

HACIA UNA STRATEGIA NACIONAL DE DEFENSA Y SEGURIDAD

Por Alfredo Leandro OCÓN

INTRODUCCIÓN

La Defensa Nacional es un asunto vital para todo país, ya que implica la reflexión y acción para la supervivencia y el posicionamiento de toda nación en el concierto internacional, frente a una amplia gama de amenazas y riesgos que atentan contra la vida de las personas que viven en ella.

En este sentido, cada país elabora e implementa políticas que buscan dar respuesta a los riesgos y las amenazas que cada cual considera necesarios. Tal como señala Mariano Bartolomé (2006:133), no todos los estados enfrentan las mismas amenazas o perciben como tales a los mismo fenómenos ni valoran de la misma manera los bienes y/o valores que pueden ser afectados.

Así como existen diferentes percepciones de los fenómenos que pueden o no representar riesgos o amenazas, se pueden observar diferentes formas de dar respuesta ante fenómenos similares. Es claro que, no todas las recetas sirven para todos los problemas, y que no todos los actores tienen los mismos problemas.

La variedad de posibles aproximaciones de cada uno de los países demuestra una compleja red de interacciones y variables que intervienen generando una abanico de posibilidades que no pueden reducirse a una sola definición de lo que es Defensa Nacional. Es

decir, no solamente hay diferentes riesgos y amenazas sino también distintas maneras en las que los países se enfrentan a ellos.

En Argentina a lo largo de la historia, ha ido modificándose tanto la visión sobre los riesgos y amenazas como la forma en la que se fue encarando la Defensa Nacional. El principal problema que hoy se enfrenta cualquier estudio o ensayo acerca de la Defensa Nacional son los límites y los alcances de dicho concepto, que no se encuentra liberado de cargas emocionales, políticas y conceptuales.

De esta forma, impregnados con un clima de época muchos de los aportes asociados a la Defensa Nacional esconden un bagaje político de fondo, que se interrelacionan con un interés normativo. Es así como, desde el punto de vista metodológico, muchos trabajos ofrecen una definición *a priori* de lo que es Defensa Nacional que resguarda un carácter normativo de lo que "debe ser" condicionando el universo observado y las conclusiones realizadas, orientando por y hacia una perspectiva ideológica-política que es sujeta de varianza histórica.

Aportes tales como los de Bartolomé (2006), Ole Wæver (2009) o Tarak Barkwai (2011) ponen de manifiesto los cambios históricos y conceptuales que ha atravesado los debates y discusiones sobre la seguridad internacional, la paz y la guerra. Estos cambios, en muchos casos de carácter filológicos, se ven reflejados en la construcción de políticas y aproximaciones a la Defensa Nacional en Argentina, a lo largo del tiempo.

Existe una deuda aun pendiente de la Argentina moderna frente a la Defensa Nacional. La presente cuestión observada por diversos referentes de la Defensa Nacional que han hecho pública su posición en diferentes medios. Académicos y profesores tales como Juan E. Battaleme (2017) Juan G. Tokatlian (2016) o Germán Montenegro y Luciano Anzelini (2016) reconocen la necesidad de que se debata a nivel nacional un problema fundamental que ha permanecido por afuera de la agenda pública.

Frente a la coyuntura actual y la pendiente deuda de la Argentina moderna con la Defensa Nacional el objetivo del presente trabajo consiste en analizar la Defensa Nacional Argentina en perspectiva histórica con el fin de trazar un sendero que demuestra de dónde venimos y hacia dónde (podemos) ir. El caso argentino, al igual que muchos otros, no solamente muestra varianza a lo largo del tiempo en cuanto a la percepción y las aproximaciones a la Defensa Nacional, sino que como todo proceso histórico se construye a partir de una trayectoria institucional y el accionar político construido en base a dinámicas del presente.

Luego del apartado introductorio, se analizará brevemente el Estado del Arte en cuanto a la Defensa y la Seguridad Nacional. Posteriormente se hará un breve estudio a partir un breve recorrido histórico haciendo hincapié en los diversos cambios ocurridos en las políticas de defensa nacional. Finalmente, y a partir del análisis realizado y presentado con anterioridad, se plantearán algunos puntos que debería ser considerados a la hora de plantear una futura estrategia de defensa y seguridad nacional.

En este sentido, todo proceso de cambio puede ser incremental o radical y responde a un momento anterior y a una determinada coyuntura. Las instituciones y los actores involucrados, no obran sobre una tabula rasa, sino todo lo contrario. Es por ello que es importante el estudio en perspectiva histórica; ya que el mismo permite explicar el presente pero también los errores y aciertos del pasado.

Pensar políticas de defensa en el siglo XXI demanda, no solamente comprender la dimensión conceptual de defensa nacional, sino también construir una visión estratégica de ella. La elaboración de políticas públicas emanan no solamente de un aspecto intelectual académico sino también de una visión política estratégica de la realidad.

En este sentido, la Defensa Nacional como concepto teórico puede ser aplicada, estudiada y entendida de diversas formas. Tal como se demostrará en las siguientes páginas, la Defensa Nacional

en Argentina no siempre fue entendida como muchos hoy definen "*National Security*" o Seguridad Nacional (Estevez, 1990; Laiño, 1991; Villalba, 2005; Bartolome, 2006; Eissa, 2015), y especialmente durante las últimas décadas se ha abogado por evitar dicha aproximación.

Tal como lo demuestra Wæver (2009), dicho concepto surgió en el seno de los países centrales occidentales, como parte de una estrategia geopolítica que busca hacer colectivos algunos de los problemas que le son propios. Tomando una noción que expresara un esfuerzo con componentes militares y no militares, la conceptualización anteriormente asociado a la defensa pudo comenzar a fusionarse con aquellas cuestiones que hasta entonces se encontraban asociados a otras esferas. De esta forma, en muchos casos, la Seguridad Nacional se constituyó, no solo en un eslogan, sino también en un argumento político, acompañado siempre de la frase "en nombre de".

La propuesta conceptual se presenta como un arma de doble filo: la necesidad de dar respuesta a los peligros, los riesgos y las amenazas de la modernidad *versus* los desafíos que presentan la securitización de todos los problemas justificando medidas extremas innecesarias o contraproducentes.

En el caso de Argentina, el concepto de Seguridad Nacional ha estado entintado de la propia experiencia local, que ha tenido sus propias características y morfología. La especificidad de la experiencia histórica propia ha generado reticencia desde una amplia gama de sectores sociopolíticos que asocian el concepto general a la vivencia particular, debido a una suerte de discrepancia entre las formas en las que se puede definir los conceptos intervinientes.

No solamente existen múltiples formas en la que cada país ha definido los límites y alcances de su seguridad nacional, sino que desde múltiples espacios institucionales y académicas se han ofrecido distintas definiciones a Seguridad Nacional.

Una definición generalmente aceptada de seguridad, es aquella ofrecida por las Naciones Unidas:

Una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que puede proseguir libremente su desarrollo y progreso propios (ONU, 1985 - A/40/553)

Esta definición ha sido acompañada del impulso de una aproximación a la seguridad, la humana. Esta aproximación a la seguridad se constituyó en uno de los pilares fundamentales para las operaciones de paz y se apoyaba al mismo tiempo en la expansión de preocupaciones que afectan al ser humano más allá de la nacionalidad. Los principales promotores Mahbubul Haq y Amartya Sen identificaron siete categorías de seguridad: económica, alimentaria, ambiental, médica, comunitaria, política y personal.

Ahora bien, dicho paradigma responde a una agenda de seguridad internacional que trasciende los límites nacionales. El principal problema de la agenda internacional de seguridad es que concentró las preocupaciones y obligó a la utilización de recursos locales cuando aún persisten problemas nacionales. De esta forma, la principal preocupación que el presente texto atenderá será, en todo caso, la seguridad "humana" y "estratégica".

Los principales críticos de aproximaciones a la Seguridad Nacional, sostienen que no solamente es una construcción retórica de potencias que buscan atender sus propias agendas políticas internacionales sino que atentan contra consensos básicos logrados en Argentina *a posteriori* de las dictaduras nacionales.

Tal como lo demuestra Bartolomé (2006), a diferencia del escenario de Guerra Fría dónde el paradigma de poder y resguardo de la seguridad nacional fue construido alrededor la noción de "poder duro", el escenario de post-guerra fría y en particular a partir del atentado a las Torres Gemelas en el año 2001, la importancia de los llamados "poderes blandos" comenzó a ganar

mayor relevancia en la agenda de los estudios de seguridad internacional. Se hizo evidente que ante todo los dilemas de seguridad de la cada vez más compleja realidad, el instrumento militar no era suficiente.

La trayectoria histórica del concepto de Defensa Nacional denota cambios en su aproximación conceptual. La construcción actual política, institucional y jurídica en Argentina, marca taxativamente las diferencias entre la seguridad interior y la defensa nacional. Esto se debe principalmente a cambios ocurridos a nivel institucional en consecuencia de diversos fenómenos políticos, sociales, culturales y económicos. Mientras gran parte de las responsabilidades de la política de Defensa corresponden al Ministerio de Defensa, las cuestiones de seguridad interior salen del Ministerio de Seguridad; dos ministerios institucionalmente separados.

Esta separación de los ministerios es producto, a grandes rasgos, de una creación históricamente reciente. La historia ministerial demuestra que las estructuras políticas de seguridad fueron modificándose acorde a los cambios históricos en la perspectiva y la visión de seguridad y defensa nacional de los decisores políticos.

De esta forma, mientras pueden existir acuerdos en definiciones amplias de qué es la Política de Defensa tal como la que ofrece Battaglino (2012) siendo "el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas". Se cae rápidamente en conflicto a la hora de identificar los tres conceptos fundamentales contenidos en dicha definición: supervivencia, riesgo y amenaza. ¿Cómo se definen amenazas o riesgos?, ¿Qué implica supervivencia? Si reconocemos ciertos actores locales como amenazas [transnacionales]: ¿es necesario utilizar políticas de defensa o de seguridad interior?

Esta problemática frente a las diferencias y similitudes conceptuales entre Seguridad y Defensa fueron ya profundizadas por Mariano Bartolomé (2006) y Sergio Eissa (2015), en lo que en

definitiva es una cuestión filológica. Puesto que la Seguridad Nacional, hoy en día, es un estado frente a riesgos, la seguridad como política es una forma de accionar y la defensa es otra forma distinta de aquello que concierne a la seguridad interior.

Sin embargo, y tal como señala Eissa (2014) los debates surgidos a raíz de lo que académicamente se ha identificado como "nuevas amenazas" ha revitalizado las discusiones en torno a los límites y alcances de la Defensa Nacional.

La principal preocupación de la actualidad yace en la capacidad de los riesgos y las amenazas de trasgredir y superarlas estructuras de seguridad y defensa, los límites legales e institucionales, echando luz en la falta de armonía y coordinación institucional, en lo que además no siempre demanda "mano dura", sino un abordaje multidimensional. Sin embargo, el uso- o no- del instrumento militar no significa que ciertos riesgos u amenazas necesariamente no sean cuestiones que requieran una mirada desde la defensa nacional.

Es por ello, que en el plano estratégico, la principal propuesta que se ofrece en el presente trabajo es una visión y aproximación conjunta a la Seguridad y Defensa, siendo en gran medida sinónimo de las definiciones más amplias de "Seguridad Nacional". Solo a partir de una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional es que se puede elaborar políticas y criterios frente al uso del instrumento militar o cualquier otra fuerza u accionar, que sea o no violenta.

Coincidentemente con la propuesta de Eissa (2015), las respuestas a muchos riesgos y amenazas, que son multidimensionales, demandan una visión amplia y multisectorial. Así, como argumenta el autor, en algunos casos, la solución será el diseño de una política de seguridad pública, en otros una política de salud, y tal vez, en otros, implementar políticas de defensa. Pero también, y agregando a dicha aproximación, la complejidad de los fenómenos demandan una respuesta amplia, siendo necesarios un conjunto de políticas que abarquen las diferentes esferas de forma

simultánea; siendo estas serie de medidas solo posible bajo un marco estructurado que vele por una visión holística de la realidad.

Una aproximación amplia debe considerar que todo proceso institucional es un proceso histórico y como tal, responde a diversas coyunturas y al resultado del accionar de actores. En este sentido, el statu-quo y/o las posibilidades de cambio institucional se encuentran enmarcadas previamente por la misma realidad contextual y empírica en la que se encuentra situado el fenómeno en cuestión.

Es decir, que al ampliar el espectro de posibilidades y considerar la multidimensionalidad de lo que implica la Defensa y la Seguridad Nacional se podrá emprender el objetivo de trazar una propuesta superadora de los dilemas actuales con el fin de establecer un marco para la elaboración de políticas de defensa de corto, mediano y largo plazo para hacer frente los desafíos del siglo XXI.

LA DEFENSA NACIONAL EN PERSPECTIVA

En general, la producción académica argentina de los últimos años, en lo que respecta a la Defensa y la Seguridad Nacional, se ha concentrado en los debates sobre gobernanza y política exterior. La más reciente agenda de investigación se estructuró en base al campo de estudio denominado como Relaciones Cívico-Militares (RCM) fuertemente vinculado a los debates sobre las transiciones de regímenes autoritarios a democráticos, marcada principalmente por la herencia y los debates doctrinarios luego de las severas consecuencias del Proceso de Reorganización Nacional y el modelo asociado a una doctrina, y no se ha extendido más allá de dicho marco histórico. Esta tendencia observada tenía un compromiso de pragmático: dar una respuesta inmediata a un problema político coyuntural.

El campo de estudios de RCM fue inicialmente elaborado por la academia norteamericana de la mano de Samuel Huntington y

Morris Janowitz, desde principios de la década del cincuenta.¹Claro es que en aquel entonces, la preocupación de dichos autores yacía en la problemática puntual de qué hacer con el instrumento militar de la magnitud que el que tenía EE.UU, una vez finalizada la segunda guerra mundial. Sin embargo, nuevas experiencias en otros países de aquel entonces, en particular en África y Latinoamérica dónde se observaban la aparición de gobiernos militares amplió la gama de posibilidades para el campo de estudios.

Cuando Khatchik DerGhougassian(2012) analiza la evolución de la política de defensa en un texto homónimo publicado en la compilación dirigida por él, se limita exclusivamente a estudiar la institucionalización de la política de defensa en Argentina desde 1983, considerando el tránsito de la doctrina anterior. Esta aproximación se complementa con la de Marcelo Saín (2002) que identifica un modelo tradicional (anterior) inaugurado a mediados de la década del 50 y que luego se consolida en el modelo en el que confluye la seguridad interior con la defensa nacional.

Si existe un modelo tradicional de la defensa que se instauró en 1955 y un modelo nuevo que se apoya en la premisa del “consenso básico”, cabe preguntarse: ¿Existieron, además de ellos, visiones diferentes acerca de qué es y cómo debe ser la defensa nacional?

En todo caso, la constante problemática en torno al modelo anterior a 1983 y el modelo posterior, encierra una dualidad reduccionista, asumiendo pues que existieron tan solo dos conceptualizaciones de la defensa en la historia.

¹A pesar del reconocimiento del primero en particular por la reconocida publicación de "El Soldado y el Estado" en 1957, quién tuvo la original iniciativa de inaugurar dicho campo de estudios en 1953, obteniendo la financiación necesaria en el seno de la Universidad de Michigan fue efectivamente Janowitz, a sus 33 años. Curiosamente la publicación de su libro no sería hasta 1960, tres años después que Huntington.

El principal problema yace en que el paradigma de estudios de RCM promovió una falsa dicotomía entre militares y civiles, ocupando un lugar central en la agenda de la defensa nacional. El impecable aporte de Ricardo Laleff Illieff (2015) hace ver al menos dos equívocos teóricos en el campo de estudio de RCM y de las transiciones democráticas a nivel nacional.

El primero es el divorcio político-militar, que consiste en pensar lo militar disociado de lo político. Es decir, dejar de lado la concepción del instrumento militar como una parte de la materialización institucional del uso de la violencia que es prerrogativa esencial del estado (Laleff Illieff, 2011:5).

El segundo equívoco, es aquel que analiza a las fuerzas armadas como una unidad monolítica y que no expresa contradicciones internas (Novaro y Palermo, 2006; Laleff Illieff, 2011; Ocón y da Ponte, 2016). Sumado a ello, un error frecuente es el de anclar los procesos dictatoriales en Argentina exclusivamente a la esfera castrense, ignorando la participación activa de actores civiles.

Los aportes realizados en el libro "Industria y Defensa" por Ocón y da Ponte (2016), ponen de manifiesto una amplitud mayor en la evolución de la política de defensa y una serie de claroscuros que contribuyen a aportar una mayor riqueza al debate. El buscar una mayor extensión en el límite temporal y comparado del estudio de la políticas de defensas nacionales nos encontramos con mayor diversidad en de perspectivas que no oscilan exclusivamente entre una doctrina y otra, entre un actor político y otro.

Los estudios estratégicos y de defensa contemporáneos han desatendido, en su gran mayoría, el debate sobre los alcances y limitaciones del proceso de desarrollo argentino debido a una suerte de disociación conceptual entre la Estrategia Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Defensa. En consecuencia, temas de preocupación actual tales como las capacidades productivas del país, la capacidad de movilización industrial, la base logística, la cuestión de la autonomía tecnológica, la calidad

educativa no constituyen tópicos significativos para la agenda académica de estudios estratégicos referidos a la Defensa Nacional. Ello admite al menos dos consideraciones.

En primer lugar, las preocupaciones de uno y otro campo académico han ido paulatinamente distanciándose entre sí. Es decir, no buscan responder a los mismas problemáticas e interrogantes. Los climas de época, las tensiones internas y la influencia de actores externos han jugado un papel innegable en la política nacional.

En segundo lugar, si bien en el nivel macro histórico los elementos reiterados son la discontinuidad y la “falta de políticas de Estado”, una búsqueda más profunda permite distinguir la existencia de pensamientos estratégicos con ideas e intereses disímiles que derivan en configuraciones institucionales distintas. El dato es notable ya que mientras algunas combinaciones tendieron a favorecer la libertad de acción y la capacidad de decisión nacional, otras tuvieron el efecto opuesto.

La arquitectura legal fragmentada y un accionar contradictorio inter e intra-sectorial así como inter-temporal han sido efecto y no causa. Los vaivenes políticos y económicos que han caracterizado a la vida del país en la segunda mitad del siglo XX no impidieron logros significativos. Castro Madero y Takacs subrayan que “el atraso y la declinación del país no es algo inherente al ser argentino, [sino que] Argentina es capaz de ofrecer resultados exitosos”(corchetes agregados, 1993: 106). En todo caso, reflejan la ausencia de una visión estratégica compartida.

En esta línea, resulta importante señalar que el riesgo más común de los aportes realizados por una amplia gama de académicos que han investigado sobre los casos exitosos del pasado que ha estado impregnada a una tendencia melancólica, que resuena bajo una falacia lógica de "Síndrome de la edad de oro"². La idea de un pasado prometedor que nunca pudo ser entintó los

² Falacia Lógica en la que en desmedro del presente se recuerda o reivindica el pasado como un momento mejor.

dos lados de la biblioteca, siendo la principal diferencia una cuestión cronológico-política: no son los mismos pasados. Estas discusiones han estado axiológicamente vinculadas a distintos sectores que representan opuestamente distintos lugares de la estructura productiva nacional generando, como se señalará más adelante una falsa dicotomía entre la producción agrícola-ganadera y la industria.

¿Cuál fue el pasado próspero? Dicho interrogante ha marcado el debate académico-político durante décadas identificando dos posiciones antagónicas en constante puja en el ámbito nacional. La disputa tiene raíz en diferencias básicas en torno a la visión estratégica de la defensa y la seguridad nacional y ha generado un sin fin de ramificaciones y posturas sin lograr cohesión suficiente para la estructuración de un modelo coherente y sustentable al mediano y largo plazo.

Generalmente, se identifica como el punto de inflexión fundamental en el modelo de economía política argentina, la aparición del peronismo. De la denominada *Belle Epoque* argentina irrumpe un movimiento radical de transformación sociopolítica y económica y es este periodo de la historia que en la modernidad se mantienen dos visiones contrarias de cuál debería ser el modelo del país. Esta construcción conceptual del pasado argentino mantiene su vigencia en la actualidad, de allí la profusa división entre peronistas y anti-peronistas.

La visión predominante es que mientras un modelo favorecía las ventajas comparativas asociadas a lo agrícola-ganadero y el otro modelo promovió un proceso hacia la industrialización nacional. Sin embargo, como estudios más recientes lo demuestran, esta caracterización resguarda ciertos reduccionismos que han colaborado a una errónea percepción histórica y política (Ocón y da Ponte, 2016).

Los estudios históricos no dejan lugar a la duda de la importante influencia del contexto internacional en la política local argentina a lo largo del tiempo. Distintos contextos internacionales

fueron determinantes del ascenso y caída de distintos actores políticos. La influencia de los fenómenos globales en la economía política local generó diversos procesos, en muchas ocasiones, contrapuestos, que terminaron por crear diferentes percepciones sobre la potencialidad y la naturaleza argentina. Indiscutiblemente, los riesgos, las amenazas y las estrategias de desarrollo se encuentran embebidas entre sí.

El concepto de Defensa Nacional ha ido atravesando diversas metamorfosis teniendo su correlato en las variaciones doctrinarias y políticas experimentadas a lo largo del tiempo. La amplitud de dicho concepto fue oscilando, principalmente, frente a la influencia de una serie de cambios tanto en la esfera internacional como en la nacional. Como consecuencia de los mismos se configuraron visiones alternativas de la Defensa y la Seguridad Nacional generando un impacto socio-lingüístico a nivel filológico en los conceptos de defensa y seguridad.

El punto que se intenta señalar aquí, no es simplemente la adaptación u adecuación de las políticas nacionales al escenario internacional, sino que estos fenómenos transformaron del tal manera a las políticas orientadas a la defensa y la seguridad, que modificaron su *raisond'être*.

En Argentina, se pueden identificar al menos cinco momentos que constituyen periodos históricos en los cuales prevalecieron diferentes aproximaciones a la defensa y la seguridad, y por ende representan casos de conceptualizaciones distintas de la Defensa y la seguridad, que se verifican a nivel empírico a partir de doctrinas y políticas públicas: (a) La Nación en Armas (b) La Doctrina de Defensa Nacional, (c) La Doctrina de Seguridad Nacional y (d) Democracia y Relaciones Cívico-Militares (e) Control Civil e Integración Regional.

De esta manera, y como se demostrará en el presente trabajo, los paradigmas de Defensa y Seguridad son susceptibles de variación. Tal como se demuestra en González y Ocón (2016) existe una importante interrelación entre el concepto de Defensa

Nacional predominante, las respectivas doctrinas observables y el modelo de economía política nacional. Equivalentemente, cuando la doctrina de defensa nacional se encontraba vinculada a cuestiones tales como el autoabastecimiento, la autonomía y la nación en armas, hubo un gran avance sobre el proceso de industrialización. De igual forma, cuando el modelo de economía política viró dando por terminado el gobierno peronista, la doctrina de defensa se orientó en respuesta a ello principalmente hacia la amenaza subversiva.

Ahora bien, en los momentos históricos donde el concepto de Defensa es amplio, el crecimiento industrial estaba asociado no solamente a industrias estrictamente militares, pero a lo que se denominan industrias nacionales y estratégicas. Esto fue posible a partir de la noción que admite que toda industria nacional se había constituido en un elemento articulado e integrado de una política nacional que entendía al desarrollo industrial como estratégico y funcional a la Defensa Nacional.

A partir de la década del 60, el cambio de paradigma internacional conllevó ciertos cambios doctrinarios. La preocupación por el desarrollo nacional se volcó al combate contra el comunismo. La alineación con las potencias de Occidente tuvo en efecto directo en el modelo nacional de desarrollo y la preocupación por el autoabastecimiento y la autonomía fue paulatinamente diluyéndose (Ocón y González, 2016)

En este sentido, la tendencia general macro-económica histórica, no solamente en las industrias militares, sino la mera defensa de industrias estratégicas que resultan fundamentales tanto en el ámbito civil como militar fueron perdiendo espacio en la matriz productiva argentina. Similares efectos ocurrieron en espacios educativos y vinculados a la ciencia y la innovación.

Queda claro que la preocupación en torno a la defensa nacional, ha ido transformándose y perdiendo magnitud conceptual. De un concepto amplio que involucraba el desarrollo social y económico, fue trasladándose a cuestiones de seguridad hasta finalmente ser una problemática de gobernanza. En la medida, que

incrementalmente se fue acotando la visión de Defensa Nacional a exclusivamente lo castrense y en ello, en los últimos años la preocupación principal recayó en el control civil de dicha organización institucional, trazándose a largo del tiempo un camino atomización y negligencia en los asuntos de defensa y seguridad.

LA NACIÓN EN ARMAS

Si bien la doctrina de la Nación en Armas nunca fue institucionalizada formalmente en el país, la influencia de esta corriente originaria en el pensamiento militar alemán fue notoria en diversos aspectos. Siendo uno de ellos el pensamiento de Karl von Clausewitz, con su concepto de guerra trinitaria, que comprende tres actores: Ejército- Pueblo- Gobierno, que deben actuar en perfecto orden y armonía al momento de ingresar al conflicto (Cornut, 2015).

Uno de los elementos principales de esta aproximación son las nociones de *independencia económica* y *autosuficiencia industrial*. Es decir que no solamente se debía poder contar con las materias primas necesarias, sino que lograr un proceso de industrialización que permita no depender de terceros países al entrar en guerra (Cornut, 2015).

La creación de la Escuela de Guerra con una manifiesta impronta prusiana y la ley de Servicio Militar Obligatorio de 1901 son algunos ejemplos que permiten observar la presencia de la doctrina de la Nación en Armas en el pensamiento de la élite argentina que en muchos casos eran militares y políticos al mismo tiempo (Schiff, 1972).

Esta tendencia prusiana convivió, empero, con otros modelos de infraestructura, desarrollo e inserción global. La influencia inglesa es particularmente visible en la estructuración de la red ferroviaria. En este sentido, la República Argentina no se sustrajo a la tendencia mundial dictaminada por el programa de modernización decimonónico.

Replicando en parte el exitoso modelo estructural fomentado desde Europa, el estado-nación argentino buscó amalgamar su diagramación institucional y su consolidación territorial con el tendido de una red ferroviaria (Spota, 2015).

Ínsito en tónica de las planificaciones estratégicas del resto de los países del mundo, en el caso argentino el desarrollo de un sistema ferroviario con un marcado perfil flabeliforme -cuyo centro se sitúa en el puerto de Buenos Aires- expresaba a nivel vial el ordenamiento productivo imperante a escala nacional (Spota, 2015). Esta lógica de desarrollo económico apoyada e impulsada por parte de una creciente burguesía agropecuaria y ganadera local respaldada por actores internacionales, producía fricciones entre los sectores más desarrollistas de la política local.

Sin embargo, no fue hasta los sucesos ocurridos durante la Primera Guerra Mundial, que se activó y se impuso la necesidad de pensamiento estratégico y una reflexión sistémica sobre la realidad de Argentina.

De aquel pensamiento estratégico se pueden identificar importantes figuras vinculadas al desarrollo industrial y tecnológico argentino como Manuel N. Savio, (1892-1948), Enrique Mosconi(1877-1940), Isidro Arroyo (1867-1961) o Alonso Baldrich (1870-1956). Aun así, muchas de las iniciativas previas a 1945, pueden ser consideradas como aisladas de un marco estratégico institucionalizado formalmente. Las ideas de Savio sobre el “problema” industrial argentino, todavía no había alcanzado a constituirse dentro de la agenda político-militar.

La creación de Fabricación Militar de Aviones (FMA), Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) e incluso la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFm), fueron, entre muchas otras iniciativas, impulsadas por quienes poseían un pensamiento militar y estratégico, pero en un marco de ausencia de Estrategia Nacional de Desarrollo.

Con una visión estratégica heterogénea de la Defensa y la Seguridad se manifestaron una gran diversidad de iniciativas que demuestran dos contrapuntos: la búsqueda incremental (no-radical) de un paulatino desarrollo notablemente empapado de lo que observaron en los constantes enfrentamientos de países europeos, al mismo tiempo que, bajo una impronta pragmática se buscaba la inserción económica en la escena internacional.

En una conferencia que brindara en el Círculo Militar el coronel Luis Vicat recordaba: “En el transcurso de los cuatro largos años que duró la contienda europea (...) la falta de carbón, de petróleo, de metales y de otros artículos que no podían llegarnos, produjo una situación de escasez y penuria” (Vicat, 1925). Asimismo, afirma la importancia de estudiar con urgencia lo que él define como la Defensa Nacional Industrial, propugnando la necesidad de modificar todo el sistema económico e industrial a fin de que el país sea capaz de producir todo lo necesario encaso de conflicto y no depender de tutelas extranjeras. La situación incluso implicaba que la producción agrícola y ganadera no podía desarrollarse sin el auxilio de materiales, herramientas, maquinarias y químicos importados; así como vehículos, combustibles y lubricantes necesarios para llevar al puerto las mercancías (Vicat, 1925).

Así, en 1916 el capitán del Ejército Argentino Carlos Sabelli propuso la aplicación de un impuesto de entre el 15% y el 20% a las exportaciones con el fin de crear un fondo destinado a lograr la explotación de materias primas “útiles para la producción y el desarrollo industrial”, proponiendo el desarrollo de la industria del acero, la fabricación de armas, útiles, maquinarias agrícolas y hasta buques mercantes y de guerra, con el objetivo de obtener la “absoluta independencia” de las naciones europeas (Sabelli, 1916).

Esta preocupación puede rastrearse incluso en las publicaciones militares de los primeros veinte años del siglo XX, girando la discusión en torno a dos puntos fundamentales:

a) El problema de la explotación de los recursos naturales existentes en el territorio nacional.

b) El impulso a la industrialización del país, y el cuestionamiento del modelo económico de exportación de materias primas no industrializadas, adoptado hasta entonces.

El descubrimiento de yacimientos petrolíferos en Comodoro Rivadavia en 1907, provocó fuertes debates en torno a la identificación de dicho recurso como uno estratégico. En pleno auge de empresas petroleras en el mundo, en lo que se suele denominar como Segunda Revolución Industrial, las discusiones en torno al petróleo argentino generaron fuertes cruces entre distintos referentes políticos y económicos locales. Manuel Savio publicó en 1933 “Movilización Industrial”, una obra muy vinculada a aquellas introducidas por von der Goltz en “La Nación en Armas” y posteriormente desarrollada por otros pensadores alemanes como argentinos. La Movilización Industrial respondía a la segunda problemática planteada, que cuestionaba el modelo de economía política vigente. Savio comprendía profundamente las implicancias y los determinantes de la movilización industrial. No se trataba solamente de asegurar, proteger y utilizar los recursos nacionales, sino también crear recursos humanos y capacidad técnica y tecnológica para dichos fines. Comulgando con las ideas de Otto Krause, quien fundó la primera escuela industrial en argentina en 1897, organizó la Escuela Superior Técnica.

De manera que las penurias de la guerra también alcanzaban a las poblaciones civiles. En este período, las dificultades que atravesaba el Ejército Argentino para aprovisionarse en medio del conflicto mundial, vinieron a modificar algunas concepciones sobre la defensa nacional. Encontrar material de guerra en medio de la contienda se había vuelto una utopía; Europa se encontraba en guerra y Estados Unidos se negaba a exportar armamentos a la Argentina.

Por lo tanto, las exigencias de la Defensa Nacional, alentaron cambios en la concepción que tenía el ejército sobre la Nación. Un grupo considerable de militares comenzó a valorar la industrialización, la capacidad de auto-sustentación económica y el

control estatal sobre algunos recursos estratégicos como el acero y el petróleo.

Esta tendencia tuvo sus antecedentes en la Primera Guerra Mundial y las consecuencias que trajo para el Estado nacional. Al llegar la Segunda Guerra Mundial, se hicieron evidentes las falencias de la “utopía librecambista” en materia de armamentos y vino a confirmar la vulnerabilidad de la soberanía de un país dependiente del abastecimiento externo, haciendo que se generalizara la corriente Industrialista en el ejército (Moneta; López; Romero, 1985)

LA DOCTRINA DE LA DEFENSA NACIONAL

El contexto reinante en la década del '40 devela, entre otras cosas, que la industria se había insertado en el pensamiento estratégico y militar debido a una serie de factores coyunturales que fueron consolidándose desde principios de siglo. La existencia de recursos naturales, tales como el petróleo, la dependencia existente de la industria extranjera y la consecuente carencia de producción estatal en sectores considerados clave fueron los principales pilares en el que la nueva economía argentina se apoyó.

El inherente protagonismo de las FF.AA., en el impulso del nuevo modelo fue notable, pero conllevó a una fuerte debilidad: la falta de inclusión de la esfera civil a nivel estratégico. Sobre ello, Alberto Dojas (2011) en su análisis de la cultura estratégica argentina, explica que en ese período: “La reflexión estratégica fue quedando relegada a los ambientes militares, que se vieron influenciados por las diversas corrientes geopolíticas y estratégicas occidentales”.

Los avances logrados hasta entonces por los primeros proyectos desarrollistas en el país, el éxito de la actividad industrial y la expansión en el consumo colaboraron con la consolidación del nuevo esquema productivo en expansión. El golpe militar de 1943 llevado a cabo por el Grupo de Oficiales Unidos (GOU), significó,

en gran medida, la profundización del proceso industrial que hasta entonces se venía dando paulatinamente y por medio de los esfuerzos de actores político-militares, sin un marco estructural-institucional determinado.

En este sentido, difícilmente pueda afirmarse que existiera una visión de Defensa Nacional institucionalizada entre 1900 y 1943. Antes bien, existían dos Ministerios en los cuales las Fuerzas Armadas se encontraban presentes, el de la Marina y el de Guerra. Ambos gabinetes se encargaban de planificar sobre y conducir a su respectiva fuerza, en un proceso donde la autonomía funcional de las armas pareció ser el criterio ordenador.

Durante todo su desarrollo y en los primeros años de la presidencia de Juan Domingo Perón, se irán creando organismos ad hoc (entre los que sobresale el Consejo de Defensa Nacional en 1943) con la intención de dotar a nuestro país de una conducción de la defensa centralizada e integral, pero en un esquema ministerial compuesto por las dos carteras militares nombradas precedentemente.

Este esquema institucional dio cuenta de un aspecto básico de la Doctrina de Defensa Nacional, a saber, la postulación de la pauta de estricta subordinación militar a las autoridades gubernamentales, reivindicando un profesionalismo militar políticamente prescindente. Dicho profesionalismo debía conllevar una estructura institucional de conducción gubernamental sobre las Fuerzas Armadas (Saín, 2010)

Como señala el coronel mayor Cornut (2015), lo que se plantea en este período es la necesidad de promover una auto-sustentación económica que sea capaz de superar las limitaciones.

Frente a los nuevos dilemas internacionales, la estrategia de desarrollo debía estructurarse de tal forma que los riesgos sociopolíticos que existen en todo proceso de industrialización fueran compensados con iniciativas sociales. Estas estrategias ya se encontraban presentes desde la década de los veinte, en la forma en

la que Mosconi y su sucesor Baldrich actuaron durante su gestión en YPF, creando comedores para los obreros, mejoras en la calidad habitacional de las familias, acceso a la educación para los hijos, etc. Durante los gobiernos de Perón, dichas iniciativas, se transformaron en políticas de Estado.

A partir de mediados de 1946, se produjo una fase clásica de sustitución de importaciones, en el marco de una redistribución de ingreso a favor de sectores populares. El impulso de planes quinquenales marcó una tónica estado-céntrica al funcionamiento del modelo en expansión. En materia de desarrollo tecnológico y preparación territorial, en el artículo 28 de la Ley 13.529 de 1949 se le asignaban responsabilidades en la coordinación de todo lo referido a la movilización industrial de las Fuerzas Armadas (Inciso 8), así como el fomento de la investigación y experimentación científica, la coordinación de compras y producción para la defensa (Inciso 9); el estudio y la preparación de la “zona interior” en caso de guerra y conmoción (Incisos 4 y 11) y la coordinación de organismos civiles que tengan a su cargo actividades tareas vinculadas a la defensa (Inciso 12).

Por primera vez en la Argentina, y en el marco de la Doctrina de Defensa Nacional, a partir de 1950, la ciencia se concibe como parte estratégica del desarrollo económico e industrial dando coherencia al accionar del gobierno que actuó bajo el principio integrador de la ciencia y la técnica creando iniciativas para la planificación de la actividad científica y estructurando instituciones que respondieran a ese objetivo (Hurtado, 2010) a diferencia de la tendencia anterior bajo la influencia de La Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias (AAPC). En este sentido, Hurtado afirma:

La consigna de modernización del perfil productivo del país y un mercado componente tecnocrático terminan de definir una perspectiva utilitarista, concebida en clave más técnica que científica, orientada a la resolución de problemas locales específicos. En términos generales, este énfasis en la localidad y el uso social, económico y militar del conocimiento significaba la

adopción de valores y jerarquías epistémicas y disciplinarias muy diferentes a la prioridad asignada a la ciencia básica y al internacionalismo por la comunidad científica reunida en AAPC (Hurtado, 2010:73).

La actividad científica apareció en el discurso oficial como subsidiaria del desarrollo técnico e industrial y como correlato del interés militar por la industrialización como pilar esencial de la Defensa Nacional. La preocupación por la protección y el impulso de sectores estratégicos vinculados a la ciencia, pueden ser observados en la creación del Instituto Antártico Argentino (en 1948), la creación del Centro de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), en 1954, a partir del Segundo Plan Quinquenal. En 1950 se firma el decreto que da origen a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Dirección Nacional de Investigaciones Técnicas (DNIT) que posteriormente se constituiría en Direccional de Investigaciones Científicas y Técnicas (DNICyT), en 1951 se inauguraría el Instituto Nacional de Investigaciones de Ciencias Naturales, etc.

Las universidades también participaron del desarrollo institucional de la ciencia local, con la creación del Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias en la que participaron la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Esta última, también fue protagonista de la creación del Instituto de Física Nuclear y Aerofísica y la Estación de Altura “Presidente Perón”.

Ahora bien, todos los esfuerzos realizados para el impulso de la actividad científica-militar, no siempre resultaron exitosos, y peor aún, terminaron por provocar severas consecuencias en la legitimidad de los proyectos de innovación impulsados durante esta época. Además, cabe destacar que, las participaciones de investigadores de origen alemán provocaron polémicas y mitigaron la presencia de argentinos en las actividades científicas.

A diferencia de programas o iniciativas del tipo incrementales en la actividad científica, aquellos proyectos que

aspiran a avances radicales suelen ser de mayor riesgo en especial en materia económica y temporal. Sin embargo, el salto cualitativo que representa una apuesta radical puede significar un cambio paradigmático en aquello que se desea. El problema de los fracasos científicos con llevan una decisión política que dirime entre la continuidad o la clausura.

Durante este periodo hubieron dos importantes fracasos: el primero, caso del Pulqui II terminó por el cierre definitivo del proyecto Pulqui que se fundamentaba en innovaciones incrementales y el segundo, el proyecto Huemul, que condujo a severas consecuencias en la que respecta al apoyo de iniciativas vinculadas a la innovación radical.

El Segundo Plan Quinquenal (1953-1957) diseñado por el gobierno peronista, fue promulgado mediante la Ley 14.184 de 1953 y representaba un Plan General de Gobierno, con diferentes objetivos. En cuanto al sector industrial, procuraba “el máximo desarrollo compatible con el equilibrio económico y social”, mediante la inter-venición estatal en la conducción de la actividad industrial; establecer y consolidar la industria pesada y fomentar el desarrollo de industrias que posibiliten el máximo aprovechamiento de los recursos naturales (Altimir; Santamaría y Sourrouille, 1966). Existe pues, un cambio fundamental entre la primera administración peronista y la segunda, rastreable en las políticas industriales y científicas de aquel entonces. Si bien Perón insiste, en 1944, que lo que exige la Defensa Nacional es una poderosa industria propia, no se refiere a una industria cualquiera, sino de la industria pesada (Perón, 1944). A partir de 1952, existe un viraje hacia un modelo de economía política orientado a la satisfacción del consumo interno y la decadencia de los proyectos de producción militar.

En ese contexto, la metáfora que propone Artopoulos (2007:31) adquiere pleno significado, cuando afirma que: “Tuvo que morir el Pulqui II para que naciera el Torino”.

LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

A partir de la caída de Perón, en 1955, comienza un nuevo periodo de metamorfosis conceptual de la Defensa Nacional. En las esferas castrenses, las preocupaciones sociopolíticas inmersas en un clima de época signado por el comienzo de la Guerra Fría y el proceso de descolonización fue desplazando el interés hacia el control y/o la neutralización de la guerra revolucionaria, torciendo así su foco hacia la subversión interna, pasando a un segundo plano los conflictos convencionales con enemigos externos.

Es decir, que unas Fuerzas Armadas pensadas y desplegadas para disuadir y posteriormente combatir a eventuales enemigos externos, fueron lentamente mutando hacia el combate del "enemigo interno", que se rotulaba en ese momento con el nombre genérico de "subversivo". Lo cual implicó cambios estructurales en la formación, entrenamiento e incluso en la materia de preocupación de los oficiales, lo cual se ve reflejado tanto en las publicaciones de los institutos castrenses, como en el temario de los cursos impartidos en las escuelas militares (Cortese, 2013).

Evidencia de ello, son los escritos de Rómulo Menéndez (1961) la Revista del Circulo Militar, especialmente la titulada las "Fuerzas Armadas y la defensa nacional," donde queda explícita la visión en la cual la seguridad nacional frente al avance del comunismo debía hacerse cuerpo en la doctrina de defensa.

Este proceso fue en parte, el resultado del fin de la Segunda Guerra Mundial y la consolidación de la Guerra Fría, en la cual la Argentina fue alineándose con el bloque occidental. En esta etapa, se modifica la concepción de Guerra, debido al conflicto existente entre los bloques Este y Oeste a nivel mundial. A partir de la magnificación de la tecnología nuclear, que vino a modificar las viejas reglas del juego, estableciendo un nuevo paradigma político-internacional.

La adopción de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) formaba parte de un proceso que abarcaba a toda la región latinoamericana. Esta doctrina se gestó y estuvo fuertemente

influenciada por el proceso de descolonización mayormente de las potencias europeas. En esta etapa, extensas regiones del mundo post-colonial se convirtieron en espacios de competencia para la URSS y los EEUU, en el escenario mundial de la Guerra Fría (Summo; Pontoriero, 2012).

En principio, se considera que la introducción de la DSN al Estado nacional fue alentada por diversos factores globales acaecidos durante este período. Las corrientes de pensamiento clásicas consideran a los Estados Unidos como su principal impulsor, siendo el triunfo de la Revolución Cubana el disparador de este proceso en 1959.

Investigaciones más recientes consideran que la introducción de conceptos y métodos contrainsurgentes en la Argentina se encuentran relacionados a la “Doctrina de Guerra Revolucionaria” (DGR), originada por los franceses durante la guerra en Indochina y aplicada durante la independencia de Argelia (Cortese, 2013).

La DGR fue incorporada por el Ejército Argentino a fines de 1957, mientras que la Marina mostró una preocupación por la doctrina francesa hacia el final de la década del '50 y la fuerza aérea sólo publicó algunos trabajos sobre este aspecto (Summo; Pontoriero, 2012).

La contracara de dicho proceso en la esfera castrense tuvo su correlato con la aparición de guerrillas urbanas y rurales en Latinoamérica, ideológicamente vinculadas con una movilización internacional de activación política impulsada desde diferentes espacios políticos al otro lado de la cortina de hierro.

Tal como se mencionara anteriormente y de acuerdo a los argumentos de Laleff Ilieff (2011) la respuesta del Estado nacional frente a un movimiento de activación política violenta, que adoptó tácticas no tradicionales, activó su fase más represiva. El clima de época combinada con especificidades locales generaron un ambiente caótico que desde diversos espacios sociopolíticos se interpretaba que se encontraba en jaque un *ethos* nacional.

De todas maneras, las instituciones castrenses durante este período carecieron de clara unidad y cohesión en cuanto a sus concepciones, más bien existieron varias vertientes de pensamiento hacia su interior, especialmente en el Ejército. Esto se tradujo en diferentes conflictos que terminaron por dividir en diversas facciones que entraron en conflicto, sobre todo aquellas que se oponía al retorno de Perón. Ejemplo de ello, se observa en la oposición entre colorados y azules en el seno del Ejército Argentino.

Aun así, permanecieron un buen número de oficiales consustanciados con la Doctrina de la Defensa Nacional, al tiempo que permanecieron con una amplia gama de contradicciones frente a la figura de Perón y su posible retorno. La sociedad se encontraba dividida en su totalidad, generando percepciones encontradas frente al advenimiento de comunismo, la identidad del peronismo y la creciente escalada de conflicto social.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, en 1958 mediante el Decreto 9.880 se estableció el Plan de Conmoción Interna del Estado (CONINTES), que inspirado en la DGR francesa facultaba a las Fuerzas Armadas a reprimir huelgas y protestas, ubicando a los participantes de estas manifestaciones bajo jurisdicción de la Justicia Militar.

Esta transición de la Doctrina de Defensa Nacional con sus componentes desarrollistas hacia una Doctrina de Seguridad Nacional, fue conflictiva y tuvo diversos vaivenes que se manifestaron en constantes interrupciones democráticas y gobiernos parcialmente legítimos debido a las condiciones impuestas para su funcionamiento.

Hasta ese entonces, la investigación científica coordinada principalmente por DNICYT involucraba, por un lado, la participación de la CNEA, el Instituto Antártico y CITEFA encargados de los sectores considerados estratégicos y, por otro

lado, el INTA y el INTI a cargo del sector agrícola-ganadero y el industrial respectivamente.

La creación de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) implicaba la supresión del DNICYT y la transferencia de todas sus atribuciones, empleados e infraestructura a la nueva entidad. Este hecho significó un cambio crucial en lo que respecta el tipo, alcance y grado de coordinación institucional de la investigación científica argentina.

Estas reformas institucionales implicaban un mayor grado de autonomía de la comunidad científica, situación que había sido criticada desde 1943. De esta manera, se constituía un organismo más orientado a las ciencias básicas con un criterio más universalista que el que aspiraba AAPC en sus inicios, y no a la subsumida a la política gubernamental. En síntesis, lo que terminó por ocurrir fue la separación de la comunidad científica de la política de estado con fines estratégicos.

En este período doctrinario, se verificó un aumento de las elaboraciones sobre seguridad en detrimento de las referidas al desarrollo. Sólo algunas pocas voces militares plantearon problemas alrededor del desarrollo económico. Se puede mencionar entre ellos al general Juan E. Guglielmelli, director de la revista Estrategia, quien sostenía que “Desarrollo es Seguridad”.

Durante el gobierno de Arturo U. Illia (1963-1966) se intentó sancionar una nueva Ley de Defensa Nacional, donde se privilegiará la cuestión de la seguridad interna, y un plan Nacional de Defensa a desarrollar ante una posible conmoción interna o emergencia grave, pero este proyecto jamás pudo traspasar la órbita de la comisión de defensa del Senado Nacional.

A principios de octubre de 1966, en el marco del gobierno de facto del general Juan C. Onganía, se sancionó por decreto la Ley de Defensa Nacional N° 16.970, que vino a sustituir la ley de defensa que se había sancionado en 1948, y de esta manera se abandonaban las hipótesis de guerra convencionales, incorporando

la necesidad de neutralizar las “perturbaciones internas que fuera producidas por actos humanos” (Summo; Pontoriero, 2012). Esta ley significó la cristalización de la Doctrina de Seguridad Nacional que aun se mantenía diseminada en diferentes iniciativas institucionales.

La Ley de Defensa Nacional 16.970, sancionada durante el gobierno de Onganía, da una definición amplia sobre los conceptos de Seguridad y Desarrollo. En su fundamentación, manifiesta: “Siendo el bienestar y la seguridad objetivos permanentes del Estado, la creación de condiciones de seguridad nacional interna y externa es necesaria para llevar a término una política de desarrollo que incremente el bienestar”. En su Artículo 1º se establece que “La seguridad nacional debe permitir el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales”; ampliando este concepto en el artículo siguiente, donde define a la seguridad como “...la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales”.

De esta forma, se cristaliza institucionalmente la evolución que ya se encontraba en curso: La defensa nacional se había subsumido a las problemáticas de seguridad frente a la polarización sociopolítica vigente en el contexto internacional alineada con Estados Unidos. En aquel entonces, la estrategia de la superpotencia fue la contención del comunismo sin enfrentarse directamente con su contrapartida geopolítica, la U.R.S.S. En el plano hemisférico, esta estrategia se tradujo en la DSN, bajo el cual las FF.AA. latinoamericanas tuvieron rol de combatir al "enemigo ideológico interno", es decir, a los grupos comunistas locales que se creían asociados al "movimiento comunista internacional" (Tokatlian, 2005).

Los avances industriales durante estos años dieron una incremental participación a capitales y firmas extranjeras, al mismo tiempo que la comunidad científica local se encontraba en decadencia. A partir de mediados de la década del sesenta, se produjo una masiva fuga de cerebros y comenzó un lento proceso

de desarticulación y desvalorización de la ciencia en la Argentina (Hurtado, 2010). Las universidades fueron vistas como espacios de actividad política subversiva, así es como fueron fuertemente intervenidas y cualquier pensamiento crítico fue perseguido, en nombre de la seguridad nacional (Hurtado, 2010).

Si bien, en materia de industrias militares y civiles se registran importantes avances, se dieron de forma aislada de la estructura científico-tecnológica civil que comenzó a desintegrarse. Los cuerpos técnicos y el asesoramiento letrado comenzaron a ser delegados a las empresas y organizaciones extranjeras. Se observan efectivamente acciones gubernamentales en pos de la protección jurídica de industrias nacionales sin otórgales efectivas capacidades de desarrollo al mediano y largo plazo.

“Como contraste con lo ocurrido con las actividades de investigación en las universidades, aquellas que dependían del sector militar no fueron afectadas por las medidas de seguridad” (Hurtado, 2010: 136). Es por ello, que se registran notables avances en las áreas que fueron consideradas estratégicas, tanto por los gobiernos constitucionales como los gobiernos de facto que administraron durante estos años. El sector aeroespacial demostró importantes progresos, lanzando diversos cohetes al espacio, siendo incluso uno de los primeros países junto con los Estados Unidos, la Unión Soviética y Francia en realizar experiencias biológicas en el espacio.

La DSN instaurada durante estos años estableció en la agenda política, social y económica una serie de iniciativas orientadas al combate y la estabilidad socioeconómica más que al desarrollo. En este sentido, las implicancias del desarrollo industrial contenían en su interior la semilla del quiebre social, ya que, todo cambio y movilización era interpretada como un riesgo político. El Proceso de Reorganización Nacional fue devastador para las instituciones de ciencia y tecnología. La mayor parte de las universidades e institutos de investigación padecieron las consecuencias.

Durante la última dictadura (1976-1983), la definición de enemigo ideológico interno se amplió, abarcando también a cualquier grupo político o social, o más específicamente, a cualquier actor político o social que se opusiera al modelo que el gobierno de facto quería imponer para cambiar la matriz política, social y economía de la Argentina. (Eissa, 2015)

La visión estratégica de Defensa y Seguridad Nacional del periodo 1955-1983 se estructuró en un modelo dual frente a la inserción nacional en el conflicto internacional marcado por dos bloques en pugna y la realidad local caracterizada por interrupciones y condicionamientos al régimen democrático en el que la figura de Perón se encontraba en el centro de la escena.

Dicho periodo manifiesta inaugura un lento proceso de reducción en la magnitud y amplitud del concepto de defensa nacional, asociándolo directamente a una cuestión de seguridad. El derrumbe de tan caótico modelo se dio paradójicamente a partir del vuelco hacia un conflicto tradicional con una potencia europea en el conflicto del Atlántico Sur.

EL REGRESO AL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA DEL ESTADO

El principal problema que ocupó la agenda nacional en materia de defensa durante los años venideros fue la pesada herencia de la última dictadura militar y los efectos de la Doctrina de Seguridad Nacional. Con la transición a la democracia la preocupación en torno a las relaciones cívico-militares (RCM) cobró una importante relevancia en la agenda académica y gubernamental.

Tal como afirma Paula Canelo (2013), Frente a la constante intervención de las FF.AA en la política nacional, la nueva dirigencia en los primeros años de transición democrática, se encontró frente a una nueva problemática fundamental: la necesidad de definir qué hacer con las fuerzas armadas.

Durante esta etapa la agenda de defensa nacional se concentró principalmente en los debates en torno a la gobernanza y la construcción de una sociedad democrática estable con importantes heridas del pasado. El principal eje de dicha problemática en cuestión eran las atribuciones y las prerrogativas de las FF.AA. en torno a la transición de regímenes autoritarios militares hacia democracias republicanas. Lo que podría denominarse como "la cuestión militar", inicialmente abordada por Alfonsín tuvo como elemento central la preocupación por los derechos humanos que se encarnó y cristalizó en el informe "Nunca Más" elaborado por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas o CONADEP.

Lo que comienza a ocurrir durante este periodo histórico es que la política militar y las RCM comienzan a ocupar un rol central en el campo de estudios de defensa, siendo uno de los principales precursores de ello, el politólogo Guillermo O'Donnell, que ya había publicado en 1972 uno de sus famosos libros "Modernización y Autoritarismo". En gran medida, y tal como argumenta Soprano (2010), la temática de las relaciones cívico-militares se estructura sobre una categorización basada en una oposición taxativa entre civiles y militares.

Ahora bien, a la hora de analizar la visión de defensa nacional de aquel entonces existe una serie de cuestiones que caben destacar. El periodo de transición marcado por la "cuestión militar" estuvo entintado por diversas pujas políticas. El proceso fue paulatino y convivió con diversos enfoques que fueron oscilando en distintos momentos.

No resulta extraño que en la medida que la aprobación de la nueva ley de defensa propuesta por el oficialismo en 1985 haya "tardado excesivamente". Tal como señala López (2007) al no existir acuerdos previos entre los sectores en pugna durante una transición por colapso sin entera derrota política de los militares que aun se encontraban ocupando espacios institucionales estratégicos, dio lugar a una inestabilidad afectada por juegos y contra-juegos. Los juicios sobre el pasado tendían a impedir las

discusiones sobre el presente y el futuro de las FF.AA. En este sentido y tal como lo demuestra Eissa (2015) y a partir de los argumentos de Husser (2002): Raúl Alfonsín se embarcó en dos procesos amplios, que se volvieron contradictorios y que tenían metas incompatibles: la reforma militar y la revisión del pasado (Husser; 2002: 53).

Inicialmente, la plataforma de la Unión Cívica Radical proponía reducir el gasto militar, abolir la DSN, desmilitarizar las fuerzas de seguridad y transferir el control de las industrias militares al Ministerio de Defensa. Tal como lo describe Eissa (2015) esta reforma militar estaba concebida en cuatro ejes: (a) subordinación de las FF.AA. al poder político, (b) modernización técnico-organizativa de la profesión militar, (c) despolitización intervencionista de sus cuadros y (d) juicio a los responsables del terrorismo de estado.

Estas iniciativas programáticas se encontraron con diversas presiones extremas, ciertos sectores de la esfera militar que aspiraban a mayores prerrogativas, sectores de la sociedad civil que aspiraban a mayor extensión y ampliación de los juicios a militares y el viraje de las potencias occidentales que comenzaron a concentrar sus preocupación hacia el narcotráfico mientras la Unión Soviética se encontraba en su fase final de agotamiento antes de su desmantelamiento.

Por un lado, el dilema en torno a la visión de la Defensa y la Seguridad Nacional giró alrededor de la "supuesta vigencia de la subversión" en muchos espacios militares frente a la necesidad de un cambio. La influencia de Estados Unidos en materia política y doctrinaria comenzó generar mayores preocupaciones y tensiones en la agenda de defensa nacional, sobre todo a partir del establecimiento en agenda internacional de las llamadas nuevas amenazas, entre ellas principalmente el narcotráfico.

Por otro lado, y tal como afirma Jorge Battaglini (2012;2013a) la preocupación de las FF.AA como actor político también generó a la inversa del periodo anterior una preocupación

estatal al identificarlas como una amenaza a la supervivencia misma del Estado Nacional. La experiencia del pasado y los levantamientos carapintados parecía ofrecer suficiente evidencia para la incremental preocupación. De esta forma, con un movimiento pendular e irónicamente, la amenaza a la nación, pasaron a ser las Fuerzas Armadas (sic).

El problema lógico que planteaba el escenario político local, regional e internacional se encontraba con fuertes contradicciones provocando conflictos de dificultosa solución. El escenario local no se encontraba disociado de un proceso de transición global marcado por el surgimiento de nuevas preocupaciones en la agenda política internacional que se encontraba en camino hacia la unipolaridad.

La aparición del narcotráfico como nueva amenaza tuvo fuerte asimilación entre muchos oficiales retirados que asociaban al narcotráfico con la guerrilla y sostenían que esta combinación representaba una amenaza contra la seguridad de las naciones, la cual debía ser enfrentada por las Fuerzas Armadas. Además agregaban que, el mantenimiento de hipótesis de guerra interestatales anacrónicas había sido superado ante el surgimiento de nuevos tipos de conflictos transnacionales (Eissa, 2015: 279-280; Perrota, 1999:263-264). De alguna forma, el fenómeno del narcotráfico se presentó como nueva vía de escape y de funcionalidad para las FF.AA., que se encontraban en jaque y sin legitimidad.

La inevitable necesidad de reforma sobre todo a partir del rechazo a la DSN operaba como una ventana de oportunidad y una coyuntura crítica para muchos actores involucrados en la esfera de la Defensa Nacional. Tal como lo demuestra Derghougassian (2012), la importancia de la Ley de Defensa sancionada en 1988 muestra una victoria ideológica fundamental de aquellos que sostuvieron y promovieron la separación entre la seguridad interna y la defensa nacional, pues circunscribió a las FF.AA. exclusivamente a la defensa del país de agresiones externas y restringió su accionar en el ámbito interno. De esta manera,

quedaba deslegitimada y anulada la DSN. A este proceso constituido y cristalizado en la Ley 23.554 de Defensa Nacional, Marcelo Saín (2001) lo llamó "el consenso básico en defensa y seguridad" característico de los años venideros (Canelo, 2013)

Durante los gobiernos de Carlos Menem, hubieron importantes cambios con respecto a las estrategias y los objetivos del gobierno anterior. En particular, se orientó hacia un alineamiento político con Estados Unidos y la estructuración de un nuevo modelo de economía apoyado en las premisas del liberalismo económico. Consecuentemente, la visión de defensa que prevaleció durante dicho periodo quedó subsumido a la política reformista de mercado y a la consolidación del consenso básico en defensa y seguridad.

Tal como sostiene Saín (2010), estando en agenda pública otras preocupaciones, se cristalizó un enfoque "delegativo" de las relaciones cívico-militares, que incrementó los márgenes de autonomía y gestión frente al desinterés del poder público. Esta retórica convivió con la nueva tendencia global y resultó funcional a la nueva propuesta que Estados Unidos tenía frente a las nuevas amenazas.

El llamado nuevo orden mundial estaría alimentado para la tendencia y la percepción valorativamente positiva a las democracias liberales. Subyacentemente bajo la hipótesis de que la paz mundial era lograda a partir de la defensa y promoción de los valores democráticos, nos encontrábamos así en lo que Francis Fukuyama (1989; 1992) denominó el *Fin de la Historia* a partir del cese de las guerras como resultado de la victoria de la democracia liberal por sobre el comunismo (sic); estructurándose, además, el denominado consenso de Washington.

Durante los años de Menem en el gobierno se continuaron en gran medida los lineamientos centrales de la gestión anterior, dictada además por la "adhesión incondicional a las políticas del Consenso de Washington" (Canelo, 2013:141). Las medidas que expresaron esta orientación fundaron un plan de racionalización y

reforma de mercado que tuvieron un efecto rotundo en lo que respecta a cuestiones tales como autonomía tecnológica, desarrollo económico y educación.

De un largo listado de empresas disueltas y privatizadas durante principios de la década del noventa, pueden observarse que muchas de ellas eran fábricas o empresas en sectores estratégicos gestionadas por las FF.AA. Más allá del debate sobre la sustentabilidad de muchas de ellas, y que en muchos casos pudiera o no estar justificado dicho accionar, queda claro que a nivel científico-tecnológico e industrial la política gubernamental, bajo el decreto 1398/90 y ratificada con la Ley 24.045, optó por sacrificar las industrias estratégicas en pos de evitar mayor gasto público bajo premisas de racionalidad económica extrema.³

Algunos ejemplos de ello, son la desactivación del proyecto del misil cóndor⁴ fue acompañado por el reemplazo de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales en la órbita de la Fuerza Aérea a la creación de la CONAE que ahora se encontraba en bajo control civil. En lo que respecta a la venta o privatizaciones fueron afectadas empresas de gran envergadura como Sociedad Mixta Siderúrgica (SOMISA), Yacimiento Petrolíferos Fiscales (YPF), Fábrica Militar de Aviones (FMA), etc.

El nuevo paradigma global auspiciado por Estados Unidos y las Naciones Unidas fomentaba las llamadas Misiones de Paz y la

³ Las privatizaciones de industrias militares y estratégicas se destacan: Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), YPF, IAME, Astilleros y Fábricas Navales del Estado S.A, Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A., Astillero Ministro Manuel Domecq García S.A. Sidinox S.A.I.C., Satecna, Petroquímica General Mosconi S.A.I.C., Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C., Tanque Argentino Mediano Sociedad del Estado. Empresa de Desarrollos Especiales S.A., Sisteval S.A. Fábrica Militar General San Martín. Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos (ECA), Fábrica Militar de Ácidos Sulfúricos, Fábrica Militar Pilar, Fábrica Militar de Tolueno Sintético, Fábrica Militar de Armas Portátiles Domingo Matheu, Fábrica Militar San Francisco, Administración Comirsa, Complejo Industrial Ramallo, Centro de Exploración Geológico Minero, Tecnología Aeroespacial Sociedad Anónima.

⁴ A propósito de lo aquí planteado, un reciente documento desclasificado de la CIA del año 1990 demuestra como Estados Unidos ejerció presión para la discontinuación del proyecto CONDOR en Argentina.

lucha contra el narcotráfico. A partir de 1992, con la sanción de la Ley de Seguridad Interior, quedarán regulados los límites y los alcances de las FF.AA en el ámbito interno, creando una separación definitiva entre "defensa" y "seguridad".

Las Operaciones de Paz, significaron no solamente la participación activa de Argentina en conflictos humanitarios sino el abrasamiento a un ideal de las relaciones internacionales. Solo basta con ver la participación de Argentina en cantidad de efectivos entre 1990 y 2004, para observar un aumento de 21.527 con respecto al periodo anterior de tan solo 125 (MINDEF, 2005). Si bien es parte de un aumento generalizado a nivel global, Argentina colaboró de forma activa.

Sin embargo, y a pesar de lo anteriormente mencionado, no hubo acuerdos internos en materia doctrinaria sobre todo frente a la tónica y el modus operandi fijado para combatir las nuevas amenazas. A diferencia del principio global, la tendencia local mantuvo el camino allanado durante el gobierno de Alfonsín, ya que la posición a favor de la militarización de la lucha contra el narcotráfico, en aquel entonces, era minoritaria en las Fuerzas Armadas (Eissa, 2015; Huser, 2002)

En efecto, si bien se establecen situaciones excepcionales en las cuales las FF.AA., pueden ser solicitadas para el apoyo de operaciones en circunstancias tales como desastres naturales. Cualquier participación en la esfera interna sería en carácter de misión subsidiaria siendo su preocupación principal conflictos externos, en un mundo en el cual se había establecido desde la principal potencia global, que "las democracias no hacen guerras entre sí".

En definitiva, el concepto Defensa y Seguridad Nacional, durante la transición y la Reforma del Estado encabezada por Carlos Menem, quedó relegada de Operaciones de Paz y aquellas cuestiones normadas por la Ley de Seguridad interior que estructuró las funciones subsidiarias de las FF.AA.

El modelo de Defensa y Seguridad terminó por estructurarse en base a los principios dictados por la oleada internacional de democratización, el consenso de Washington que propugnaba la estabilización macroeconómico a partir de las lógicas de Mercado, y el instrumento militar fue utilizado principalmente como una herramienta de política exterior.

CONTROL CIVIL, DERECHOS HUMANOS E INTEGRACIÓN REGIONAL

Entre el año 2001 y el 2003 hubieron una serie de eventos que propiciaron un cambio paradigmático tanto a nivel global como local en materia de defensa y seguridad.

Por un lado, el atentado a las Torres Gemelas el 11/9 del año 2001 reforzó el concepto de "nuevas amenazas" en la agenda internacional, siendo Estados Unidos el principal promotor y dado un escenario de unipolaridad. Por otro lado, a nivel local, durante el mismo periodo una crisis económica, social y política que provocó el fin de un modelo de economía política estructurada bajo las premisas del "consenso de Washington".

A partir del 2003 con los gobiernos kirchneristas, se consolida el proceso desencadenado desde el gobierno de Alfonsín de "reinstitutionalización" de la política de Defensa Nacional en un marco de Estado de Derecho (Derghougassian, 2015). En este sentido, existe una trayectoria institucional marcada por la Ley de Defensa Nacional (Ley 23.554 en 1988), la de Seguridad Interior (Ley 24.059 en 1992), la ley de Servicio Militar Voluntario (Ley 24.439 en 1994), la de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (Ley 24.948 en 1998) y la de Inteligencia Nacional (Ley 25.520 en el 2002).

Si bien puede hablarse de un proceso de reinstitutionalización, cabe preguntarse cuáles son las características y la tendencia de dicho proceso; qué tipo de modelo

de Defensa y Seguridad estructuró y cuáles son sus límites, alcances, cambios y continuidades.

Canelo (2013) afirma que, a partir de las bases jurídicas e institucionales de sus antecesores, en el gobierno de Néstor Kirchner, en el año 2006 se establecieron las pautas para el diseño, empleo y selección del equipamiento para el "instrumento militar". Esta medida se hizo a partir del Decreto 1691 también llamado "Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas". Durante ese mismo año se ordenó, mediante el decreto 727, la reglamentación de la Ley de Defensa, proceso postergado desde su sanción en 1988.

Ambos decretos significaron la consolidación de un proceso jurídico institucional que tardó, nada más ni nada menos, más de 18 años en establecerse.

En el año 2007 se inaugura el primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, cuyo objetivo principal fue apuntalar el control de la dirigencia civil sobre la defensa (Canelo, 2013: 144); sobre la misma estructuración legal y la trayectoria institucional trazada desde la transición democrática, se aprueba la Directiva de Política de Defensa Nacional, que citando de la ley es: *el documento del más alto nivel de Planeamiento, del que se derivan los principales lineamientos de la Política de Defensa y de la Política Militar y, consecuentemente, el Planeamiento Militar Conjunto que será el encargado del diseño del Instrumento Militar de la Nación.*

De la lectura de los decretos, reglamentaciones y directivas impulsadas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, resulta evidente la necesidad de dar respuesta a un problema imperante que hasta entonces no había sido totalmente resuelto en el sistema de defensa nacional: qué hacer con las fuerzas armadas. Dicho interrogante generó constantes oscilaciones frente a una sociedad que permanecía notablemente dividida en la que se acentuaron las diferencias entre lo civil y lo militar. Posturas más extremas son visualizadas en las expresiones de Martín

Caparrós cuando en el 2009 defendía la posibilidad de convertirse en un país "desarmado", es decir, sin Fuerzas Armadas.⁵

El proceso de afianzamiento jurídico-institucional en torno a la política de defensa y política militar impulsadas por el nuevo gobierno estuvieron al mismo tiempo vinculadas por otros procesos simultáneos que tuvieron notable influencia en lo que respecta a la visión estratégica de la defensa nacional: la reactivación de los juicios por crímenes cometidos durante la dictadura, la estructuración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Las cuestiones anteriormente mencionadas se interrelacionaron *vis-a-vis* con la consolidación de un campo de estudios de la defensa que tuvo una gran concentración en las áreas de Relaciones Civico-Militares y aportes relacionados a la integración regional (Ramos, 2015).

Por un lado, La reapertura de los juicios por crímenes de lesa humanidad contribuyó al desprestigio de las Fuerzas Armadas como institución nacional, y en un paradigma de marcadas diferenciaciones entre lo civil y lo militar imperó una tónica supremacista de lo civil. En sentido, tal como afirma Battaglino (2012), la agenda de control civil de las fuerzas armadas fue reforzada por la política de derechos humanos.

Por otro lado y de forma simultánea a nivel regional y con el surgimiento de las llamadas nuevas izquierdas latinoamericanas, que también generó una prolífica área de estudios, surgió una ventana de oportunidad para la creación y puesta en funcionamiento de una alianza regional *à l'Union européenne* (Giancalone, 2013), que ha aspirado a la construcción de una moneda propia, la estructuración de un sistema regional de defensa y seguridad y distintas iniciativas de infraestructura y desarrollo. De esta forma la puesta en funcionamiento de UNASUR y en particular, el Consejo Suramericano de Defensa, constituyó un pilar de suma importancia en lo que respecta a las proyecciones

⁵Caparrós, Martín. *Adiós a la Armasen* Diario Crítica, 9 de octubre de 2009.

gubernamentales de la defensa nacional argentina. No resulta extraño que el ex-presidente Néstor Kirchner fuera el primer secretario general de UNASUR mientras su esposa era en aquel entonces presidente de Argentina.

UNASUR significaba de algún modo el establecimiento de una Zona de Paz (Battaglini, 2013b; Martínez y Tibiletti, 2015) que eliminaba antiguas hipótesis de conflicto con países de la región, siendo la cuestión "Malvinas" la principal fuente de disturbio para Argentina. Visto que dicha problemática se encaró a partir de maniobras de política exterior, utilizando mecanismos, herramientas y foros internacionales, se canalizó más como una preocupación diplomática que como un asunto de defensa nacional.

También cabe destacar un renovado interés (sic) por industrias militares (Battaglini, 2013a) que se inserta en un marco general de expansión de políticas industriales que fueron paralelamente acompañadas por el impulso a la innovación, a la ciencia y la tecnología a nivel nacional.

Sin embargo y a diferencia de otros casos latinoamericanos, Argentina no ha documentado públicamente un plan estratégico de desarrollo nacional hasta por lo menos 2012 (Devlin y Moguillansky 2011: 163-164). En general, la orientación de la Política Industrial (PI) es el resultado de análisis académicos y no de la publicación explícita de un plan. La excepción, aunque no sea específico de PI, fue el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" (2006-2010), acompañado por cierto incremento de la inversión pública junto a una serie de instrumentos cuya orientación, de acuerdo a los fundamentos indicados y a expresiones de las autoridades, era el fortalecimiento de la industria local y el desarrollo de CyT. Luego de ese año se registran proyectos impulsados desde el Ministerio de Industria y aquellos promovidos desde el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva (MCTIP) creado en el 2007, por lo general, por vías paralelas. (Ocón y da Ponte, 2015)

Diversas iniciativas se manifestaron exitosamente tal como la creación y ejecución de proyectos tales como el Arsat 1 y 2, la radarización (por medio de RAME) que contribuyeran al plan Escudo Norte heredero de Operativo Fortín. Sin embargo, la búsqueda de mayor autonomía tecnológica, innovación productiva y el retorno de la industria nacional observable a partir de diversos instrumentos institucionales se encuentra con la falta de superación de una problemática persistente de la estructura de productiva nacional: la falta de trasladar un prototipo experimental a la producción constante. Es decir, la inversión en Ciencia y Tecnología no necesariamente se correlaciona con capacidad de innovación productiva aplicada. De esta manera, muchos de los logros y éxitos se mantienen como casos aislados de la matriz productiva nacional.

La cuestión mencionada pone en relieve además matices difícilmente ignorables de la política industria y científica del llamado "Modelo Nacional y Popular" de los años kirchneristas. Por un lado, la constante disociación entre la estrategia de desarrollo nacional y la estrategia de defensa. Por otro lado, la calidad y el alcance del "retorno" de la política industrial y científica en Argentina.

El desarrollo de la industria nacional a partir de ensambladoras en Zonas Económicas Exclusivas como la constituida en Tierra del Fuego, la ausencia durante años de una estrategia de desarrollo explícita y los pocos casos de éxito de innovación productiva, son algunos indicadores de las falencias del modelo de desarrollo, que de acuerdo a los aportes de Alejandro Bonvecchi (2011) podría identificarse como Capitalismo Selectivo.

De forma resumida, el modelo (que no es producto de la mera retórica discursiva, como se suele pensar), se apoya principalmente en una predominante intervención del Estado en materia económica y social. Se pueden distinguir políticas vinculadas al control monetario, leyes proteccionistas controlando la balanza de pagos – asegurando mayores exportaciones que importaciones y restringiendo fugas de capital-, promoción de ciertos sectores de la

economía por medio de incentivos impositivos y nacionalizaciones de empresas de interés público. (Ocon, 2015)

El modelo presenta similitudes del heredado y perfeccionado modelo de capitalismo selectivo del PRI en México desde su ascenso al poder a fines de la década del 20. Dicho modelo de economía política embebe simbióticamente al gobierno partidario con el sistema productivo, siendo no solamente una estrategia de desarrollo sino también para la continuidad política.

Las ventajas del capitalismo selectivo para la supervivencia de los gobiernos son elocuentes, como lo demuestran los setenta años de hegemonía del PRI. El capitalismo selectivo permite el crecimiento de la economía, la ampliación o el mantenimiento del nivel de empleo en los sectores seleccionados y la maximización de la recaudación impositiva en actividades de alta rentabilidad. El control directo de esos recursos desnivela el campo de la competencia política a favor del partido de gobierno y fuerza al resto del sector privado a cortejar a los funcionarios en busca de la garantía selectiva de los derechos de propiedad, sin la cual no es posible prosperar. (Bonvecchi, 2011)

Es importante mencionar además, que a pesar del esfuerzo por desarrollo industrial, el país ha navegado entre las oscilaciones del mercado de *commodities* tanto de cereales como de soja, mientras buscaba fortalecer el consumo interno por medio de políticas horizontales y variaciones en el gasto público. Es decir, a pesar del renovado interés por sectores estratégicos, industriales y científicos-tecnológicos la dependencia a bienes primarios continúa siendo la base del sistema económico nacional.

Habiendo establecido una supuesta "Zona de Paz" regional, marcado las diferencias entre seguridad y defensa, y promovido una postura supremacista civil en un marco de reactivación de juicios por derechos humanos asociados principalmente a los delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura, las Fuerzas Armadas quedaron relegadas y por fuera de la visión estratégica de la defensa nacional.

En síntesis, la visión estratégica de defensa nacional del periodo 2003-2015 se concentró principalmente en la articulación de medidas para estructurar un sistema de control civil sobre el militar, la apuesta a la construcción de un sistema de defensa y de seguridad regional y la búsqueda de autonomía económica y científica bajo un modelo de capitalismo selectivo.

El paradigma implementado por la visión de RCM, que tiene raíz en la academia norteamericana no logró armonizar tensiones sociales con las FF.AA., sino todo lo contrario. Paradójicamente la política de defensa estuvo alineada a los preceptos enmarcados por la tendencia de una política militar supremacista de lo civil. El modelo de Defensa y Seguridad Nacional se apoyó principalmente en una política exterior que aspiró a la consolidación de un bloque regional y a la búsqueda de socios estratégicos por fuera del área de influencia norteamericana.

ESTRATEGIA Y POLÍTICAS DE DEFENSA EN EL SIGLO XXI

Hasta aquí se ha esbozado un estudio macro-histórico de los cambios ocurridos a nivel nacional en lo que respecta a la estructuración de modelos de defensa y seguridad. La evidencia no solamente revela que los objetivos políticos y estratégicos fueron variando a lo largo del tiempo como producto de coyunturas internacionales y locales, sino también que las concepciones de defensa y seguridad han ido modificándose en forma y magnitud.

Hoy en día, tal como lo sostiene el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Argentina es uno de los países en la región que menos presupuesto destina a la Defensa en términos de porcentaje sobre su PBI.

A pesar de las necesidades y mandatos nacionales, Argentina resulta incapaz de ejercer soberanía en todo su territorio. Tal como lo afirma Juan Battaleme (2017), el declive de las FF.AA es profundo. Como ejemplo de ello, la aviación de combate y de

transporte termina por ser prácticamente inexistente. La Fuerza Naval es incapaz de proteger el mar territorial argentino y el Ejército apenas puede disponer de presupuesto para el mantenimiento de equipamientos que ya son obsoletos.

Tal como se ha mencionado anteriormente en la introducción, es necesario debatir un interrogante básico: ¿Qué modelo de defensa y seguridad es necesario para afrontar los desafíos actuales y venideros?

El problema conceptual frente a la defensa y la seguridad, qué fuerzas militares y de seguridad necesitamos y cómo combatir las problemáticas de la actualidad, presenta un riesgo que muchos temen: la pérdida de un consenso básico adquirido que procura la no intervención de las FF.AA en seguridad interior. Ante la aparente ampliación conceptual de la Seguridad Nacional, frente a los múltiples peligros inminentes, muchos de ellos asociados a las nuevas amenazas, el quiebre del consenso básico asoma el horizonte de posibilidades.

Y aun así, el consenso básico se ha roto una y otra vez, frente al combate con el narcotráfico, la respuesta ante inundaciones o incendios, y hasta Operaciones de Paz en otros países. Existen una amplia gama de contradicciones que han enfrentado y aun enfrentan las FF.AA argentinas, ante un sistema disfuncional y contradictorio, que los obliga a actuar sin un marco normativo acorde ni las herramientas para ello.

También, como ya se ha analizado, existe una serie de condicionantes o factores influyentes producto de la misma trayectoria institucional, política y social que debe ser tenida en cuenta. Solo a partir de entender y comprender nuestra propia realidad se podrán elaborar iniciativas autóctonas que respondan a una estrategia nacional previamente consensuada.

Fundamentalmente resulta necesario lograr dinámicas sinérgicas entre diferentes actores e instituciones; siendo uno de los principales problemas observables a nivel histórico, la capacidad de

sustentabilidad y armonía entre la gran diversidad de actores e instituciones que se muestran en muchos casos como contrarios entre sí.

A la hora de definir cuál es el modelo para afrontar las amenazas y riesgos, pero también permita construir oportunidad, reducir debilidades y aumentar fortalezas es vital la construcción de una agenda nacional.

El mundo de siglo XXI, presenta una serie de características que ponen de manifiesto riesgos y amenazas insoslayables: tradicionales y no-tradicionales, nuevos espacios o modos de conflicto, dominio económico o tecnológico, cuestiones de seguridad alimentaria, desastres/accidentes de origen naturales o antrópicos, endemias, epidemias o pandemias, etc.

Ahora bien, ¿Cuáles son los problemas y las principales preocupaciones argentinas? ¿Cuáles y por qué deben ser prioridad nacional? ¿Han dado resultado las estrategias que han adoptado otros países sobre amenazas propias? ¿Cómo se encuentra hoy cuestiones que son de mandato nacional?

Es importante entender que la elaboración de una estrategia de seguridad y defensa nacional, no implica la securitización de la defensa, sino la inmersión y consideración de todas las problemáticas, sin temor a examinar las múltiples alternativas y con el fin de poder establecer los límites y alcances de las políticas nacionales.

Tokatlian (2016) denomina a las diversas posiciones que imperan en la actualidad respecto de los debates sobre Defensa Nacional como: renovadora, restauradora, revolucionaria y replegada.

La primera, renovadora, es la que valida la existencia de un sendero trazado por el control civil y la búsqueda de paz regional, pero reconoce la importancia de avanzar sobre los conflictos

territoriales marítimos y antárticos y la relevancia de las FF.AA., como instrumento para la soberanía.

La segunda, restauradora, es la que busca borrar las distancias entre seguridad interior y defensa y se preocupa ante la aparición de nuevas amenazas. Es decir, el autor deja entrever que son aquellos que pueden identificarse con la noción de securitización de la defensa; en su versión más extrema apelan a un retorno a la DSN con el fin de que las FF.AA atiendan problemáticas actuales: terrorismo, narcotráfico, etc.

Los partidarios de la visión revolucionaria, al igual que los restauradores pero en una versión más amplia, buscan ampliar el concepto de defensa hacia otras áreas tales como sectores estratégicos y aspiran a que las FF.AA tengan una mayor participación e incidencia institucional en la vida nacional.

Por último, los replegados, son aquellos que se aferran al consenso básico y temen el *aggionarnamiento* de la política de defensa y seguridad nacional. Esta postura rechaza como parte de la agenda de defensa nacional cualquier cuestión asociada a las nuevas amenazas.

Sin embargo, existe un modo de abordaje superador de estas posturas que parecen inconciliables: el de *la planificación estratégica y el consenso democrático*. Para ello, es importante dar un debate, no una discusión.

Solo a partir de una visión integradora que considere todas las aristas encarnadas en distintos discursos, podrá generarse una estrategia integradora que contemple todos los elementos que las diversas voces consideran críticas. Pensar hoy a las FF.AA. disociadas de los cuerpos civiles y viceversa resulta, cuanto menos, reduccionista.

EL PROBLEMA POLÍTICO DE LA DEFENSA

Como punto de partida cabe abordar dos problemáticas arraigadas fuertemente en todo debate que surge a raíz de la Defensa Nacional. En primer lugar, la noción de que la defensa es un gasto innecesario, y en segundo lugar, la mala reputación que hay de las FF.AA en Argentina. Es decir, existe la hipótesis que la defensa nacional no es preocupación general de la población, teniendo en muchos casos una connotación negativa. Cualquier indicio de gasto de defensa resulta, habitualmente, mal percibido por la sociedad, resultando la decisión de invertir en defensa poco redituable política y electoralmente.

Tal como señala Feaver (1996), la búsqueda de la seguridad nacional como problemática fundamental ha generado un problema adicional: el control de aquellas instituciones y actores/agentes creados para proteger a la sociedad. De lo aquí planteado se desprende gran parte de la producción académica en el ámbito de la defensa de los últimos años, sobre todo a la luz de la historia política argentina.

Ahora bien, Battaglini (2012) ha contribuido significativamente a distinguir entre política de defensa y política militar, siendo ambas dimensiones partes de "La Política de Defensa". De esta forma, y en común acuerdo con Marcelo Saín (2002, 2003) quien claramente establece que la defensa nacional debe garantizar la seguridad "externa" del mismo, es que paulatinamente, se ha combatido conceptos de defensa anteriores asociados principalmente a la seguridad interior.

Esta labor y preocupación por la política militar de forma estricta ha dejado relegadas otras dimensiones de la Defensa Nacional, que han sido paulatinamente ignoradas. Esto no significa que la preocupación por lograr establecer un gobierno civil al cual estén subsumidas las fuerzas armadas no sea legítima. Y tampoco debe ser ignorado el hecho de que efectivamente son preocupaciones de la Defensa Nacional ya que responden a la construcción de un modelo propio. Sin embargo, la agenda de

defensa nacional se concentró principalmente en dicha problemática constituyendo a la política militar y la gobernanza cívico-militar en el eje central de la Defensa Nacional, consolidando así, la tendencia histórica de disociación de la Defensa Nacional de las múltiples dimensiones estatales.

De esta forma, desde una perspectiva simplista se ha destacado erróneamente una aparente polarización de las posiciones epistemológicas acerca de la defensa, entre aquellos que defienden a las Fuerzas Armadas - como si la defensa fuera exclusivamente una preocupación estrictamente de corte militar- y quienes expresan su desconfianza. Sin lograr demasiados avances, se promovió un escenario sin salida en la cual desde dos extremos del espectro político se ha configurado una visión en la que la inversión en defensa es, o bien belicista, o bien un gasto innecesario.

Así es como otras voces se mantienen acalladas por no caer en la dicha falsa dicotomía. ¿Por qué gastar en defensa cuando existe otras tantas preocupaciones de mayor prioridad que requieren atención inmediata? La adquisición o fabricación de instrumentos militares y las preocupaciones de la defensa nacional no encuentran lugar en la agenda de necesidades nacionales.

De esta manera, el problema político de la defensa se encuentra en un círculo vicioso que aparenta no tener salida. Es así como se mantiene un statu quo, que en definitiva termina siendo perjudicial en todos los aspectos: al no darse un debate adecuado, mantenemos un sistema de defensa nacional obsoleto que se constituye en sí mismo en un gasto trunco provocando directa o indirectamente un círculo vicioso sin aparente solución.

EL ROL DEL INSTRUMENTO MILITAR Y OTRAS FUERZAS DE SEGURIDAD

No todas las amenazas, riesgos o peligros demandan una respuesta violenta. Aun así, una aproximación estratégica requiere

la contemplación de los medios disponibles y la generación de futuros medios para el cumplimiento de objetivos.

¿Son las fuerzas militares o de seguridad intrínsecamente violentas? La respuesta evidente es: depende. Difícilmente podría decirse que un oficial de tránsito, un bombero, médico o ingeniero militar sean por mandato profesional violentos. El auxilio humanitario en caso de emergencias climáticas tanto en el país como los casos de operaciones de paz, aporta matices a la gama de posibles usos del instrumento militar o de seguridad. Nuevamente, todo depende, de cuál sea la aproximación a la defensa y la seguridad de cada nación y por ende, la formación, capacitación y destino de sus respectivas fuerzas.

Solo se puede elaborar un plan y una política con respecto a la formación y capacitación de las fuerzas si se entiende cuáles son sus objetivos. De esta manera, el instrumento militar debe responder a las necesidades y los objetivos del Estado, el problema es cuando no existen acuerdos en cuales son dichas necesidades.

Un típico error ha sido tomar modelos exitosos de otros países e intentar implantarlos en Argentina. No necesariamente emular el modo de abordaje norteamericano, israelí o alemán sea el más apropiado para las preocupaciones argentinas. Desde esta perspectiva, el primer paso que debe darse es el de enfocarse en la atención de las necesidades nacionales y cómo pueden afectar uno u otro plan de acción.

Preparar las fuerzas armadas para los conflictos del siglo XXI, requiere una aproximación estratégica y la definición de objetivos políticos. Los conflictos del siglo XXI, son amplios y variados y no todas las naciones poseen las mismas problemáticas. No todas las formas de enfrentar los conflictos han dado resultados favorables, por lo que la emulación no siempre es recomendable. De allí la importancia de un pensamiento nacional crítico.

DEFINICIÓN DE RIESGOS Y AMENAZAS

Es claro que, para el gobierno actual, el narcotráfico se ha constituido como una de las principales amenazas en términos de agenda nacional.

La preocupación del narcotráfico y sus implicancias en la seguridad y defensa nacional como fenómeno multifacético ha reiniciado una serie de debates que caben mencionar. En primer lugar, la posible ruptura del consenso básico al recurrir a las FF.AA., en lo que para muchos es una cuestión de seguridad interna. En segundo lugar, las experiencias de lucha contra el narcotráfico utilizando violencia genera lo que se podría denominar, en términos *mertonianos*⁶, como profecía autocumplida. En tercer lugar, el uso o no del instrumento militar propiamente dicho no significa necesariamente que no sea parte de la agenda de seguridad y defensa nacional.

Caben destacar los aportes de Tokatlian (2017) en "Qué hacer con las drogas", que no solamente demuestra que "la mano dura" ha sido ineficiente e ineficaz, sino que la misma política prohibicionista impulsada principalmente por Estados Unidos, responde a una agenda propia del país e intereses creados por éste, a sus instituciones y las agencias que derivan de dicha postura.

La figura del narcotráfico como crimen organizado se vincula también al nuevo miedo internacional: el terrorismo islámico. Que al igual que muchas de las amenazas no estatales, es cambiante, complejo y de múltiples caras: Hezbollah es diferente a al-Qaeda, que también al mismo tiempo difiere de ISIS (o ISIL). Pero también es necesario preguntarse: ¿Es el terrorismo sunnita asociado al Estado Islámico una amenaza para Argentina?

⁶ Robert K Merton, fue un reconocido sociólogo norteamericano, que introdujo la noción de Profecía Autocumplida, para referirse a predicciones que directa o indirectamente generan su propio cumplimiento o realización. Es decir, una afirmación que inicialmente falsa, se constituye en verdadera por provocar un cambio comportamental al evocarla.

En este sentido, es necesario definir qué responde a una preocupación nacional y qué no. Para ello, es vital el rol de las agencias de inteligencia que deben analizar y mantener informado a los decisores políticos sobre dichas organizaciones. No incluir en la agenda nacional determinados riesgos y amenazas no implica abandonar un seguimiento y un estudio constante; cualquier cambio político puede activar un riesgo dónde antes no lo estaba.

Dentro de la amplia gama de temas que persisten como preocupaciones nacionales se pueden encontrar aquellas referidas al desarrollo. La evidencia demostrada en Ocón y da Ponte (2016) revela que la mayoría de las potencias, se fueron constituyendo como tales a partir de la identificación e impulso de industrias estratégicas militares y no militares.

No solamente el desarrollo industrial contribuye al mejoramiento de capacidades, el bienestar social y las condiciones nacionales sino también que es instrumento para el ejercicio de poder. De allí, que una visión desde la economía política internacional permite observar un diversidad de mecanismos de ejercicio poder por medio de lo que Robert Blackwill y Jennifer Harris (2016) denominan *Economic Statecraft* o diplomacia económica, reforzada en su libro *War by Other Means*.

De esta forma, la geoeconomía y la geopolítica como herramientas para estudios estratégicos revelan formas alternativas en las cuales se ha ejercido y se ejerce el poder tanto en la esfera de actores estatales como no estatales.

La seguridad alimentaria, la autonomía energética, el desarrollo científico-tecnológico, la compra de instrumento militar o la explotación de recursos naturales son todas cuestiones que responden al mismo dilema frente a actores que actúan en la esfera económica.

Para ello, saber identificar sectores estratégicos permite entender, más allá de la relevancia económica de ciertas industrias, el potencial y la relevancia para la seguridad y la defensa nacional.

En el plano territorial, las falencias del ejercicio de la soberanía no solamente en el mar argentino, sino también en la Antártida, en Malvinas y en áreas fronterizas con otras naciones de la región, se suma al conjunto de preocupaciones que deben ser atendidas.

Los accidentes o desastres de origen natural y/o antrópico que producen un fuerte impacto en los habitantes del territorio argentino, tanto en términos económicos como en términos de vidas perdidas, demandan el apoyo de múltiples organizaciones e instituciones. Estas situaciones, que pueden generar severas crisis, y son parte de una importante preocupación que ha estado en aumento en la agenda internacional y que requieren respuestas complejas y una infraestructura capaz de afrontarlas.

Por su condición geográfica Argentina puede sufrir una gran variedad de desastres naturales desde terremotos, tormentas, inundaciones, erupción volcánica, desertificación, sequía, nevadas, deslizamiento de tierra, anegamientos y tornados.

Sin embargo, entre la gran diversidad de desastres existen dos a nivel climático que lideran los índices de riesgo y peligrosidad: tormentas e inundaciones. Este tipo de desastres no solamente se mantienen como una de las principales causas de mortalidad sino también las inundaciones se mantienen como el principal riesgo en términos de daños económicos. (CRED, 2015)

Estos fenómenos mencionados sumados a muchos otros, demuestran la necesidad de definir los límites y los alcances de una agenda nacional en materia de Defensa y Seguridad. El análisis de escenario es uno de los primeros pasos para la elaboración de una estrategia nacional, y no solamente la elaboración de políticas de defensa reactivas o generadas a partir de presiones internas o externas.

HACIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Pensar a nivel a estratégico las cuestiones de seguridad y defensa nacional no implica necesariamente la posterior utilización del instrumento militar para todas las cuestiones examinadas.

Una estrategia nacional permite construir un marco en el cual políticas de distintos niveles respondan a los objetivos establecidos políticamente. Cuestiones tales como el narcotráfico o los desastres naturales deben responder a una aproximación compleja que requiere una visión amplia que incluya dimensiones tales como la salud, percepción social, y diferentes niveles del uso de instrumento de seguridad y defensa como servicios de inteligencia.

Las categorías o los *tipos ideales*, generan en muchos casos una falsa apreciación de la realidad que combinada con la influencia de actores externos producen resultados no buscados. La problemática se torna más dificultosa cuando la dinámica misma de los casos trasciende o supera las categorías analíticas impuestas. Por ejemplo, al abordar amenazas tales como el narcotráfico, los actores involucrados actúan híbridamente. Es decir, el terrorismo islámico se financia por medio del narcotráfico, muchas corporaciones financian al terrorismo vía lavado de dinero, y generalmente existe participación de actores políticos en la esfera estatal.

Al igual que el "terrorismo", que puede ser o no de tendencia islámica, el narcotráfico depende de una aproximación multidimensional de respuesta violenta y no violenta. Como muchas de las nuevas amenazas, es de dificultosa caracterización y varía de acuerdo a cada caso.

Ahora bien, ¿es conveniente utilizar el instrumento militar para combatir las llamadas nuevas amenazas?

Tal como lo demuestra en Tokatlian (2017) en su más reciente publicación, ha habido un incremental interés desde la

gestión de Mauricio Macri, en hacer partícipes a las FF.AA en la lucha contra el narcotráfico. Al mismo tiempo, el autor demuestra como históricamente el prohibicionismo recalcitrante acompañado de políticas que validan el uso de la fuerza, han sido contraproducentes.

Sería ineficaz e ineficiente, como en cualquier otro caso, combatir el narcotráfico, sin políticas sociales, de salud, económicas, financieras y educativas complementarias.

Al buscar contestar el interrogante sobre cuáles son las prioridades y principales preocupaciones nacionales, ciertas convenciones y tendencias alarmistas pueden ser superadas. La búsqueda de una estrategia sólida depende de la armonización y la complementariedad de distintas esferas.

De allí la importancia por la revalorización de sectores y recursos estratégicos, dependen de una mirada amplia. No solamente industrias militares propiamente dicho, sino áreas de la economía que resguardan un valor fundamental político, económico y social.

El ejercicio de soberanía sobre el territorio marítimo, otorga la explotación de recursos naturales que pueden ser rentables para la economía, pero además la capacidad de avanzar sobre diversos proyectos científicos tecnológicos. De forma dual y dinámica, desarrollar herramientas tecnológicas para el control marítimo, genera no solamente trabajo, sino desarrollo de la ciencia para un uso que posteriormente puede ser estratégico para la nación.

La autonomía tecnológica y el avance científico son, en el siglo XXI, unos de los principales pilares del desarrollo y el poder económico, militar y político. Al igual que otras esferas, necesita protección y apoyo gubernamental.

El valor del desarrollo de la ciencia, yace en velar por su estructuración estratégica: ya sea su rentabilidad, su capacidad generar mayor crecimiento económico en otras áreas de la

economía, su valor político, militar o social. Hacer ciencia y generar patentes no es suficiente sino genera avance en el sector productivo. Más científicos y más presupuesto no genera necesariamente más desarrollo.

El desarrollo de ciencia y tecnología enfocada en el impulso de sectores estratégicos acompaña no solamente a la capacidad de dar respuesta a las problemáticas actuales sino que se presentan como una oportunidad para el crecimiento nacional, siendo un imperante ante las dinámicas de ejercicio de poder de las potencias a nivel global.

Más directamente vinculado al campo del conflicto, la esfera ciberespacio se mantiene todavía como un enigma ante los ojos de diversos analistas, pero se insertado incrementalmente como una de las principales fuentes de preocupación en la modernidad.

Existen estructuras críticas que se sustentan en tecnología moderna, en conectividad y en transferencia de información que son vulnerables y requieren de un avance cualitativo en especialistas e instrumentos dedicados a la ciberdefensa.

De igual manera, la importancia del uso, la circulación y la protección de información reivindica el rol de los servicios de inteligencia, que debe ser uno de los principales mecanismos de la actualidad para evitar daños innecesarios y poder efectivamente combatir amenazas transnacionales como internacionales.

La adquisición de cualquier tipo de instrumento tecnológico acarrea una serie de condicionantes e implicancias que se presentan como armas de doble filo, ya que en muchos casos generan dependencia como por ejemplo: la utilización de determinados dispositivos, la reparación, el acceso a repuestos o incluso la actualización son todas problemáticas que surgen a la hora de adquirirlos en el extranjero. Por ejemplo, cabe preguntarse hasta qué punto se puede confiar en radares o radios "encriptados" adquiridas en el exterior.

Se pueden enumerar un sin fin de espacios dónde hoy existen debilidades y requieren la atención política. De ninguna manera las cuestiones aquí mencionadas es una lista exhaustiva. El punto que se intenta señalar es pues, la necesidad de pensar una estrategia nacional y cómo ir asignando recursos y esfuerzos de forma inteligente.

Solo pensando la Defensa y la Seguridad nacional desde el nivel estratégico se podrá asignar un rol a las fuerzas armadas y de seguridad. De esta manera, la formación y capacitación de las fuerzas que necesitamos son el resultado de una visión estratégico y no en función de una respuesta inmediata ante problemas que parecen urgentes.

Algunos medios periodísticos han dejado entrever la posibilidad de una fusión ministerial⁷ de Seguridad y Defensa. Aunque aún se mantiene incierta la unión ministerial puede acarrear diversas implicancias. Los principales temores se asocian, o bien a la posible militarización de la seguridad o bien a la securitización de la defensa. Ambos caminos podrían implicar la ruptura del llamado consenso básico. Sin embargo, todo dependerá de la forma en la que se aborde la implementación de dicha maniobra gubernamental.

En definitiva, el principal problema es la falta de una estrategia nacional. Un círculo virtuoso sinérgico se apoyaría en la capacidad de proteger industrias y sectores estratégicos que propicien recursos en pos de alimentar un sistema de desarrollo científico-tecnológico industrial que promueva la expansión y crecimiento del sistema de defensa nacional de forma mutualista con el sector estratégico en cuestión. Así era la visión del Gral. Savio o del Ing. Mosconi, cuando apelaron e impulsaron clústeres organizacionales que velaran tanto por la autonomía nacional, el

⁷ La Política Online, "Exclusivo: Los ministerios que analiza eliminar Macri" de 4 de junio de 2017 (<http://www.lapoliticaonline.com/nota/105955/>) y Clarin "Plan Macri: cómo piensa reestructurar el Gabinete después de las elecciones" de 16 de junio de 2017 (https://www.clarin.com/opinion/plan-macri-cambios-despues-elecciones_0_ryn1zAeXW.html)

desarrollo económico y científico-tecnológico al tiempo que se generaban sinergias positivas con una estrategia de defensa nacional.

REFLEXIONES FINALES

En el presente trabajo se plantearon una serie de cuestiones que apelan a la concientización y reflexión sobre los cambios de la Defensa y la Seguridad nacional a lo largo del tiempo, y la necesidad de un nuevo cambio para afrontar los escenarios del siglo XXI.

Desde la perspectiva abordada se plantea la necesidad de una estrategia nacional de Defensa y Seguridad que luego pueda cristalizarse en diversas políticas que respondan a una visión amplia de las problemáticas presentes y futuras.

Sin embargo, y como se ha demostrado, todo proceso de cambio institucional no se apoya en una *tabula rasa*, sino en una experiencia pasada. Los principales condicionantes de cualquier cambio son efectivamente las estructuras presentes, que se manifiestan desde diversos campos y se arraigan notablemente en la sociedad.

Las pugnas existentes no solo se mantienen en el plano estratégico e ideológico sino también en el plano conceptual. De esta manera, conviene no solamente debatir cuál es el mejor camino, sino establecer un piso axiológico que permita enmarcar el debate sobre cuáles son los caminos posibles frente a los dilemas actuales.

Del estudio de trayectoria de las dinámicas en Argentina en torno a la seguridad y la defensa nacional, se observa que ha existido una constante relación con el contexto global y la realidad sociopolítica local. Sin embargo, estos cambios observables configuraron visiones alternativas y modelos de economía política que se encontraron embebidos con la política de defensa y

seguridad nacional. Mientras algunos arreglos tendieron a favorecer la libertad de acción y la capacidad de decisión nacional, otros tuvieron el efecto opuesto.

Se presenta de esta forma una gran variedad de dilemas actuales: responder a los cambios constantes que ocurren, tanto a nivel internacional como nacional, que ponen en riesgo a la nación, frente a determinados arreglos y consensos estructurados institucionalmente que impiden dicha adaptación.

El problema más profundo yace en el diagnóstico de cuáles son aquellos riesgos y amenazas que enfrenta la Argentina, a cuáles responder con una estrategia de seguridad y defensa y a cuáles no. Al mismo tiempo, la estrategia para afrontar dichos riesgos no siempre parece encontrar coincidencias, cuando existen actores internacionales que influyen directamente en la identificación, concepción e incluso en la forma en la que se debe afrontar problemas que, en muchos casos, existen como producto de dicha influencia.

En definitiva y para concluir, toda política de defensa y seguridad nacional para el siglo XXI debe apoyarse en tres premisas centrales: En primer lugar, el de priorizar siempre la construcción de una nación resiliente y autónoma. En segundo lugar, la estrategia debe ser el principio rector que articule la inserción internacional mientras resguarda los intereses nacionales. En tercer lugar, su construcción y elaboración debe ser el resultado de un proceso inclusivo de una amplia gama de actores sociopolíticos guiados por un principio profesional y democrático.