deformado y omisivo. Para ser utilizado en su propio beneficio por sectores con intereses políticos y económicos ilegítimos

Tres años después de la puesta en vigencia la ley de Defensa, en el año 2001, se sancionó la ley 24 059, de Seguridad Interior, también prácticamente votada por unanimidad.

Ambas leyes, influenciadas por el pasado reciente, y teniendo en cuenta que en ese pasado estaba vigente la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional que encargaba a las FF.AA. su intervención en la represión del conflicto interno, consagran un principio que se ha mantenido hasta ahora, al menos en el plano de las de las declaraciones de diferentes voceros oficiales, y que es el de la separación terminante entre Defensa y Seguridad Interior, reservando a las Fuerzas Armadas, sólo su intervención en el caso de agresiones de origen externo.

En efecto, la ley 24.059 de Seguridad Interior, únicamente prevé en el orden interno, el empleo de las Fuerzas Armadas en casos excepcionales, como sostén logístico o ante una grave conmoción interna, solamente en el caso que fueren superadas las Fuerzas de Seguridad, y previa declaración del Estado de Sitio. Aun, cuando pudieran ocurrir estas circunstancias y ellas debieran intervenir, la ley prescribe que las Fuerzas Armadas, no podrán incluir ni en su formulación doctrinaria, ni en su planificación y adiestramiento, ni en las previsiones de adquisición de equipos, a ninguno de estos elementos ya que a ellos se los cataloga como pertenecientes a la Seguridad Interior a cargo de las Fuerzas de Seguridad.

Cabe destacar aquí lo curioso de esta última prohibición, cuando con un mínimo de conocimiento, se sabe que lo peor que se puede hacer es involucrar a una Fuerza Militar en un tipo de conflicto para el cual no ha sido preparada, ni posee adiestramiento ni equipamiento adecuado para enfrentarlo. Mirando el futuro, es necesario modificar esta prescripción que tiene pocos antecedentes a escala mundial.

Ambas leyes y el decreto reglamentario de la ley de defensa 727/06 comenten el error de determinar el elemento para repeler una agresión por el origen geográfico de la misma, o por el carácter estatal o no del agresor y no, como debiera ser, por las características que tiene en cuanto a su equipamiento, capacidad de producir daño, poder letal etc.

En los más de treinta años transcurridos desde la sanción de la ley de Defensa el mundo ha cambiado: Las relaciones con Brasil se hicieron más estrechas a partir de la firma del acuerdo constitutivo del Mercosur entre Alfonsín y Sarney, y también el acuerdo sobre el Canal de Beagle con Chile mejoró notablemente la relación. De esta forma las posibilidades de un conflicto bélico con ellos pasaron a considerarse a los ojos de la opinión pública como posibles pero poco probables. No obstante, la experiencia indica que de ninguna manera es aconsejable que se mantenga el desbalance por defecto que existe hoy entre nuestras Fuerzas respecto de las de Brasil o Chile.

Aunque parezca una paradoja, esta situación, se constituye también en un problema para las democracias de los países vecinos. El mundo nos muestra un crecimiento de populismos de izquierda o de derecha que muchas veces pretenden justificar o aumentar su poder alimentando falsos conflictos con otros Países cuya defensa se muestra debilitada.

Con el transcurso del tiempo, también cambiaron radicalmente las relaciones internacionales en lo referido a las características que revisten los conflictos bélicos. En muchos casos, algunas de las partes beligerantes dejaron de ser Estados para pasar a serlo agentes no estatales. Las disputas dejaron de ser exclusivamente por cuestiones de soberanía o diferencias

territoriales y entraron a formar parte de ellas cuestiones religiosas, aspectos sociales y políticos y comienzan a insinuarse otros vinculados al control de la energía, riquezas ictícolas, obtención de agua potable, ataques químicos y-biológicos etc.

Tampoco actualmente, el modo de iniciación de un conflicto bélico es a partir de una declaración formal de guerra, los elementos usados por las partes combatientes, aún por aquellas que no pertenecen a un Estado determinado son poderosos y con gran potencialidad de daño y la diversidad de estrategias y metodologías usadas han dado origen al concepto de guerras híbridas lo cual produce cambios sustanciales en las respuestas que se diseñan para combatir las.

Se han multiplicado las amenazas que afectan a la libertad y a la seguridad de la Nación. Mientras tanto, se ha debilitado también la capacidad que tienen organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para restaurar la Paz, frente a conflictos alimentados, muchas veces, artificialmente.

Cuestiones vinculadas con el terrorismo, el tráfico de armas y de personas, el narcotráfico, la intolerancia religiosa, la creciente desigualdad en un mundo cada vez más interrelacionado y comunicado, la piratería y las catástrofes naturales motivadas por una constante agresión al medio ambiente, más las situaciones de riesgo que se generan por la posibilidad de ataques cibernéticos y biológicos, son las que deberemos enfrentar en los próximos tiempos.

Durante los treinta y dos años que han transcurrido desde la sanción de nuestra ley de Defensa, las Fuerzas Armadas. han sido empleadas en diferentes circunstancias y respondiendo a distintas urgencias y necesidades, en situaciones en muchos casos no previstas por ella.

Así lo han hecho, frente a catástrofes climáticas sufridas en diferentes regiones del País, y también se recurrió a ellas durante los primeros tiempos de gobierno del Dr. Duhalde para enviar víveres a poblaciones necesitadas del interior y que no podían ser trasladados normalmente porque los vehículos eran asaltados por el camino.

También debemos incluir en este repaso de lo actuado, la intervención de personal de nuestras FF.AA. en el llamado Operativo Escudo Norte durante el gobierno de la Dra. Kirchner y la presencia de fuerzas del Ejército en las fronteras durante el gobierno del Ingeniero Macri. Se reconoce así, tácitamente, la incapacidad de nuestras Fuerzas de Seguridad para ejercer la vigilancia de estos espacios debido a que son requeridas ante la necesidad de reforzar la seguridad en los grandes centros urbanos.

Con motivo de la crisis motivada por la pandemia del COVID19, las Fuerzas Armadas prepararon y repartieron más de seis millones de unidades de comida caliente, y acondicionaron miles de camas hospitalarias. Con medios de la Fuerza Aérea se repatriaron a cientos de compatriotas varados en el exterior, potabilizaron agua en diferentes regiones y concretaron múltiples operaciones de sanidad. En síntesis, llevaron adelante una serie de misiones en la emergencia para las cuales no había disponible en el País una agencia logística que las hubiera podido hacer.

Tengamos en cuenta, cuando hablamos de misiones primarias y secundarias de las Fuerzas Armadas y las preparamos y equipamos para ellas que, al decir del actualmente Jefe del Estado Mayor Conjunto, el tipo y las características de la intervención requerida en esta emergencia es similar, sea que la pandemia se haya originado por un hecho de la naturaleza o por un ataque perpetrado por el hombre como acto de guerra, por lo que pierde sentido que empleemos equipos diferentes para enfrentarla.

Hay que considerar también las tareas que llevaron adelante las Fuerzas en las operaciones de mantenimiento de la Paz en Chipre y en Haití, cuya intervención fue dispuesta por los gobiernos democráticos que se han sucedido desde 1993 (Chipre) y 2004 (Haití), en las cuales las Reglas de Empeñamiento dictadas por las Naciones Unidas y que debían observar las Fuerzas que se enviaban autorizaban “. . . el uso de la fuerza, e inclusive la fuerza mortal, para proteger a civiles bajo inminente amenaza de violencia física, cuando las autoridades locales competentes no estén en posibilidad de proveer asistencia (regla 1.7) o contra toda persona o grupo que

limite o intente limitar la libertad de movimiento de los miembros de la fuerza de la ONU”.

Como vemos, en ámbitos como en el de estas misiones de Paz en donde la característica principal es el enfrentamiento entre nacionales (campo de la seguridad interior), las Fuerzas Armadas que enviamos desde la Argentina, pueden tener que desarrollar acciones para las cuales el ordenamiento argentino les impide adiestrarse. No hubo entonces otro remedio que contradecir la ley ya que los contingentes que se envían son adiestrados en el País para estas tareas en el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz dependiente del Ministerio de Defensa.

Podemos concluir acerca del aspecto que estamos analizando que la realidad ha diferido mucho, en lo que hace al empleo del Instrumento militar, de lo que las normas legales vigentes prescribieron cuando fueron sancionadas. De la misma manera el horizonte de conflictos que hoy avizoramos poco tiene que ver con lo que suponíamos que iba a ocurrir cuando legislábamos en la década del ochenta.

A través de lo que está sucediendo, con mirada al futuro, debemos pensar en modernizar nuestro plexo normativo, si queremos evitar un comportamiento equizofrénico entre una legislación que postula determinadas conductas, frente a una realidad que exige y determina otras diferentes. El resultado es que se termina desconociendo la jerarquía que debe tener el respeto a la ley, respeto que, en gran parte, como sociedad hemos perdido.

En lo que se refiere al aspecto presupuestario, como en todo sistema democrático, la asignación depende de la iniciativa del Poder Ejecutivo, ratificada o rectificadora luego por la intervención del Congreso. Por ello, es una determinación eminentemente política que depende, entre otras razones, de la percepción del riesgo de que ocurra algún acontecimiento del tipo que prevé nuestro ordenamiento legal y que requiera el empleo de las FF.AA. para responder.

Esta percepción de riesgo, más el contenido de nuestras leyes, entre otras razones, ha motivado que hace ya más de una

década, que la República Argentina mantiene, en términos de porcentaje de su PBI, el nivel más bajo de América Latina, ubicándose en menos del uno por ciento, siendo que el promedio general sobrepasa el uno y medio por ciento del Producto Bruto Interno de los respectivos países. Tengamos en cuenta que en los países de Europa el gasto supera el dos por ciento del Producto Bruto Interno de cada Estado.

A esta situación, debemos agregarle que ha crecido significativamente el porcentaje del gasto que, dentro de la asignación destinada a Defensa, se origina en la jurisdicción del Ministerio de Defensa con respecto al gasto que se aplica al funcionamiento operacional de las FF.AA., es decir lo que se destina a equipamiento, instrucción, adiestramiento etc., de tal modo que, si observamos con ese criterio, en este momento estos rubros reciben menos del cincuenta por ciento del total, es decir estamos por debajo del 0.5% del Producto Bruto Interno.

Para que se tenga una idea de la evolución de la situación a través de los años podemos considerar que al finalizar el gobierno del Dr. Duhalde el personal del Ministerio de Defensa, excluyendo a las empresas (Fabricaciones Militares, Tandanor, FADEA etc.) rondaba a los seiscientos empleados, mientras que al término del gobierno del matrimonio Kirchner el número sobrepasaba los dos mil. Lo que significa que, en tanto que el presupuesto seguía a niveles mínimos, se aumentaba el gasto burocrático y las Fuerzas seguían envejeciendo en equipamiento, se dificultaba su adiestramiento e instrucción y se disminuía su personal. El gobierno que lo sucedió en líneas generales no agravó, pero tampoco mejoró la situación. Con estas asignaciones es imposible mantener Fuerzas Armadas con niveles operativos aceptables.

Debe recordarse también, como una evidencia más del lugar que ocupa nuestra seguridad en las prioridades de las sucesivas administraciones, es que la disminución presupuestaria se profundizó constantemente en los últimos diez y ocho años ya que el gasto del Estado en ese lapso aumentó considerablemente mientras que el destinado a Defensa se mantuvo en los mismos niveles o aún descendió.

Si bien es cierto que las comparaciones entre presupuestos destinados a Defensa en distintos Estados son imperfectas porque cada uno de ellos incluye o no diferentes rubros, (por ejemplo, nuestra Armada y nuestra Prefectura tienen presupuestos propios, cada uno en diferentes áreas. O en lo referente a la formación de cuadros de las Fuerzas, en algunos países se incluye el rubro en el presupuesto de defensa y otros en el de Educación), lo cierto es que ningún análisis puede dejar de considerar que, en lo que se refiere al nuestro, el mismo es absolutamente insuficiente para garantizar un adecuado funcionamiento del sector.

Por otra parte, la situación de nuestra economía hace que podamos prever, que no se van a poder aumentar en demasía las sumas destinadas al área, de manera que, si se pretende revertir la situación, debemos pensar, en agregar, al esfuerzo de reforzar el presupuesto, otras medidas tendientes a hacer más eficientes el uso de los recursos disponibles, algunas de las cuales señalaremos a continuación.

Lo que está sucediendo hoy en el mundo nos muestra que hay que dejar de abordar los temas de Defensa y Seguridad Interior como compartimentos estancos, ya que la realidad indica que lo razonable es considerarlos como un continuo, sin perder de vista siempre los conceptos de proporcionalidad y progresividad en el empleo de cada uno de los elementos que el Estado tiene a su disposición.

En rigor, no existe en América otro País que aborde el tema de la forma que lo hace el nuestro. No lo hacen Brasil, ni Chile, tampoco Colombia, ni Uruguay ni Ecuador, Bolivia Perú o Paraguay, tampoco siguen nuestro criterio España, Francia o el Reino Unido.

Nuestra concepción actual, responde a situaciones históricas que vivimos hace más de cuarenta años a las que hemos hecho alusión y que hoy están superadas.

Un ejemplo emblemático de la poca racionalidad y mal empleo de los recursos y que se hace a la sombra de esta concepción obsoleta, es la relación entre nuestra Armada y nuestra Prefectura.

En toda América, salvo los casos de la Argentina y los Estados Unidos, la función y tarea de Guardacostas (es decir la Prefectura) está dentro de la Armada. No es así en los Estados Unidos, que tiene una Marina que desarrolla su acción en todo el mundo. Este, obviamente, no es el caso de Argentina.

En nuestro País, la Armada y la Prefectura son concebidas como fuerzas distintas, poseyendo dos administraciones con la recarga burocrática que ello supone, dos escuelas de formación de sus cuadros cuando gran parte de las materias que se enseñan son similares, dos escuelas de aviación, dos escuelas de buceo, y desarrollan sus tareas en el mar con escasa coordinación de sus medios, mientras que las flotas extranjeras producen una verdadera depredación de nuestra riqueza ictícola permitida por la insuficiencia de nuestro patrullaje.

Es evidente que si realmente queremos preservar nuestra riqueza en el mar debemos emplear del modo más racional y eficiente los escasos recursos que poseemos en ambas Instituciones y que sean aptos para el debido control. Simplificar y desburocratizar las administraciones, unificar las escuelas de aviación y de buceo, e imaginar una instancia de coordinación que supere la situación que se origina por encontrarse ambas Fuerzas en Ministerios.

Es necesario producir una redefinición de las competencias de nuestras fuerzas de Defensa y de Seguridad ya que existen redundancias y superposiciones que terminan en un mayor gasto y menor eficiencia en el empleo de las mismas.

Lo poco que gastamos comparados con otros Estados, lo gastamos mal, lo que significa que a futuro hay mucho por hacer de acuerdo con lo que hemos señalado, y no sólo creyendo que el problema se agota asignando mayores recursos a la Defensa y Seguridad.

En los últimos treinta años, el empleo de nuestras FF.AA. no ha tenido que ver con el rol principal que por ley tienen asignado, sino, como hemos visto, han sido destinadas en tareas conjuntas con las Fuerzas de Seguridad en el área de fronteras, en operativos como el Escudo Norte, y también frente a catástrofes climáticas como

inundaciones en el norte de nuestro País, o en emergencias sanitarias como la que se desencadenó con el COVID 19. Esto significa que, sin desmedro de la misión principal a la que deben su razón de ser, debe tenerse en cuenta el desarrollo de otras misiones para las cuales las necesitamos, porque no existe ni hay posibilidades de generar otros elementos con esas capacidades. Por lo tanto, deben recibir el equipamiento y el adiestramiento adecuado junto con el sostén legal que contemple estos involucramientos. Sobre todo teniendo en cuenta que todo indica que en el futuro estas necesidades no solo se van a volver a repetir, sino que es altamente probable que vayan en aumento sin que tengamos otros elementos para responder a ellas.

Una actualización de nuestro plexo normativo y una mayor eficiencia en la asignación y empleo de los recursos, son caminos que debemos recorrer en forma consensuada y desideologizada si queremos poner a la Seguridad de nuestros compatriotas en condiciones de protegerlos en el futuro. Pero naturalmente ello no agota el problema.

En el plano internacional, creemos que nuestra respuesta en soledad es insuficiente y pretender aislarnos del mundo es imposible.

Como dijo en Papa Juan XXIII al clausurar el concilio Vaticano II. “En el mundo globalizado nadie es ajeno, nadie está excluido, nadie está lejano”. Sostiene el Académico Felipe De la Balze en su comunicación a la Academia del 28 de agosto de 2019 que, “Una potencia media como la Argentina, sólo puede desarrollar su economía y fortalecer su poder y prestigio si adapta con pragmatismo su política exterior a las condiciones imperantes en el escenario internacional”. La afirmación nos parece muy acertada y ante esta verdad, venimos advirtiendo, como lo hemos dicho, que la Argentina ha introducido en la región un desequilibrio por defecto.

Resulta evidente la necesidad de estrechar vínculos con nuestros vecinos con miras a estructurar un sistema de defensa regional que privilegie la seguridad de la región ante la posibilidad de que la misma se vea involucrada en un conflicto, tomando en cuenta que en la actualidad detectamos dificultades, por la tendencia de algunos Estados a optar por desarrollos autónomos, o con diferentes alianzas intercontinentales. Esta es un problema que se

agrega y se debe tener en cuenta para guiar nuestra Política Exterior la cual debe ser coordinada y secundada por nuestra política de Defensa.

Se impone un esfuerzo por tratar de construir una visión estratégica común entre los estados de la región y una cierta equivalencia en las capacidades de sus Fuerzas Armadas. Es un camino muy difícil, y lo es mucho más, si, nuestra Política Exterior varía 180 grados según cada gobierno que se sucede y también si Brasil ostenta el décimo lugar en la escala de poder mundial y Argentina ha retrocedido al lugar 43. En otras palabras, nadie quiere ser socio de quien no está en condiciones de aportar nada y tiene dificultades para determinar de una manera coherente quienes son sus amigos con quienes compartir valores comunes a defender y quienes no lo son.

Con las incertidumbres del mundo actual, se revaloriza la afirmación de Adam Smith de hace más de dos siglos y medio: “La seguridad es un presupuesto de la prosperidad.”

Nuestra prioridad, lo reiteramos, debe ser recuperar el control de nuestros espacios territoriales pues sin ese control es imposible ejercer la soberanía, garantizar la democracia y llevar adelante una política de seguridad satisfactoria. Teniendo en cuenta esta prioridad, es necesario, en función del estado actual que enfrentamos, proveer del equipamiento necesario mínimo a nuestras Fuerzas, terminar con las compras de equipamiento de ocasión que en muchos casos han sido hechas en tiempos recientes sin tener en cuenta un sistema de prioridades que debe ser resuelto en el máximo nivel político con el debido asesoramiento del Estado Mayor Conjunto, teniendo en cuenta los desafíos a nuestra seguridad que tenemos que enfrentar.

La situación actual en nuestras fronteras terrestres es compleja y todo indica que lo seguirá siendo a menos que nos hagamos cargo del problema. La Gendarmería Nacional es, por definición, nuestra Fuerza de Fronteras. Hemos señalado que los crecientes problemas de Seguridad que se han planteado sobre todo en los grandes centros urbanos del Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba, han determinado que los sucesivos gobiernos resolvieron

enviar a esas zonas a un importante número a efectivos de la Fuerza de Seguridad.

Como consecuencia lógica, ello ha ido en desmedro del personal ocupado en la custodia de nuestras fronteras. Se ha intentado resolver esta situación disponiendo el envío de personal de nuestras Fuerzas Armadas en distintas oportunidades, pero se lo ha hecho sin modificar lo dispuesto por las leyes de Defensa y de Seguridad Interior, lo cual, deja sin suficiente protección legal el accionar de los efectivos en caso que se suscite algún incidente durante su actuación. Como es absolutamente factible que la Gendarmería deba mantener sus hombres en los lugares a que han sido llevados, debemos pensar que el grado de involucramiento tendrán sobre todo los efectivos del Ejército en la vigilancia y control de nuestras fronteras terrestres será por un largo tiempo de manera que habrá que poner en claro sus facultades, las relaciones de mando y los límites de su actuación, con precisas reglas de empeñamiento y adecuando, en el futuro, la legislación a esta nueva situación que se ha generado. Además, con mas de ochocientos pasos clandestinos en donde circulan argentinos y extranjeros con total libertad, debemos tener en cuenta que es imprescindible incorporar las nuevas tecnologías en radares, drones etc., sin las cuales es imposible un control adecuado

De la misma manera, habrá que generar una clara normativa para que la vigilancia de nuestro espacio aéreo y el control de nuestro mar y vías navegables puedan realizarse con todos los medios disponibles, que, por cierto, son escasos.

Dado el crecimiento en el mundo y en nuestro País del narcotráfico y el cada vez mayor involucramiento e influencia que sus agentes tienen en algunos gobiernos, es conveniente formular algunas consideraciones, teniendo en claro que las adicciones constituyen un muy complejo problema socio cultural, que no se resuelve sólo punitivamente y menos, con potencia de fuego de las fuerzas que deben imponer la ley.

La primera consideración se refiere a la discusión acerca de las Fuerzas con las que debemos de enfrentarlo. Esto es con Fuerzas Armadas o con Fuerzas de Seguridad. Se aduce en contra de una de

las posturas, al fracaso del empleo en la represión de las Fuerzas Armadas en México, afirmación que es cierta, pero que omite decir que el empleo de las Fuerzas Armadas se dispone luego de haber fracasado anteriormente el empleo de otras Fuerzas para terminar con él. Fueron dos fracasos sucesivos no un éxito seguido de un fracaso.

En realidad, la lucha contra el narcotráfico la estamos perdiendo a escala mundial cualesquiera que sean las Fuerzas que empleamos. El problema tendrá cada vez mayor dimensión ya que la introducción de la droga sintética, más fácil de producir, más barata y más fácil de comercializar hará que se multiplique el número de adictos y de traficantes.

Frente a esta realidad, discutir a priori acerca del empleo o no de las Fuerzas Armadas es inconducente siendo que la respuesta correcta es que la decisión debe tomarse según las características que tenga la agresión, los medios empleados por el agresor etc., sin perder de vista el sentido de la proporcionalidad y progresividad en las respuestas. Sobre la base de estas consideraciones se definirá el nivel de empleo de las Fuerzas a oponer, dejándose en claro que ningún nivel de represión puede sustituir la necesidad de realizar una adecuada inteligencia a nivel internacional en la lucha.

Atar de manos a los futuros gobiernos acerca de lo que pueden hacer o no para defendernos del crecimiento, por ahora imparable del narcotráfico, supone desarmarlos de la facultad de recurrir a respuestas adecuadas a la magnitud de los ataques que los delincuentes pueden realizar, ignorando el desarrollo que el mismo pueden tener con el transcurso del tiempo.

Es necesario entender que se está destinando un esfuerzo enorme al gasto en todo aquello que tiene que ver con la represión de la oferta y muy poco se destina a la atención y contención de la demanda. Es decir, a la tarea de prevención y rehabilitación del adicto, como asimismo a la atención de los jóvenes que por su situación de pobreza y desempleo son fáciles víctimas de los traficantes.

Poner énfasis y mayores recursos en ello, permitirá balancear esta lucha que la estamos perdiendo. Consideremos además que mientras por diferentes razones, en los grandes países consumidores se ocupen mayormente de la oferta y poco de los ingresos que generan a los narcotraficantes los que consumen, la lucha estará definitivamente perdida.

La indiferencia o poca voluntad que demuestran los países principales contaminantes del mundo por adoptar medidas eficaces que controlen el calentamiento global y su derivado el cambio climático, nos anuncian que debemos estar preparados para sufrir las consecuencias que de ello se van a derivar.

China produce el 28 por ciento de las emisiones contaminantes mundiales, los EE.UU. marchan segundos con el 15 por ciento. Si a ello sumamos los aportes que realizan los países que integran el G.20, estamos, según el reconocimiento del propio Secretario General de las Naciones Unidas, en el 80 por ciento de las emisiones contaminantes. Todo esto hace que se produzcan aumentos de la temperatura global (de hecho, el quinquenio 2015-2019 ha sido el más cálido desde que se lleva registro), y nos permite anticipar que el futuro nos espera con más altas posibilidades de catástrofes naturales que también soportaremos en nuestro País.

Ha quedado demostrado frente a este tipo de emergencias, que las Fuerzas Armadas, por formación, por disciplina, por vocación y por organización, tienen un desempeño fundamental. Es por ello que tenemos que tenerlas adecuadamente preparadas para prevenir este tipo de situaciones, y en este sentido, dotarlas con instrucción, doctrina y equipamiento para superarlas.

## **LA CIBERDEFENSA**

La guerra ha sido desde tiempos inmemoriales, el instrumento al que han recurrido los hombres para doblegar la voluntad de otros hombres. Millones de vidas y actos de infinita crueldad se pueden contar producidos por ellas.

La historia reconoce a cinco dominios en que las guerras se han venido desarrollando. El primero de ellos y exclusivo por mucho tiempo, fue el dominio terrestre. Luego de varios siglos, se sumó el dominio marítimo, luego el aéreo, más recientemente el espacial y ahora nos encontramos con el ciberespacio que, por sus características, cruza de manera diagonal a los cuatro restantes y su ámbito los abarca.

Entre las múltiples maneras en que se pretende definir el ciberespacio escogemos una que lo caracteriza: Es el ámbito espacial creado por medios informáticos.

La irrupción de la cibernética produce en el campo de la Seguridad novedades. Por lo pronto, los conflictos dejaron de ser lineales, configurados claramente entre dos ejércitos. Sus víctimas, en el pasado, eran preferentemente los combatientes enrolados en sus filas, y la victoria generalmente era de aquel que exhibiera mayor poder letal.

Las nuevas tecnologías han producido varias consecuencias: En primer lugar, tenemos que destacar que, a diferencia de los otros dominios, el ciberespacio es un ámbito con fronteras poco definidas, es imperceptible, transversal y debe computarse, cómo muchos de sus más destacados expertos sostienen, que la tecnología que lo desarrolla no puede controlarse. Por lo tanto, resulta imposible asegurar en un ciento por ciento la protección de un objetivo determinado. Pese a ello, es cada vez mayor nuestra dependencia para el funcionamiento de múltiples actividades en diferentes campos de la vida.

La obtención de un instrumento adecuado para un ataque cibernético resulta más accesible económicamente, en términos comparados, con lo que cuesta la adquisición y el empleo de un arma de ataque convencional. A diferencia de los otros dominios, en el ciberespacio no hay control en la generación de armas, ni hay un marco legal aplicable. La autoría del ataque y su localización geográfica son más fáciles de ocultar. Prueba de ello es que, luego de muchos años, aún no se puede saber, con exactitud, quienes fueron los verdaderos responsables del primero y brutal ataque

cibernético a escala internacional y que fue perpetrado contra Estonia en el año 2007.

Estonia sufrió, por la decisión gubernamental de trasladar un monumento al soldado ruso levantado en la época de la ocupación soviética, y que provocó resistencias internas y externas, durante diez días una serie de atentados a sus redes de energía, servicios financieros, programas de computación de sus organismos de gobierno etc. que tornaron la vida de sus habitantes más penosa que si hubieran sufrido un ataque con un arma convencional.

Podemos mencionar también otros virus con capacidad para introducirse en los controles de centrales nucleares, eléctricas, oleoductos y reprogramarlos para hacerlos estallar. El virus queda encubierto hasta que el operador decide ponerlo en actividad, fue utilizado con éxito para atentar contra las instalaciones nucleares de Irán. Tampoco se ha podido determinar con certeza quienes llevaron adelante el atentado.

Los responsables de la defensa cibernética sostienen con preocupación que disponen de un solo elemento y de una sola oportunidad para defenderse frente a un ataque, mientras que los agresores disponen de todo el tiempo y de muy diversos medios para hacerlo.

El Consejo Estratégico de la O.T.A.N., ha tomado conciencia de la dimensión del problema y ha incorporado a los ciberataques como uno de los principales riesgos. El Jefe de Ciberseguridad del organismo, ha comparado la amenaza de un misil con la de un arma cibernética en los siguientes términos: Un misil tiene un alcance de unos 12.000 kilómetros. El alcance del arma cibernética es ilimitado. La velocidad de un misil es de unos 24.000 Km por hora, el del arma cibernética es de 297.000 Km por hora. El guiado de ambas armas es similar, y su carga, en el caso de un misil es un explosivo con capacidad para destruir un objetivo puntual. El arma cibernética puede destruir un sistema completo. En el caso de un misil, se puede identificar el lugar geográfico desde donde fue lanzado, en el caso del arma cibernética no. El costo de producción de un misil es infinitamente superior al de un arma cibernética la cual, además, puede ser activada por un mínimo de personas, que ni siquiera es

necesario que pertenezcan a una Fuerza Armada de un país determinado.

El experto en cibernética de los Estados Unidos Richard Clarke, ha publicado un libro en el cual imagina una situación catastrófica en su País a partir de la introducción de un virus en los ordenadores de diferentes sistemas y todo ocurre en un lapso de quince minutos. En ese tiempo, los errores de los ordenadores producen la caída de los sistemas de correo militar, explotan las refinerías y los oleoductos porque se alteraron sus sistemas de control, colapsan los reguladores del tráfico aéreo, descarrilan los trenes, se caen las redes eléctricas, los satélites pierden sus órbitas y, sin embargo, nunca se podrá saber ni el lugar ni la identidad del atacante.

Cabe destacar que en virtud de que los conocimientos sobre cibernética son compartidos por empresas privadas y estatales, muchos países como España y Brasil han hecho convenios de asesoramiento para mejorar sus sistemas con empresas de informática privadas (en el caso de Brasil lo fue con Panda Security)

Ya hay muchos Estados que se preparan para la guerra en el ciberespacio, lo hacen, EE.UU. China, Rusia, Israel, Inglaterra y Corea del Norte, además de otros que se van agregando, y que toman en cuenta una sustancial, diferencia de una guerra de estas características con la de la pasada Guerra Fría. En aquella, el enfrentamiento no estallaba y funcionaba la disuasión porque aún la potencia supuestamente vencedora iba a sufrir daños de una envergadura insoportable. En el caso cibernético: ¿Cómo haremos para que funcione la disuasión si no sabemos a quién disuadir porque no hemos podido descubrir al agresor?

Como vemos, el ciberespacio es un campo de batalla en donde predomina el anonimato, los efectos del ataque son absolutamente más altos que su costo, y en él no hay límites territoriales. Sus potenciales víctimas tienen como única opción una actitud defensiva.

También en el ciberespacio compiten para controlarlo Estados, empresas comerciales, grupos políticos, individuos

aislados, y también bandas criminales, de manera que sus actores son múltiples.

Otros de los interrogantes frente a los cuales nos coloca la cibernética es si tiene sentido, frente a un ataque, dado el carácter diagonal que atraviesa el resto de los dominios, que lo traten por separado el Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea y las Fuerzas de Seguridad. En Alemania ya han encontrado una respuesta: Hay una nueva Fuerza diferenciada de todas las demás específicamente dedicada a la defensa cibernética.

Otro de los interrogantes frente a los cuales nos coloca la cibernética es si tiene sentido, frente a un ataque, dado el carácter diagonal que atraviesa el resto de los dominios, que lo traten por separado el Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea y las Fuerzas de Seguridad. En Alemania ya han encontrado una respuesta: Hay una Fuerza diferenciada de todas las demás específicamente dedicada a la defensa cibernética.

Es en este campo en donde aparece con plena nitidez la obsolescencia que tienen las teorías que distinguen las cuestiones de Seguridad y de Defensa, como así también las que, a los efectos de definir el instrumento para contestar una agresión (una fuerza de seguridad o una militar) se valen de la localización geográfica del agresor.

El objetivo de la ciberdefensa es prevenir, preservar y responder a las ciberamenazas que afecten las infraestructuras críticas de la Nación, que son aquellas que constituyen funciones vitales del Estado Nacional. Nuestros esfuerzos deben estar encaminados a perfeccionar nuestros sistemas de defensa frente a ellas.

Argentina ha sido tradicionalmente destacada por la calidad profesional de su personal militar y por ello, por la inteligencia de sus cuadros. Una inversión masiva en la formación e inteligencia de ellos es, una capacidad que podemos aportar para desarrollos propios y para una eventual formación de un sistema de defensa regional frente a las carencias que exhibimos en otras áreas, por ejemplo, en equipamiento.

Una dificultad suplementaria es la que se produce (lo padecemos en otros ámbitos de nuestras Fuerzas Armadas) cuando, luego que el Estado invierte fuertes sumas de dinero en la formación de los cuadros que las integran, los mismos son aprovechados por entidades particulares. Este problema también lo tendremos en el campo de la formación de nuestros expertos en esta disciplina en razón, entre otras, de la errática política de Defensa que llevamos adelante y que se expresa también en la política de remuneraciones que mantenemos con el personal militar que hoy, y desde hace mucho tiempo, es el peor remunerado comparado con lo que percibe el personal de las Fuerzas de Seguridad, de la Policía Federal, del Servicio Penitenciario o de la Administración Pública.

Como la situación de nuestra economía no va a permitir en el futuro asignar al Presupuesto de Defensa sumas suficientemente significativas, tenemos que considerar lo que se puede realizar generando fortalezas en un área como la cibernética en donde la posesión de personal capacitado puede aportar soluciones. Un adecuado desarrollo en el campo de la ciberdefensa nos permitirá obtener capacidades para nuestra seguridad de las que en estos momentos carecemos, además de las que debemos realizar en las otras áreas y de las que nos hemos ocupado.

En nuestro País, a partir del año 2014, se ha organizado el Comando Conjunto de Ciberdefensa dependiente del Estado Mayor Conjunto y cada una de las Fuerzas tiene una Dirección de Ciberdefensa que se encarga del tema. Nos preguntamos, dada la tradicional tendencia de cada una de ellas a funcionar con escasa disposición a compartir información y trabajo con las otras, si no es momento para desarrollar una sola reforzando la que ya existe dentro del Estado Mayor Conjunto.

Al propio tiempo, todas estas dependencias se relacionan con el Ministerio de Defensa que dispone para ello de una Subsecretaría. A su vez, cada una de las Fuerzas de Seguridad tiene sus propias áreas de ciberseguridad, y se está pendiente de que se produzca la necesaria coordinación entre ellas y también con las de las Fuerzas Armadas. Persistir en los desarrollos autónomos que caracterizan nuestra política, es garantizar el fracaso de cualquier iniciativa que

pretenda responder con eficacia a las cuestiones que nos plantean la ciberseguridad y la ciberdefensa.

Ocuparnos de la ciberdefensa no es una opción, es una necesidad que nos impone el desarrollo tecnológico que es inevitable.

Es necesario también, adecuar el marco legal vigente (Leyes de Defensa, de Seguridad Interior y de Inteligencia) de manera de regular normativamente las relaciones con los otros dominios (terrestre, naval, aéreo y espacial), definir las acciones tendientes a responder frente a los múltiples posibles atacantes (Estados, Servicios de Inteligencia, Delincuencia organizada, Grupos independientes e Individuos aislados). Coordinar las actividades entre los organismos encargados de la ciberseguridad, formular alianzas estratégicas en el plano internacional, regular el siempre difícil equilibrio entre los derechos individuales y la seguridad del conjunto, y fundamentalmente también, alentar el conocimiento, la educación y la toma de conciencia de los problemas que se generan a partir del desarrollo cibernético.

Desde los tiempos en los cuales redactaban nuestra Constitución, nuestros predecesores nos indicaban que uno de los deberes que teníamos que asumir si queríamos merecer el carácter de legítimos herederos de nuestra nacionalidad era “proveer a la defensa común”, . . . para nosotros, para nuestra prosperidad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo Argentino”.

El futuro nos aguarda con nuevos e impensados desafíos. Está en nosotros demostrar que sabremos responderlos.