

01 **REVISTA CIENTÍFICA**

PUBLICACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL

01
**DEFENSA
NACIONAL**

DEFENSA NACIONAL



01 DEFENSA NACIONAL

UNDEF LIBROS
UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL

STAFF

Editor responsable
MARTÍN BERTONE

Director de la publicación
CLAUDIO DÍAZ

Comité editorial
GONZALO ÁLVAREZ
MARCELO DI STEFANO
HERNÁN ISASMENDI
JULIA SANNUTO

Dirección: Maipú 262, 1er piso,
Ciudad de Buenos Aires

Código Postal: C1084ABF

Teléfono: (+5411) 4320-3403/04, int. 4415

undef.libros@undef.edu.ar
<http://www.undef.edu.ar>

01
DEFENSA
NACIONAL

SUMARIO



INDICE

- 7** Editorial
CLAUDIO DÍAZ
- 9** Consideraciones contemporáneas sobre Defensa Nacional en la República Argentina
JULIO CÉSAR SPOTA
- 37** Efectos propulsivos inducidos electromagnéticamente en dispositivos "RAMA" autocontenidos
HÉCTOR H. BRITO, ROQUE DE ALESSANDRO, MARCOS A. BRITO Y CLAUDE M. BRITO
- 60** Cómo perdimos la Antártida. Una política de Defensa Nacional para el siglo XXI
JUAN BATTALEME
- 77** Fundamentos olvidados de la política de defensa: reflexiones a partir del caso argentino
JORGE BATTAGLINO
- 99** La política de defensa argentina. Una mirada presupuestaria
SERGIO EISSA
Y PAULA FERRO ARIELLA

DOSSIER CAMBIO CLIMATICO

- 149** Fuerzas Armadas y defensa europea
MASSIMILIANO DEL CASALE
- 161** La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
OVAIS SARMAD
- 167** ¿Qué implicancias tiene el cambio climático para la defensa?
NICOLAS REGAUD
- 175** Bases para la adaptación al Cambio Climático
VICENTE BARROS
- 184** La asistencia psicológica en situaciones de crisis
SERGIO AZZARA, ALDANA GRINHAUZ, MARIO SQUILLACE
LOUHAU, DIEGO PIÑEYRO Y SUSANA AZZOLLINI
- 203** La geopolítica y el mar
DANIEL BLINDER Y LAURA COLPACHI
- 219** Enfermeros militares. Entrenamiento en primeros auxilios psicológicos y afrontamiento ante catástrofes
VERA BAIL PUPKO, LUCIANA BECERRA, PABLO DEPAULA Y SERGIO CASTILLO
- 241** Género, liderazgo y prejuicios
GISELA DELFINO,
CAMILA BOTERO Y MARCELA MURATORI
- 263** Línea de Ribera, la piel de los cursos y cuerpos de agua
CRISTINA DEL CAMPO

EDITORIAL



CLAUDIO DÍAZ

Secretario de Ciencia e Investigación de la Universidad de la Defensa Nacional

Uno de los pilares fundamentales de la Universidad es la investigación. Sin ella, sería simplemente un ámbito institucional en el que solo se transmite conocimiento. Por el contrario, la Universidad debe generar dicho conocimiento, transferirlo a sus estudiantes y extenderlo a la sociedad, que es la que financia su funcionamiento. Los resultados de las investigaciones tienen que estar en la frontera de los debates de las diferentes áreas disciplinarias, transdisciplinarias e interdisciplinarias que se estén trabajando en la institución.

En esta segunda década del siglo XXI, debemos trascender las fronteras, no solo de la universidad, sino también del país. La universidad debe incentivar que sus docentes-investigadores se sometan al debate científico en el ámbito nacional e internacional, a la prueba de la refutación.

La Universidad de la Defensa Nacional es única en su tipo en el país. Como tal, debe convertirse en un faro de los estudios de defensa en Argentina y América Latina. Por ello, la UNDEF definió una política concreta para fomentar la investigación a través de los programas UNDEFI, que brinda financiamiento a nuestros profesores para que desarrollen sus tareas investigativas en las diferentes te-

máticas que conforman el amplio entramado de saberes en nuestra institución. A su vez, esta política se complementa con la creación de la Carrera de Docente Investigador, que les da la posibilidad a nuestros docentes de acreditarse como investigadores.

En este marco, también pensamos en otro instrumento, la creación de un espacio para que sus publicaciones se vean reflejadas. En consecuencia, proponemos que Defensa Nacional sea una publicación bianual que tenga como objetivos difundir los trabajos de investigación producidos por los docentes-investigadores de las unidades académicas de la UNDEF, así como las investigaciones sociales y científico-tecnológicas de investigadores nacionales y extranjeros en la temática de la defensa. Los invitamos a compartir este espacio con nosotros.

CONSIDERACIONES CONTEMPORÁNEAS SOBRE DEFENSA NACIONAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA



JULIO CÉSAR SPOTA

Decano de la Facultad de la Defensa Nacional. Licenciado en Ciencias Antropológicas (UBA). Magister en Antropología Social (IDES-UNSAM). Magister en Estrategia y Geopolítica (Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino). Doctor en Antropología (UBA). Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET. Profesor Titular (interino) de la materia Instituciones y Regímenes de la Defensa y Internacional (carrera de RRII de la UNLa). Profesor Titular de Estrategia en la Maestría de Estrategia y Geopolítica de la ESG. Profesor Adjunto a cargo de la Materia Estrategia en la Facultad de la Defensa Nacional. Profesor Adjunto a cargo de la Materia Antropología del Ciclo Básico Común (UBA).

Breve introducción sobre el entorno internacional

Seamos libres y lo demás no importa nada

JOSÉ DE SAN MARTÍN.

Conforme nos adentramos en los escenarios geopolíticos deparados por el tan flamante como convulsionado siglo XXI, visibilizamos con nitidez incremental una constelación de indicios útiles al momento de elucidar la tónica estratégica entrañada en la contemporaneidad. La cadencia del actual discurrir ciñe su compás al principio de “aceleración” previsto por Jünger ([1932]

1990) y Freund (1987: 06). La idea contempla un tempo de celeridad donde los eventos transcurridos pierden vigencia al ser inmediatamente sucedidos o solapados por otros acontecimientos a un ritmo desconcertante. El vértigo estratégico experimentado expresa la clave de una racionalidad internacional cuyo comienzo es datable en sucesos de fecha reciente. La caída del muro de Berlín y el consecuente derrumbe de la Unión Soviética condujeron a una reorganización de las dinámicas, hechos y lógicas rectoras del entorno global. La reconfiguración generalizada instauró la necesidad analítica de descifrar el registro internacional actual a pesar de lo preliminar de su fisonomía.

La caducidad de un estado de cosas consolidado durante medio siglo de Guerra Fría arrastró consigo la eficacia ostentada por una matriz de análisis otrora válida acerca de los sucesos internacionales. El ángulo de entendimiento que fuera útil por espacio de cincuenta años devino obsoleto desde la disolución de la bipolaridad estadounidense/soviética. La modalidad reflexiva hasta entonces oportuna en Seguridad Internacional estribaba en dos premisas de orden programático: el Estado nacional era el sujeto y el objeto del pensamiento en la materia y la estabilidad de una zona era medida en relación a la probabilidad de ocurrencia de un conflicto bélico de registro interestatal (Bartolomé 2006). Los vínculos cooperativos o competitivos, colaborativos o conflictuales, en suma, el diálogo constructivo o la nuda polemología como registros relacionales genéricos considerados al momento de describir los lazos tendidos entre los actores, ganaban entidad entre –y eran protagonizados por– los Estados nacionales. Estos últimos a su vez respondían a los imperativos estratégicos derivados de la lógica binaria este/oeste, de acuerdo a la conveniencia y/o al abrazo ideológico-político estrechado con una de las facciones aspirantes a ejercer el dominio ecuménico.

Aún las expresiones aparentemente ajenas a la definición axiomática del Estado en tanto vértice exclusivo y excluyente de la Seguridad Internacional,

1. El artículo fue sometido al escrutinio de pares evaluadores a finales de junio de 2018 y devuelto para su publicación a finales de agosto. El desfase entre la situación normativa imperante en el momento de redacción original y el inmediato posterior, surge de las innovaciones normativas en el campo de la Defensa Nacional sancionadas en ese intervalo. Nos referimos a la derogación del Decreto 727/2006 por efecto del decreto 683/2018 y la publicación de la Directiva Política de Defensa Nacional 2018. La actualización de las instrucciones ejecutivas explica el anacronismo de algunas de las observaciones volcadas a lo largo del texto. Atentos a lo explicitado, optamos por respetar el contenido original del escrito en procura de abonar un objetivo específico concreto entre los varios delineados en el trabajo: tornar palmario un estado de opinión crítico contra el armado normativo legado por la gestión kirchnerista, por entenderlo reñido con la legalidad y con las necesidades estratégicas argentinas.

adscribían de una forma u otra al auspicio de los poderes estatales afianzados². Y estos, por su parte, se recostaban por necesidad u opción en uno de los dos grandes contendientes globales. El grupo de considerandos que explica “esta realidad (...) tiene que ver con la aparición de nuevos perturbadores del sistema internacional, amparados en algunos casos por Estados, pero en otros casos fuera del control de estos últimos. Actores que gravitan e influyen sobre las relaciones normales entre Estados que se liberaron de la confrontación Este-Oeste” (Tello 2010: 30). En Latinoamérica, la tendencia general asumía rasgos específicos según las diferentes realidades nacionales. Va de suyo que la lista exhaustiva de ejemplos sería demasiado vasta como para enumerarla. En consecuencia, sólo identificaremos una serie, por demás estrecha, entre la totalidad de posibilidades a evocar, con ánimo de diagramar una muestra por demás acotada de un universo de casos reales con escala mucho mayor:

a) los Contras, respaldados a nivel pecuniario y armamentístico por EE.UU., impulsaron con su accionar la agenda política estadounidense en una Centroamérica amenazada, en opinión de Washington, por la expansión del comunismo. Acaso el episodio de mayor relieve mediático fue el conocido como “Irangate”. La operación clandestina internacional contempló la venta ilegal de armas a Irán. Primero a través de agentes del estado de Israel y luego sin interpósitos actores. El volumen de dinero generado en la transacción, caudales incrementados con metálico originario de actividades del narcotráfico, permitió el financiamiento de los grupos paramilitares opuestos al gobierno sandinista de Nicaragua hasta el estallido del escándalo público (Woodward 1988),

b) los grupos guerrilleros y terroristas operantes en Argentina durante la década de 1970 actuaron al abrigo del apoyo proporcionado por la Cuba castrista en su carácter de enclave regional soviético (Giussani 2011). No obstante sus particularidades políticas discordantes, la totalidad de los componentes del arco insurreccional argentino adhería a los postulados políticos enarbolados desde 1959 en la isla caribeña (Massot 2013). Los insurgentes argentinos ponderaban a Cuba como su principal referente ideo-

2. Cifra los grupos guerrilleros y terroristas, así como los escuadrones de la muerte y grupos represivos de gobiernos totalitarios de todo signo político. La Alianza Anticomunista Argentina, como brazo paraestatal del tercer gobierno de Juan Domingo Perón y Estela Martínez de Perón (1973-1976), muestra una tercera opción, diferente a las anteriores. La fuerza de choque forjada por Perón y López Rega para perseguir principalmente a los actores de la izquierda peronista, al radicalismo y a la intelectualidad, representó una estructura represiva ilegal gestada en el interior del Estado Nacional por un gobierno dotado de legitimidad democrática en su origen (Larraquy, 2017: 426-557).

lógico revolucionario. En contrapartida, el respaldo brindado desde La Habana trascendió con creces lo meramente simbólico para avanzar sobre el terreno de la materialidad. Cuba suministró a los grupos terroristas y guerrilleros un amplio abanico de respaldos que incluyeron sostén logístico, acceso a armamento y adiestramiento militar (Márquez 2008). Por último, cuando los reveses sufridos en el intento de tomar el poder del estado por la vía armada para instaurar un “socialismo nacional” motivaba la huida de los cuadros combatientes y dirigentes, Cuba les ofreció refugio a los miembros de los grupos insurgentes en calidad de “base intocable, protegida no meramente del ataque sino del miedo al ataque” (Lawrence, 2007: 33).

De lo comentado hasta aquí, con la someridad del caso por tratarse de tópicos complejos y sólo traídos a colación con afán ejemplificador, surge un convencimiento. Durante la Guerra Fría los Estados (aún los “no alineados” o pertenecientes a la “tercera posición”) obtenían posicionamiento internacional referenciándose con uno de los dos poderes hemisféricos. Por su parte, los agentes grupales o individuales en apariencia operando por fuera de la égida estatal, ostentaban ontología estratégica en calidad de desprendimientos del accionar informal de los bloques a través de los Estados. Estos últimos, al propio tiempo, guiaban sus designios en concomitancia con –o supeditados al– registro agonal verificado entre bloques. Por añadidura, y en atención al carácter transitivo de la relación, caemos en la cuenta que los actores no estatales reproducían en su praxis el precepto de subordinación estatal a alguno de los bloques en pugna.

Empero, una vez agotada la organización binaria en el plano geopolítico y desvanecido el efímero armado unipolar norteamericano extendido entre 1991 y 2003 (un lapso tan transitorio como ideologizado³), tuvo

3. ¿Qué fue el consenso de Washington sino la formalización político-diplomática de una prédica propalada en pos del mercado y derivada de la prevalencia de EE. UU. en la brega mundial? La esquematización de alcance global asoció su programa a favor de la liberación de la economía y la retracción del estado, con una apreciación inocente/irreal sobre el probable devenir pacífico de los acontecimientos. Una fantasía ilustrada por Fukuyama con su afamado El fin de la Historia e invalidada sobre el terreno estratégico con la invasión iraquí a Kuwait. El mesmerismo de la aparente “Paz perpetua” de signo kantiano nacida de la hegemonía norteamericana fue abrazado como panacea aún por los librepensadores bienintencionados. Así lo muestra el sinceramiento de Mario Vargas Llosa (una personalidad emancipada de cualquier sindicación partidaria pro-imperialista o deshonestedad intelectual), al evocar sus propios errores de juicio en una reciente intervención ofrecida a un matutino: “Luego de la extinción del comunismo, algunos ingenuos creíamos que se había emprendido un camino resuelto hacia la libertad y la prosperidad”. <http://coparmexmerida.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/EDITORIALES-26-de-enero-2017.pdf>

lugar la irrupción definitiva y autónoma de nuevos actores en el concierto internacional. En consecuencia, estamos en condiciones de sostener que las profundas modificaciones obradas en el “sistema mundo” (Tello 2011) con posterioridad a la caída de la Cortina de Hierro, originaron una ampliación y diversificación en el electo protagonista del drama global. Junto a los tradicionales poderes estatales surgieron diferentes manifestaciones con carácter estratégico, pero diferenciadas en lo esencial con los convencionales monopolizadores de las dinámicas internacionales: los nuevos agentes con incidencia fáctica en el curso de acontecimientos globales se caracterizaban por su naturaleza “no-estatal”. Tello graficó las especificidades de la nueva composición de lugar en Seguridad Internacional:

Entre los centros de poder y los individuos aislados aparece un espacio que se intenta llenar con un Estado-Nación que ha perdido en gran medida sus atribuciones. Espacio anómico que provoca la emergencia de actores nuevos, perturbadores del orden internacional en algunos casos, pero que en muchos lugares constituyen verdaderos sustitutos de inexistentes funciones estatales. Tal es el caso del grupo Hezbollah en Líbano, o los narcotraficantes en las favelas de Río de Janeiro. Los trágicos atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos conformaron en ciertos aspectos una manifestación brutal de la situación descrita. Surge entonces un mundo más fragmentado, con nuevos actores u otros antiguos pero repotenciados, en el cual se plantea un novedoso escenario de lucha por el poder (Tello 2010: 23).

Los dilemas intelectuales acarreados por los actores no estatales para la teoría de la Seguridad Internacional son consabidos (Battaleme 2009: 05-56) y no sería aquí el lugar adecuado para explayarse sobre el particular⁴. Basta tan sólo

4. La obra pionera de Kenneth Waltz inauguró la corriente de pensamiento neorrealista que incorporó dentro de la égida de sus reflexiones la temática sumariamente descrita en los párrafos introductorios del trabajo.

5. La Defensa Nacional constata un creciente atractivo como campo de interés para la opinión pública. Como ratificación de lo dicho basta mencionar que los últimos tiempos apareció un sinnúmero de contribuciones al respecto en medios periodísticos. La multitud de aportes describió un marcado tono de contienda intelectual. Sólo como muestra representativa del debate mentado podemos nombrar: Bartolomé 2017, 2018; Battaleme 2017, 2018; Eissa 2017, Puente Olivera 2017, 2018.

indicar la insuficiencia clasificatoria, descriptiva e investigativa del repertorio de categorías barajado en la disciplina hasta ese entonces. La toma de conciencia sobre la restricción revela las verdaderas limitaciones reflexivas provocadas por un instrumental intelectual devenido caduco por el paso del tiempo, e incompatible con el segmento de la realidad que aquí se pretende analizar desde el enfoque de la Defensa Nacional⁵ y el prisma de pensamiento estratégico.

Ajustando el prisma: del mundo a la Argentina

Argentinos, ¡a las cosas!

ORTEGA Y GASSET.

El perfil actual del sistema de Defensa de la República Argentina obtiene su carácter y contenido al calor de los distintos acontecimientos ocurridos entre los años 1976 y 1988. Las fechas distan de ser marcadores arbitrarios, ya que indican sucesos señeros para la problemática bajo estudio. El primer mojón temporal remite por antonomasia al comienzo del último período de interrupción constitucional. Un episodio traumático a nivel social, cultural, político y económico con repercusiones estructurales en lo tocante a la vida nacional, que por su consabida magnitud trágica prescribe la necesidad de aclaraciones ulteriores. La segunda fecha alude al año de sanción de la Ley de Defensa Nacional N° 23554. Ese instrumento legislativo ofició de respuesta normativa con estatura ético-política consensuada a nivel interpartidario, e impulsada desde el Parlamento luego del alzamiento militar perpetrado por segmentos minoritarios de las FF. AA. durante Semana Santa de 1987. La justificación operante en la selección del contorno cronológico conferido al período de formación del moderno pensamiento en Defensa Nacional, ancla su validez en la conexión existente entre el desmoronamiento institucional precipitado por el gobierno de facto y el desenlace sectorial alcanzado en época de vigencia constitucional. El mentado colofón normativo se gestó en la sanción de una herramienta

5. La Defensa Nacional constata un creciente atractivo como campo de interés para la opinión pública. Como ratificación de lo dicho basta mencionar que los últimos tiempos apareció un sinnúmero de contribuciones al respecto en medios periodísticos. La multitud de aportes describió un marcado tono de contienda intelectual. Sólo como muestra representativa del debate mentado podemos nombrar: Bartolomé 2017, 2018; Battaleme 2017, 2018; Eissa 2017, Puente Olivera 2017, 2018.

legal diseñada aposta para garantizar el efectivo gobierno político de la Defensa (Jaunarena 2011).

En el espíritu de la ley comentada, se advierte la intención programática de dotar con contenido estratégico al Sistema de Defensa, por asignarle como propósito principal la salvaguarda de una serie de tópicos prioritarios en la conformación de la Argentina moderna. De hecho, el artículo 2° de la mencionada ley prevé qué es (ontología) y para qué es (teleología) la Defensa Nacional, interrelacionando a nivel derivativo las dimensiones ontológica y teleológica hasta conformar una entidad única de existencia y propósito. Es necesario remitirse a la letra de la ley para observar en la práctica la amalgama desplegada entre identidad (primer párrafo) y designio (segundo párrafo) del Sistema de Defensa. Ambos segmentos operan en calidad de capítulos armonizados dentro de un planteo normativo unificado y gestado bajo el signo de la protección de valores caros al entendimiento nacional sobre la propia realidad y destino:

La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo.

Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes (Ley 23554, 1988, Art. 2°).

Remitámonos ahora a los aspectos propios de la finalidad del sistema en aras de exteriorizar el lazo tendido, pero no siempre concientizado, entre la ley de Defensa Nacional y la Constitución Nacional. Resulta habitual en las órbitas académicas detectar la circulación de segmentos discursivos montados en certezas desprovistas de puntos de amarre argumental. Los desapercibidos usuarios de tales sentencias no conciben la completa carencia de legitimidad pesante sobre oraciones desfasadas con el plano de la justificación. Tratase de aserciones que adoptan una pretendida validez sin arraigar en evidencia probatoria, amparadas únicamente en la habitualidad y familiaridad de la que gozan los segmentos narrativos replicados. No es extraño, tampoco, que en igual medida a las falacias que se man-

tienen en circulación por mor de la ratificación conferida únicamente por su frecuente reproducción más nunca por la validez de sus contenidos, existan verdades en tránsito constante pero que sufren la completa ausencia del sustento deparado por la verificación. Esto último acontece con habitualidad en los espacios de discusión en Defensa Nacional y Estrategia, cuando los interlocutores hacen propias aseveraciones válidas pero no intelectualizadas como “la Defensa Nacional protege los intereses vitales de la Nación”.

Entendiendo a los intereses vitales como el conjunto de bienes tangibles e intangibles por cuya obtención y mantenimiento un actor estaría dispuesto a ir a la guerra en caso ser puestos en entredicho, conviene interrogar la declaración previa desde una perspectiva aparentemente obvia: ¿cuáles son los intereses vitales de la Argentina? Una consulta con semejante dosis de simplicidad en teoría concitaría una respuesta unívoca de parte de los interpelados por la inquietud. Sin embargo, en caso de pronunciarse, el colectivo de opiniones expuesto ante la incógnita no siempre arribaría a una postura de convergencia. Muy por el contrario, al someter a la comunidad de especialistas e interesados ante la pregunta de semblanza elemental se obtendría una plétora de contestaciones divergentes. Verbigracia: libertad, recursos naturales, educación, independencia, bienestar de la población, integridad territorial, identidad cultural, seguridad, soberanía, etc.

Las hipotéticas respuestas dadas a la interpelación sobre la identidad de los intereses vitales argentinos conformarían un universo de opciones volcadas como propuestas contingentes, nunca necesarias, elaboradas de acuerdo al leal saber y entender del autor del pronunciamiento circunstancial. La tónica de las réplicas augurables surgiría de un principio de discrecionalidad edificado desde los cimientos de la experiencia subjetiva. Tal es así que los frutos deparados por el ejercicio de cuestionamiento tornarían palmarias posiciones distintas, pero siempre signadas por la carencia de validez absoluta. A saber, los veredictos conjeturales supondrían concatenaciones de ideas opcionales y por tanto accidentales, como el mantenimiento del medioambiente, las nuevas amenazas, la estabilidad económico-financiera y la Antártida, entre otras alternativas posibles. Dicha multiplicidad de visiones, constatada en repetidas ocasiones durante la impartición de clases, disertaciones, conferencias y demás presentaciones públicas, tanto por el responsable de estas líneas como por distintos comunicadores y educadores en la materia, ratifica la ausencia de todo tipo de legitimidad en los juicios

volcados en el recipiente verbal de las expresiones casuales. Una indefectible carestía adolecida por los pareceres al padecer la orfandad de cualquier solvencia argumental, allende a la que confiere la autoridad intelectual poseída por el fortuito enunciador de la opinión.

El enigma persiste y de su cabal desentrañamiento depende la acertada vectorización del esfuerzo estatal y social empeñado en la Defensa Nacional. Entonces, insistamos: ¿cuáles son los intereses vitales argentinos? Con el objeto de conseguir determinar un conjunto puntual de intereses nacionales con naturaleza inapelable, la única devolución factible de ser acatada sin reparos sería aquella emanada de una fuente identificada como principio de validez absoluta en el desempeño de los individuos, la sociedad y el Estado argentino. El carácter de incuestionabilidad debería brotar de un elemento investido de completa prevalencia frente a cualquier alternativa potencialmente interpuesta. Un factor con potestad plena sobre la multitud de modulaciones susceptibles de obtener expresión por boca de los posibles sujetos inquiridos por una pregunta con respuesta, en apariencia, obvia. En seguimiento de la premisa adoptada como fundamento o condición de validez, cabe sostener que en la República Argentina los intereses vitales se hallan consagrados en el preámbulo de la Constitución Nacional sancionada en 1853.

Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina” (Preámbulo de la Constitución Nacional Argentina. El destacado es nuestro).

Unión nacional, justicia, paz, defensa, bienestar y libertad. Postulados sempiternos y valores supremos en la construcción de la República Argentina. La trascendencia y altura de los puntales organizadores de la existencia estatal y la identidad nacional, le otorgan perennidad a los contenidos del párrafo inaugural de la ley principal de la Nación. Pero el carácter ele-

vado –aspiracional– del registro en el cual se presentan los afanes del País, conspira contra cualquier idea de concreción efectiva en ausencia de una voluntad política como interfaz de aplicación. En lo tocante a la cartera de Defensa el predicado “proveer a la defensa común” funge en clave de imperativo constitucional rector del área, e instituye un mandato ineludible, por emanar del pináculo legal que gobierna las acciones públicas y privadas en Argentina. Como ya se mencionara, los intereses vitales trazados en el Preámbulo responden a una determinación específica de cuáles son aquellos bienes tangibles e intangibles por cuya obtención y mantenimiento la República Argentina, en cuanto actor estratégico, incluso estaría dispuesto a bregar por vía militar. La provisión de la defensa común no escapa a lo antes establecido sino que, más bien, debe ser entendida en la completa extensión y profundidad de lo expuesto.

La locución identificada en el Preámbulo como génesis de la Defensa Nacional argentina obtiene despliegue interpretativo en posteriores instrumentos legislativos de tenor político particular: la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior, la Ley de Reestructuración de las FF. AA. y la Ley de Inteligencia Nacional⁶. La singularidad de las leyes evocadas obedece al hecho de haber surgido de históricos consensos inter-partidario, concitando unanimidad en su sanción y guardar completa incumbencia con nuestro tema de interés. La ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, redactada por el Dr. Horacio Jaunarena, identifica el lugar puntual donde fue concebido el desdoblamiento del significado de “Proveer a la defensa común”. En su 2º art. la norma señala que “la política de defensa implica la protección de los intereses vitales de la Nación Argentina de acuerdo a lo determinado en el artículo 2º de la ley 23.554”. Ergo, la provisión de la defensa común representa la responsabilidad estatal de garantizar de manera permanente, los bienes tangibles e intangibles estipulados en el segundo párrafo del 2º art. de la ley de Defensa Nacional citado en páginas anteriores: Soberanía, Independencia, Integridad territorial, Capacidad de autodeterminación y la protección de la vida y libertad de los habitantes de la República

6. Por una evidente razón de economía de espacio, no todas las normas recibirán idéntico tratamiento en el trabajo. Allende la limitación expositiva, nótese que la tétada de leyes debe considerarse en calidad de vigas maestras del andamiaje vertebrador del plexo normativo rector del área estratégico-estatal. Con la expresión hacemos referencia al cuadrante de lo público, donde se gestiona la producción y proyección de poder nacional hacia el entorno internacional a través de políticas de Estado orientadas al largo plazo.

Argentina.

El entrelazamiento de la Constitución Nacional, la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Reestructuración de las FF. AA. encuadra la respuesta de nuestro interrogante primigenio y remite al campo de lo certero el despeje de la incógnita original. En virtud de lo estipulado en la ley 24.948 tomamos conocimiento que la definición los Intereses Vitales argentinos, condensados al interior de la partícula constitucional “Proveer a la Defensa Común”, contempla la protección de los valores específicamente enumerados en el 2º art. de la Ley de Defensa Nacional. La maniobra de intelección progresiva parte del Preámbulo de la Constitución Nacional (donde se estipulan los Intereses Vitales en registro sintético), pasa por la Ley de Defensa (donde el sintético enunciado constitucional es desdoblado para su enumeración ampliada) y concluye en la Ley de Reestructuración (donde se hace reconocimiento expreso de la existencia del circuito anterior). El ejercicio hermenéutico practicado por capítulos permite visibilizar la extensión completa, significado efectivo y real cuantía de los intereses vitales de la Nación.

Puestos en perspectiva de conjunto, los pilares del plexo normativo revelan la presencia de un armado intelectual munido de segmentos a la vez autónomos (por contar con lógica interna propia), solidarios (pues gozan de plena vinculación temática) y ensamblados (al hallarse articulados conforme una lógica de orden superior). La complementación normativa arroja como resultante una totalidad supra-legislativa coherente con competencia sobre el costado estratégico del quehacer nacional. En el circuito Constitución Nacional/Ley de Defensa/Ley de Reestructuración, se produce el esclarecimiento exigido en términos analíticos para comprender el porte de los bienes tangibles e intangibles a obtener, mantener y salvaguardar.

En suma, hemos de dictaminar que si la política de Defensa implica la protección de los intereses vitales de la Nación Argentina, esto comporta la misión de velar constantemente por todo aquello que fuera previsto en el segundo párrafo del artículo 2º de la ley 23.554. El mandato originado en el pináculo constitucional trazado a mediados del siglo XIX ganó concreción en el rango de la dimensión legislativa a finales del XX. El espíritu

7. Con el correr del escrito, desarrollaremos con mayor detenimiento el particular y veremos cómo en la etapa de los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner fueron vulnerados los Consensos Básicos de la Democracia por efecto del decreto 727/2006. Por el momento conviene sólo dejar constancia de la relación inescindible constatada entre el espíritu del plexo normativo y el sentido de los consensos como marco de referencia general.

de la materialización normativa refleja el sentido profundo de un especial basamento ético-político suscrito a nivel inter-partidario y sostenido a escala transgubernamental desde la sanción de la Ley de Defensa Nacional. El acuerdo legislativo sellado y honrado desde 1988 en Argentina, relativo a la misión y alcance adjudicados a la esfera de la Defensa Nacional, es coloquialmente conocido como los “consensos básicos de la Democracia”.

Los intereses vitales, consagrados en el Preámbulo de la Constitución Nacional e interpretados por las leyes comentadas (en lo concerniente a Defensa Nacional al menos), gozan de una validez permanente en virtud de su carácter trascendente y reciben articulación, por necesidad, en enunciados de alta generalidad. Y es esa misma naturaleza significativa de carácter perenne, amplia y abarcativa, la razón por la cual los intereses vitales requieren una adaptación al terreno de lo mundano como solicitud de implementación. El particular marca una paradoja: dada su condición imperecedera, los intereses vitales son válidos y mandatorios en todo momento, pero en función de su identidad perpetua, no son útiles como guía para actuar con concreción en ningún momento puntual. No obstante la peculiaridad consignada, el hiato separador entre interés vital trascendente y actividad real históricamente situada puede ser salvado acudiendo a un principio del pensamiento estratégico.

El precepto empleado para producir la adaptación al registro de lo cotidiano de aquello preservado en el status de lo trans-histórico, supone una maniobra de traducción que parte desde lo general para recalcar en lo particular. El procedimiento reclama contar con la capacidad práctica de transformar las permanentes aspiraciones colectivas en proyectos sectoriales realistas, de concertación efectiva, en persecución de resultados tangibles en un lapso previsible y con escala afín a las necesidades de los sujetos sociales reales. Para lograr la adecuación de los intereses en metas plausibles de realización es necesaria su adecuación al formato de objetivos estratégicos. El interés devenido objetivo equivale a la conversión de una idea o visión con alto nivel de abstracción, en un programa de acción caracterizado por los atributos de eficacia, factibilidad y aceptabilidad⁸. En términos estratégicos, la moción habilita el pasaje de un anhelo ideal

8. Tradicionalmente, en estrategia se habla del criterio AFA: aptitud, factibilidad y aceptabilidad. Los tres rasgos asignados a los objetivos estratégicos en nuestro texto son deudores de la acostumbrada práctica mencionada aquí.

teórico a un horizonte de posibilidad empírico. La maniobra describe un proceso de adecuación intelectual del imperativo nacido en la órbita constitucional y precisada en las leyes rectoras del área en un programa de gobierno. El acto de modificación consigue vehículo en la confección de una planificación sistemática con aspiraciones de despliegue en la arena de lo real y proyectada en una magnitud asequible. En los hechos, el objetivo es el interés operacionalizado por vía de la interpretación elaborada en el ámbito de decisión política más encumbrada. En la Argentina, la cúspide de la responsabilidad estratégica se encuentra depositada en la órbita de la Presidencia de la Nación.

El punto a subrayar como corolario es la íntima vinculación entablada por la Constitución Nacional, el plexo normativo del área estratégico-estatal, la política nacional, la Estrategia y la Defensa Nacional. El lazo debe entenderse como la materialización de la relación de subordinación trazada entre los elementos listados y fundada en un orden de prelación de factores. En la esquematización promulgada destaca la predominancia constitucional de lo político, como praxis asentada en la legalidad y legitimidad democrática y albergada en el tipo de conducción asumido como válido. El máximo tomador de decisión investido electoralmente por la sociedad en carácter de tal es quien ostenta la primera magistratura de un país (sea este cargo el Presidente, el Primer Ministro o cualquier otro rol que designe al Jefe de Estado o Gobierno según sea el caso). Por otra parte, y no a la sazón, al encarnar la voluntad popular nacional a nivel político, el Presidente se convierte *ipso facto* en el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. El titular del Poder Ejecutivo Nacional es al propio tiempo el líder político con mayor estatura en el País y, únicamente en virtud de la autoridad política que le adjudica su magisterio, a la vez personifica la máxima instancia de conducción militar.

La suya es una doble adscripción que revela la sustancia del verdadero suelo sobre el que se levanta el liderazgo en el área de Defensa. En conocimiento de los fundamentos electorales que autorizan al Presidente a ocupar la más alta jerarquía militar, es menester incoar un cambio lexical. Los cambios de vocabulario impulsados propenden al uso conceptualizado de los términos estructuradores del discurso académico, en detrimento de acuñaciones categoriales preteridas en su validez pero mantenidas en el uso por la fuerza de lo consuetudinario. Es menester acudir a la modulación “conducción política de la Defensa” como etapa superadora de la

anacrónica idea de “control civil de las FF. AA.” por dos razones. La primera es autoevidente: las FF. AA. no están descontroladas, sino que representan el “instrumento militar de la Nación”, prestan servicio en respaldo de las autoridades constituidas y de la ciudadanía en cumplimiento del mandato constitucional/legal (son la *última ratio* de la Nación) y guardan un profundo respeto por la Constitución Nacional. La segunda causa motivadora de la adopción de la idea de “conducción política de la Defensa” cobra sentido al ponderar el fundamento constitucional entrañado en la noción.

La obediencia última de las FF. AA. consiste en la lealtad absoluta depositada en un funcionario elegido por el sentir popular, antes que sobre un sujeto que escaló hasta las máximas jerarquías de la estructura castrense (cf. el Jefe del Estado Mayor General de una Fuerza). Vale recordar que por expresa delegación constitucional establecida en el artículo 22 “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”. Trasladado el precepto al campo de la Defensa Nacional caemos en la cuenta que el Presidente de la Nación, al reificar la voluntad política de la sociedad, goza de la única atribución legítima para ejercer el mando supremo sobre las FFAA. Las palabras pronunciadas por Arturo Frondizi en el discurso de asunción a la Presidencia de la Nación el 1º de Mayo de 1958, glosan el espíritu del principio constitucional, en clima de época posterior (y anterior) a interrupciones militares del sistema democrático:

El período revolucionario ha terminado hoy. De aquí en adelante las Fuerzas Armadas no deciden. Ahora deciden los representantes del pueblo. El Ejército retorna a sus cuarteles, la Marina a sus buques y la Aeronáutica a sus bases para cumplir las decisiones constitucionales. No deliberan más (Frondizi citado en Larraquy 2017: 363).

Por fuerza de los argumentos hemos de concluir que en cumplimiento del mandato constitucional es el pueblo de la Nación quien conduce la política de Defensa Nacional. Ahora bien, el ejercicio legal y legítimo de la conducción la realiza el Presidente de la Nación y Comandante en Jefe de las FFAA., en calidad de representante político del sentir popular. En consecuencia, la máxima subordinación y valor practicada por los miembros del Instrumento Militar de la Nación hacia sus autoridades naturales, tiene por última destinataria a la sociedad argentina (objetivada en el primer

mandatario). A continuación, ocupémonos de perfilar el talante de la tarea de planificación desempeñada por el PEN en la conducción política de la Defensa.

En el Presidente de la Nación recae la magna responsabilidad de emitir las orientaciones generales adoptadas en el quehacer estatal en la búsqueda garantizar los intereses vitales del País. En la República Argentina, el cuerpo de instrucciones emitidas al área de la Defensa Nacional por la máxima esfera de toma de decisión político-estratégica gana entidad en el documento denominado Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN)⁹. En términos generales, el mandato acuñado en el instrumento ejecutivo presume un ordenamiento que contempla, a grandes rasgos, una instancia inicial de apreciación de los escenarios global y regional, define el posicionamiento estratégico argentino, determina las prioridades nacionales y prevé las operaciones a realizar por las FF. AA. La DPDN representa el entendimiento presidencial sobre la manera óptima de “proveer a la Defensa común” en las coordenadas espacio-temporales del mandato encabezado por el ocupante transitorio del Poder Ejecutivo Nacional. En términos estratégicos podemos decir que la DPDN define los objetivos estratégicos argentinos al operativizar el interés vital. Del contenido acuñado en la directiva se desprenden, en sentido descendente, las sucesivas instancias de planificación estratégica militar con creciente nivel de detalle. Son planificaciones de sucesivos rangos menores, pero diseñadas en concomitancia con precisión incremental, siempre en consonancia con la tónica general plasmada en el documento sancionado desde la Presidencia de la Nación.

El entendimiento de la Defensa Nacional en su plena condición político-estratégica y en cuanto garantía de mantenimiento y obtención de los intereses vitales, debe conceptualizarse de acuerdo a dos registros intelectuales. El primero es de orden autorreferencial. La Defensa Nacional constituye una repartición estatal con lógica y propósito autónomo y reviste una relevancia suprema en la construcción de la República Argentina futura. De igual forma, la Defensa Nacional –sin menoscabo alguno de la

9. El decreto de reglamentación 727/2006 introduce una distorsión antes que un esclarecimiento. Por ese motivo, ponderamos la DPDN por encima de la reglamentación. De cualquier manera, aún en presencia de una hipotética reglamentación organizada con acierto estratégico (no es el caso de la 727/2006) la DPDN es el mecanismo que suministra una composición de lugar y delinea parámetros generales para la cartera de Defensa.

10. Bases del Pensamiento Estratégico (2001), Collin (1975), Rattenbach (1979).

dignidad que ostenta el campo— es un capítulo particular atado a la tónica específica imperante dentro de una programación general: la planificación estratégica nacional. La dualidad de autonomía e independencia en la Defensa Nacional dista de constituir una novedad. Es sólo una actualización de la clásica enseñanza acuñada por Clausewitz en clave de axioma: a nivel estratégico¹⁰ prima una racionalidad de subordinación entre la “gramática” que gobierna la guerra (el caso más extremo de intervención de la Defensa Nacional) y la lógica de la Política (en cuanto conducción de los destinos nacionales o “puro entendimiento”, en los términos del Genial General Prusiano):

La guerra no es más que la continuación del intercambio político con una combinación de otros medios. Decimos «con una combinación de otros medios» a fin de afirmar, al propio tiempo, que este intercambio político no cesa en el curso de la guerra misma, no se transforma en algo diferente, sino que, en su esencia, continúa existiendo, sea cual fuere el medio que utilice, y que las líneas principales a lo largo de las cuales se desarrollan los acontecimientos bélicos y a las cuales éstos están ligados son sólo las características generales de la política que se prolonga durante toda la guerra hasta que se concluye la paz. ¿Cómo podría concebirse que esto fuera de otra manera? (...) ¿No es la guerra, simplemente, otra clase de escritura y de lenguaje para sus pensamientos? Es seguro que posee su propia gramática, pero no su propia lógica (Clausewitz 1968: 163. El destacado es nuestro).

La acertada elaboración de una estrategia general de rango nacional depende de su aptitud para desdoblarse su acción en las diferentes reparticiones ministeriales y agenciales con arreglo a una única clave propositiva. El signo del esfuerzo global impregna el quehacer de las esferas particulares y cobija las distintas maniobras sectoriales/ministeriales según una clave de diferenciación y complementación. El abrazo a la premisa de neto cuño sistémico ansía instaurar un patrón de desempeño de visos compartimentado y a la vez convergente. La articulación de los distintos propósitos en un resultado de registro superior e integrador implica la obtención de una meta general a partir de la amalgama

planificada de los frutos sectoriales. En obediencia del precepto sistémico, observamos que idealmente el modelo Política → Estrategia → Defensa Nacional, entiende a la Defensa como una instancia supeditada a un empeño mayor (dependiente) y autorregulada en su interior (independiente).

El Ministerio recibe la orientación de su quehacer y carácter del desempeño esperado por la conducción política en la forma de la DPDN, en atención a un propósito más encumbrado por estar fijado en la Estrategia Nacional. A su vez, el área comunica por derrame la instrucción presidencial con apego a la lógica puntual de su esfera de incumbencia. Las indicaciones bajan desde la conducción nacional hacia los eslabones subordinados dentro de la planificación sectorial. Las estructuras burocrático-administrativas de cada área requieren un nivel de adiestramiento solvente en racionalidad estratégica, para acceder a un manejo solvente de las indicaciones transmitidas desde la jerarquía y comprender la sintonización con las demás reparticiones. En nuestro caso de interés, se trata de la Defensa Nacional. Pero el razonamiento aplica a cualquier órbita ministerial. En última instancia, la planificación estratégica (sea en Defensa Nacional, Economía, Salud o cualquier otra variante político-sectorial) es tributaria de un armado estratégico-nacional de mayor envergadura, donde todas y cada una de las secciones del Estado ofician como depositarias de un factor de poder, cuya suma equivale al potencial nacional.

Consideraciones finales. Defensa Nacional y pensamiento estratégico en diálogo a la luz del porvenir.

Yo prefiero una procelosa libertad a la esclavitud tranquila.
(Lépido arenga al pueblo romano. Citado por Bernardo de Monteagudo en su *Oración inaugural*, pronunciada en la apertura de la Sociedad Patriótica la tarde del 13 de enero de 1812).

Cuando reflexionamos acerca del nivel estratégico-nacional, lidiamos, como su misma designación lo indica, con grandes intereses cuya realización comportará beneficios en diferentes órdenes de la realidad para el futuro de la sociedad que deposita la responsabilidad de su bienestar

presente y posterior en el Estado que la representa. No obstante, una declaración de intenciones, por acertada y justificada que sea, requiere de una puesta en práctica que transforme el “qué” (interés) pergeñado en la visión, en un “cómo” (objetivo) procedimental conducente hacia la acción concreta. Es en el tránsito entre la situación futura a la que se aspira arribar y la generación de las condiciones que propiciarán la cristalización de los anhelos perseguidos, donde se despliega la Estrategia y su planificación.

El futuro es factible de construcción estratégica en la medida que abone con cimientos de acciones transgubernamentales el itinerario proyectado al porvenir. Las políticas de Estado¹¹ son plausibles de materialización a condición de obtener soporte en la diacronía por gestiones de diferente signo político, pero aunadas en la protección de los intereses nacionales. En presencia de una agenda internacional tan diversificada como la actual, donde las amenazas crecen en complejidad y varían su formato a un ritmo vertiginoso, el logro de una planificación estratégica en Defensa Nacional reviste una dificultad suprema. Para ser efectiva en su propósito, la moción requiere desarrollar la capacidad de admitir en su interior una reelaboración normativa y doctrinal entre Defensa y Seguridad, como el fomentado en las reflexiones discutidas hasta el momento y estribada en la estricta legalidad vigente en el país. En concreto, la clave del desafío reside en la derogación del actual decreto de reglamentación de la Ley de Defensa Nacional y su sustitución por un instrumento legal que reciba diseño, sustancia y sentido prospectivo, conforme las necesidades estratégicas emanadas de la probable evolución de acontecimientos augurables en el porvenir nacional.

La aspiración de fondo entrañada en la iniciativa de cuño estratégico es

11. En el caso argentino podemos nombrar, sólo a título ilustrativo, la presencia ininterrumpida en la Antártida desde principios del siglo XX, el desarrollo de tecnologías avanzadas en el ámbito nuclear y los Derechos Humanos. La incorporación de la primera cláusula transitoria en la Constitución Nacional modificada en 1994 le imprime rango supremo a la causa de las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Aunque la elaboración de una política de estado sobre el Atlántico Sur sostenida a escala transgubernamental, todavía representa un tópic pendiente para la dirigencia nacional, existen intentos sectoriales y sin duda respaldo ciudadano. Lo ausente es la adopción de un accionar coherente a lo largo de períodos políticos con diferente signo partidario. Acaso estemos atravesando la primera elaboración –preliminar y cargada de contradicciones-- de una maniobra articulada sobre consensos (análogos a los “consensos básicos” vertebradores de la Ley de Defensa Nacional) con proyección al lejano mañana.

obtener un grado total de coherencia en la organización de las acciones a emprender por parte del Estado. Principalmente, lo anterior se evidencia en las posibilidades de complementación susceptibles de desarrollo entre las áreas de Defensa Nacional y Seguridad Interior, conforme lo previsto con rigor normativo en los títulos V y VI de la Ley de Seguridad Interior. En semejante intención, la diversidad de obstáculos y la unificación de los esfuerzos es, sin duda, uno de los costados de mayor complejidad al momento de promover un curso de acción mancomunado que reúna y compagine la multiplicidad de Ministerios, Agencias y demás componentes de la estructura estatal con pertinencia en la problemática abordada. Acaso la articulación mentada en la organización estratégica pueda encaminarse a través de la estimulación hacia la especialización en los temas a enfrentar, bajo la premisa de comunidad de sentido exigida en el quehacer praxeológico.

Dicho de otro modo, para poder ensamblar en una misma planificación estratégica el hecho de: a) mantener un sistema de Defensa disuasivo en términos convencionales y preparado para lidiar con un hipotético conflicto convencional de baja probabilidad de ocurrencia en el corto y mediano plazo pero no imposible en el largo, como bien lo demuestra la historia; b) contar con la aptitud para enfrentar desafíos no convencionales si la tesitura es originada en el exterior y su gravedad demanda una respuesta militar; c) contribuir a la Política Exterior argentina y d) brindar apoyo logístico a la Seguridad Interior cuando así sea requerido; la variable crítica es la creación de reparticiones con alto grado de especialización, pero ensamblables en potencia y acopladas en acto según lo dicte la conveniencia de acuerdo a los rasgos exhibidos por la coyuntura adventicia. Todo ello al amparo de una única lógica de acción prescrita por el mandato político pronunciado en clave estratégica.

En el presente contexto de restricción de recursos, la jerarquización de prioridades sancionada por la máxima autoridad política y atendida por organismos dotados de un alto grado de especialización, supondrá el norte hacia el cual dirigir el esfuerzo estratégico en materia de Defensa Nacional. La tendencia de las reparticiones hacia el involucramiento en la propia tarea no supone por necesidad el fomento de la idea de “compartimientos estancos” divorciados entre sí. Muy por el contrario, la especialización forma parte de un proceso de integración transversal con alcance interagencial, donde las potencialidades sistémicas emanan de la conciliación

de las fortalezas respectivas en el cumplimiento de la tarea puntual. Y, a la vez, funcionan como compensación recíproca de las debilidades del/los organismo/s con los que se entra en colaboración.

El logro de conciliar las respectivas cuadrículas de especificidad en un contexto de complementación general emergerá, de hecho, en la medida en que la mentada especialización marche junto a una propensión general de cuño articulador. La idea avanza a caballo de las posibilidades deparadas por la integración estratégica y sinérgica del esfuerzo empeñado por y entre los organismos. Churchill epitomizó las tensiones inmanentes a una circunstancia de limitación presupuestaria como la nuestra con la suprema ironía característica de su genio. Acaso quien fuera el mayor estratega británico del siglo XX pronunció un aforismo cargado de completa vigencia para el debate sobre Defensa Nacional de la Argentina actual: “Cuando se nos acaba el dinero, tenemos que comenzar a pensar”. Ergo, Defensa Nacional y planificación estratégica son componentes co-constitutivos de un mismo y único anhelo: proveer a la Defensa común. Lo que equivale en términos de la legislación actual al propósito de “garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes” (Ley 23554, Art. 2º).

El horizonte de pensamiento, derivado de las aparentes certezas disponibles en las representaciones prospectivas de neto cuño contencioso, concita la aparición de una perspectiva estratégica de tinte polemológico o acaso agonístico (con dependencia del cariz bélico o simplemente competitivo de las contiendas columbradas), sintetizable en la idea de amenazas incrementales en su cantidad, naturaleza y peligrosidad. En adopción de una perspectiva de conjunto, al ser puestos en orden según una lógica de ensamblaje sistémico, los rasgos enumerados recrean en clave contemporánea las condiciones de necesidad asociadas a una premisa con plena vigencia: la Defensa Nacional debe ser imaginada, diseñada, organizada y llevada adelante merced a la apelación constante a la racionalidad estratégica como norte de reflexión y acción. Los formatos materializados por la conflictividad contemporánea y las futuras modalidades contenciosas representan respectivamente los esquemas efectivos/presentes y potenciales/futuros, de cuestionamientos empíricos contra los intereses nacionales de nuestro país.

A la luz del tenor que ostentan los riesgos cernidos sobre la seguridad

internacional en su conjunto (Bartolomé, 2006), y comprendiendo las particularidades asociadas a la esfera de la Defensa Nacional argentina, urge articular las capacidades disponibles y factibles de ser desarrolladas, con los objetivos trazados desde la más alta conducción político-estratégica. El apremio nace de una prioridad al propio tiempo impostergable e indelegable para el Estado Nacional. Resulta imperativo para la República Argentina optimizar el perfil de los resultados esperables del proceso de planificación y diseño del Sistema de Defensa y del instrumento militar del mañana. En la noción de “instrumento” trasunta una racionalidad teleológica inmanente a la esfera castrense. De igual manera que una herramienta es un objeto con una función, un “para qué”, el instrumento militar existe y persiste en calidad de vértice específico del sistema de Defensa Nacional al sólo efecto de dar cumplimiento al imperativo constitucional de “Proveer a la Defensa Común”. Colmar la expectativa particular originada en un rango de orden supremo –nada existe por encima de nuestra Ley Fundamental– tributa al engrandecimiento del poder nacional, coadyuva a la inserción geopolítica y suma volumen a las arquitecturas de seguridad internacional donde participe nuestro País. Configurar un Sistema de Defensa moderno donde converjan los esfuerzos obrados por la plétora de sus componentes y en atención a dinámicas sinérgicas, equivale a contribuir desde lo sectorial al esfuerzo de garantizar la construcción efectiva de un posicionamiento internacional para Argentina acorde a las aspiraciones albergadas por la sociedad.

Tal vez el tópico más relevante al momento de detener la mirada en las posibilidades efectivas de una planificación estratégica para la Defensa Nacional innovadora en la República Argentina, guarde relación con el imaginario colectivo. La toma de conciencia ciudadana acerca de cuestiones de Defensa Nacional en lato sensu es sin duda un proceso preliminar y en construcción. Todavía están presentes en distintos segmentos del cuerpo social los traumas de la dictadura militar acontecida entre 1976 y 1983. El evento forma parte del sentir popular al propio tiempo que constituye un capítulo crítico de nuestra historia reciente. Lo dicho consta en cuanto aserción carente de validez o invalidez argumental, sin involucrar la deriva del enunciado hacia el hecho de haber pasado casi cuarenta años del enorme trauma político, social, cultural y económico y corriendo la discusión de un debate donde abundar sobre la cuestión, En vista de lo anterior emerge un elemento con impacto en el proceso de decisión reservado al cénit del poder: los dirigen-

tes políticos argentinos tienen el pasado de interrupciones militares como un condicionamiento al momento de pensar el futuro de la Defensa.

Ahora bien, esa no es la única sintonía social.

Afortunadamente, la sociedad civil y el ámbito militar viven bajo el imperio de la Constitución de forma ininterrumpida desde 1983 y la recomposición de los vínculos civiles-militares ha llegado a una instancia definitiva. La rehechura es conceptualizable en la idea de “gobierno político de la defensa”. Idea fundada en la Constitución, elaborada en el plexo normativo y cristalizada con actualidad en las alocuciones del Presidente de la Nación. Hacemos referencia a la promulgación del sentido reconocimiento estatal sobre el enorme valor institucional y estratégico conferido por la Nación Argentina a sus FF.AA. y al sistema de Defensa en su conjunto. Las palabras de aliento consiguen traducción empírica en un programa de incrementos salariales y “blanqueos remunerativos” como reparaciones históricas.

En el mismo registro deben comprenderse las presentaciones del Jefe de Gabinete de Ministros en el Ministerio de Defensa manifestando el reconocimiento a la labor central desempeñada por las FF.AA. en el mantenimiento de la república democrática moderna.

En un reciente artículo de talante crítico-constructivo, Rosendo Fraga (2017) pasó revista a los aciertos y equívocos de la conducción política de la Defensa Nacional protagonizada por la actual dirigencia estatal-nacional. Adquiere especial relevancia el listado de los episodios donde el Presidente y su entorno materializaron el oficio de la conducción estratégica, por medio de la participación en actividades de fuerte carga simbólica y acompañando la presencia física en ámbitos relevantes y fechas significativas con expresiones dirigidas a fortalecer el intangible crítico de la Defensa Nacional: la moral. El Presidente de la Nación designó las misiones de las:

Fuerzas Armadas [como] instrumento de la política exterior (fuerzas de paz), proteger el medio ambiente y la lucha contra el terrorismo (...) en la comida de camaradería de las Fuerzas Armadas, agregó como misiones cooperar en la protección de las fronteras y la lucha contra el narcotráfico y participar en emergencias sociales. Simultáneamente, se dio a las Fuerzas Armadas un rol relevante en la conmemoración del Bicentenario de la Independencia con el desfile y el festival de bandas; se decidió iniciar un plan gradual de reequipamiento tras décadas de desatención del tema y se firmó un acta

de actualización salarial que implica en tres años (2017, 2018 y 2019), una recuperación salarial del sector militar que estaba postergado y que implica equiparar los salarios con el de las Fuerzas de Seguridad Federales, "blanquear" los suplementos que se pagan sin aportes y en consecuencia una actualización para los retiros de personal retirado (Fraga, 2017).

El resultado socio-político arrojado por las acciones gubernamentales autoriza a comentar modificaciones en el sentir popular de la República Argentina. Allí cohabitan enunciados contrapuestos con potencial peso electoral. Por ello los representantes políticos deben bascular con prudencia (política y estratégica por igual) entre auspiciar innovaciones estratégicas como las requeridas por la coyuntura internacional -y probablemente por la estructura de las relaciones internacionales en el mediano y largo plazo- y conformar propuestas viables en un clima de opinión con niveles de consenso crecientes, pero aún no definitivos, en lo tocante a las FF.AA. y al sistema de Defensa en general. La posibilidades arrojadas por las acciones comunicacionales del Gobierno Nacional, acompañadas por las concreciones efectivas de los compromisos y reconocimientos pronunciados, faculta a intuir alteraciones progresivas en el imaginario social de nuestro País. Porque si bien la Seguridad ocupa estratos prioritarios en orden de preocupaciones ciudadanas (sobre todo en lo tocante al narcotráfico), la agenda de Defensa puede -y debe- ser insertada en su correcta condición de responsabilidad estratégica jerarquizada.

En la Argentina, la situación contemporánea es promisorio pero sumamente preparatoria en el camino hacia la construcción de una agenda modernizada en Defensa Nacional con perspectiva estratégica y cabal respaldo por parte de mayorías ciudadanas. Ello nos traslada a enunciar una pregunta de visos generalizantes o enfoque particularizador según la fisonomía de la respuesta obtenida: ¿es materialmente viable articular en todos los casos Seguridad y Defensa en el marco de una Seguridad Integral? O, contrario sensu a la aseveración anterior, ¿el espectro de amenazas cada vez más amplio instaura la irrupción de determinadas condiciones objetivas según las cuales la maniobra estratégica superadora reside en restituirle validez a la diferenciación complementaria entre Defensa y Seguridad? ¿Es factible pensar que el horizonte de amenazas al bienestar de los Estados establezca una composición de lugar, donde se requieran áreas

de especificidad más marcadas según las diferencias de contexto dentro del cual pensar desde un prisma estratégico? El surgimiento del interrogante obedece a la diversidad de marcos de aplicación del razonamiento, en calidad de impugnación erigida contra la formulación de una única lógica estratégica común a todos los actores. Por supuesto, la pregunta queda en estado de apertura y reclama atención por parte de los participantes académicos, políticos y profesionales de las áreas en cuestión.

Con base en lo expuesto acerca de Defensa Nacional y Estrategia a lo largo de las páginas desplegadas hasta aquí, nos atrevemos a parafrasear una de las máximas del General Don José de San Martín, con la esperanza de clausurar el trabajo con una perspectiva de futuro amparada en una muestra de sapiencia sempiterna. El porvenir nace de una creatividad audaz y prudente, forjada al calor de la experiencia, pero no constreñida por la historia. Acudiendo al pensamiento del Libertador, bien podría decirse que conforme emergen las complejidades de los escenarios geopolíticos actuales y venideros, la Defensa Nacional será elaborada con sentido estratégico o no será nada. Y en caso de constituir efectivamente una Defensa Nacional ideada e instrumentada en pleno registro estratégico, la República Argentina estará en condiciones de “proveer a la Defensa Común”. Un primer paso decisivo para transformar el imperativo constitucional dirigido al ámbito sectorial de la Defensa Nacional en un pilar estratégico nacional, desde donde abonar el esfuerzo de “promover el bienestar general y garantizar los beneficios de la Libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino”.

Bibliografía

Anunziato, Alberto (2006). Introducción. En: Maquiavelo, Nicolás. *La vida de Castruccio Castracani*. Buenos Aires, Editorial Quadrata. Pp: 9-20.

Aron, Raymond (1963). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid, Revista de Occidente.

_____ (2009). *Sobre Clausewitz*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión SAIC.

Bartolomé, Mariano (2006). La seguridad internacional post 11-S. Contenidos, debates y tendencias. Buenos Aires, Argentina. Instituto de Publicaciones Navales.

_____ (2017). *La Defensa Nacional necesita un plan*. La Nación. 21/07.
<https://www.lanacion.com.ar/2045739-la-defensa-nacional-necesita-un-plan>

_____ (2018). *Positiva pero insuficiente*. Perfil. 28/07.
<http://www.perfil.com/noticias/columnistas/positiva-pero-insuficiente.phtml>

Bases para el pensamiento estratégico (2001). Buenos Aires, Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino.

Battaleme, Juan (2009) *Un Mundo Ofensivo: El Balance Ofensivo Defensivo y los conflictos de Kosovo, Afganistán, Irak y Chechenia*. Buenos Aires. Universidad Argentina de la Empresa.

_____ (2017). *Estrategias para un mundo hiperconectado*. Perfil. 12/11.
<http://www.perfil.com/columnistas/estrategias-para-un-mundo-hiperconectado.phtml>

_____ (2018). *Vaca Muerta: la geopolítica global y la Defensa Nacional*. Cronista Comercial. 21/08.
<https://www.cronista.com/columnistas/Vaca-Muerta-la-geopolitica-global-y-la-defensa-nacional--20180821-0087.html>

Beaufre, Andre (1977). Introducción a la estrategia. Buenos Aires, Editorial Rioplatense.

_____ (1979). *La guerra revolucionaria*. Buenos Aires, Editorial Almena.

_____ (1982). *Estrategia de la acción*. Buenos Aires, Editorial Pleamar.

Bergson, Henri (2016). *Ensayos sobre los datos inmediatos de la conciencia*. Buenos Aires, Prometeo.

Bouthoul, Gastón (1956). *Las Guerras* (primer Tomo). Buenos Aires, Círculo Militar.

Clausewitz, Carlos (1968). *De la guerra* (Tomo I). Buenos Aires, Círculo Militar.

Collin, John (1975). *La Gran Estrategia*. Buenos Aires, Círculo Militar.

Constitución Nacional de la República Argentina.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Croce, Benedetto (1984). *Estética*. Buenos Aires, Biblioteca Básica Universal.

Eissa, Sergio (2017). *El sentido de las Fuerzas Armadas*. La Nación. 02/08.

<https://www.lanacion.com.ar/2049147-el-sentido-de-las-fuerzas-armadas>

Fraga, Rosendo (2017). *Cumplir con la palabra empeñada*. El Litoral. 07/02.

<https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2017-2-7-1-0-0-cumplir-con-la-palabra-empenada>

Freund, Julien (1987). *Sociología del Conflicto*. Buenos Aires, Fundación CERIE.

Gibert, Felix (1968). *Maquiavelo. El renacimiento del arte de la guerra*. En: Earle, Edward Mead (comp.). *Creadores de la Estrategia Moderna* (Tomo I). Pp: 23-70.

Giussani, Pablo (2011). *Montoneros. La soberbia armada*. Buenos Aires, Sudamericana.

Jaunarena, Horacio (2011). *La casa está en orden*. Buenos Aires, TAEDA Libros.

Jünger, Ernst [1932] (1990). *El trabajador. Dominio y Figura*. Madrid, Tusquets.

Keegan, John (2012). *Inteligencia militar: conocer al enemigo*, de Napoleón a Al Qaeda. Madrid, Turner/Noema.

Larraquy, Marcelo (2017). *Argentina. Un siglo de violencia política. 1890-1990. De Roca a Menem. La historia del país*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Lawrence, Thomas Edward (2005). *Los siete pilares de la Sabiduría*. Un Triunfo. Barcelona, Círculo Latino, S. L. Editorial.

_____ (2007). *Guerrilla*.

<https://www.marxists.org/espanol/tematica/guerrilla/arabia/123907.pdf>

Ley de Defensa Nacional Nº 23.554.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>

Ley de Seguridad Interior Nº 24.059.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>

Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas 24.984.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>

Decreto de reglamentación de la ley de Defensa Nacional Nº 727/2006.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>

Liddell Hart, Basil H.(1969). *El espectro de Napoleón*. Buenos Aires, EUDEBA.

_____ (1973). *Estrategia de aproximación indirecta*. Buenos Aires, Editorial Rioplatense.

- Lind, William S. (2004). *Understanding fourth generation war. Military Review*. Sep./Oct. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/lind.pdf>
- Maquiavelo, Nicolás (2006). *La vida de Castruccio Castracani*. Buenos Aires, Editorial Quadrata.
- _____ (2014). *El Príncipe*. Buenos Aires, Alianza Editorial
- Márquez, Nicolás (2008). *El Vietnam argentino. La guerrilla marxista en Tucumán*. Buenos Aires, Autores Editores.
- Massot, Vicente (2013). *El cielo por asalto. ERP, Montoneros y las razones de la lucha armada*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo.
- Messenger, Charles (2011). *Rommel. Lecciones de liderazgo del zorro del desierto*. Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Mondolfo, Rodolfo (1996). *Sócrates*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Puente Olivera, Lourdes (2017). *Entender la Defensa*. Perfil. 31/12. <http://www.perfil.com/columnistas/entender-la-defensa.phtml>
- _____ (2018). *Cambios que no fortalecen la Defensa Nacional*. Perfil. 28/07 <http://www.perfil.com/noticias/elobservador/cambios-que-no-fortalecen-la-defensa-nacional.phtml>
- Rapoport, Anatol (1992). *Clausewitz filósofo de la guerra y la política*. Buenos Aires, Leviatán.
- Rattenbach, Augusto B. (1979). *Introducción a la estrategia*. Buenos Aires, Editorial Pleamar.
- Rommel, Erwin (2006). *Memorias*. Presentadas por Liddell Hart. Madrid, Caralt.
- Stull, Miguel Ruiz (2009). *Intuición, la experiencia y el tiempo en el pensamiento de Bergson*. ALPHA Nº 29. Diciembre: 185-201. <http://alpha.ulagos.cl>.
- Vallejo Campos, Álvaro (2004). *El concepto aristotélico de phrónesis y la hermenéutica de Gadamer*", en J. J. Acero, y otros (eds.), *El legado de Gadamer*, Granada: 465-485.
file:///C:/Users/USER/Downloads/el%20concepto%20aristotélico%20de%20phrónesis%20y%20la%20hermenéutica%20de%20Gadamer.pdf
- Tello, Angel P. (2010). *La teoría de las relaciones internacionales desde un punto de vista político-polemológico. Sistema mundo y uso de la fuerza: nuevos escenarios y actores. El rol del instrumento militar y los caminos hacia la paz*. Relaciones Internacionales Nº 39. file:///C:/Users/USER/Downloads/1241-1-4114-1-10-20150206.pdf
- _____ (2017). *Escenarios Mundiales. Situaciones y conflictos*. Buenos Aires, UNDEF Libros.
- _____ (2017). *Pensar la incertidumbre*. La revista de la Escuela Superior de Guerra "Tte. Gral. Luis María Campos". Año XCIV Nº 595: 9-18.

Weber, Max (2002). *Economía y Sociedad*. Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Woodward, Robert (1988). *Veil: Las guerras secretas de la CIA*. Buenos Aires, Sudamericana.

Zatony, Marta (2007). *Arte y Creación. Los Caminos de la Estética*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

EFFECTOS PROPULSIVOS INDUCIDOS ELECTROMAGNÉTICAMENTE EN DISPOSITIVOS "RAMA" AUTOCONTENIDOS



HÉCTOR H. BRITO

Egresado de l'École Nationale Supérieure de l'Aéronautique et de l'Espace (Francia). Es asesor tecnológico del Centro de Investigaciones Aplicadas del CRUC-IUA de la UNDEF y Jefe de proyecto del satélite μ SAT-3.

Con la colaboración de Roque De Alessandro, Marcos A. Brito y Claude M. Brito.

Nomenclatura

I = corriente en bobinados, A

I_s = corriente de batería, A

G = ganancia de amplificador

K = constante dieléctrica

MTF = factor de transmisibilidad mecánica

Q = carga eléctrica, C

t = tiempo, s

V = Tensión en capacitores, V

ϵ_r = constante dieléctrica relativa

σ = desviación standard

ω = frecuencia de portadora, radianes/s

Ω = frecuencia de modulación, radianes/s

Introducción

La idea del vuelo interestelar está siendo objeto de un interés creciente en el seno de la comunidad astronáutica. Sin embargo, la Ciencia de la Propulsión permite asegurar que este problema no posee solución para viajes de duración compatible con la extensión de la vida humana. Deberán hallarse nuevos conceptos propulsivos que trasciendan el marco teórico actualmente aceptado y prescindan de propelente y/o asistencia externa, de manera coherente con la línea de investigación actualmente perseguida por la NASA bajo el título *Breakthrough Propulsion*, o los trabajos de J. Woodward.

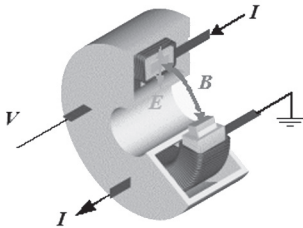


Figura 1.
Campos EM cruzados en capacitores anulares dentro de bobinados toroidales.

El primer autor viene investigando uno de estos nuevos conceptos basado en la posibilidad de que campos EM puedan exhibir densidades de cantidad de movimiento no-nulas, incluso en regímenes estacionarios. En consecuencia, la cantidad de movimiento total del campo podría alcanzar valores no-nulos, siempre que las interacciones entre campo y materia puedan ser descritas mediante el tensor de energía-impulso de Minkowski.

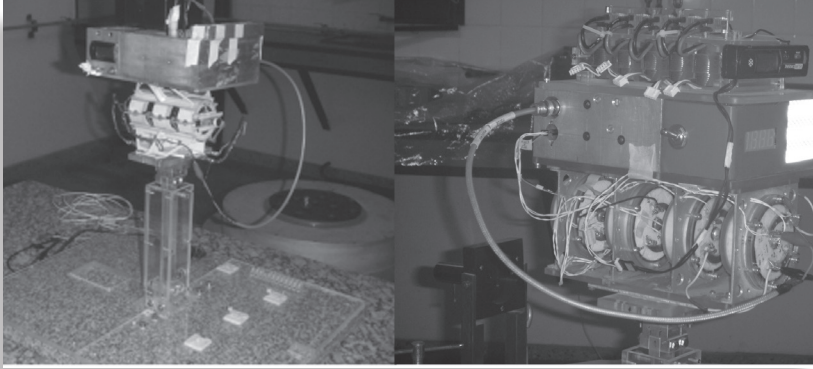


Figura 2.
Propulsores RAMA-I (a) y RAMA-II (b) sobre el banco de empuje en configuración auto-contenida.

Con el objeto de comprobar dicha hipótesis, se diseñó un experimento usando capacitores cerámicos anulares de alta K con bobinados toroidales alrededor de ellos, como se muestra en la Fig. 1. El experimento fue posteriormente modificado para verificar presuntos efectos propulsivos “sin reacción” debidos a campos EM cruzados con variación armónica en cuadratura de fase. Se implementaron los dispositivos denominados RAMA-I y RAMA-II (ver Fig. 2) en configuración “sistema cerrado” (autocontenido), operando en modo de modulación de tensión de capacitores, sobre un banco de empuje del tipo péndulo de flexión invertido, usando transductores piezo-cerámicos de deformación de alta sensibilidad y técnicas láser de sensado de vibraciones. En la Fig. 3 se muestra un ejemplo genérico de modulación de tensión de los capacitores y la modulación de potencia de entrada resultante, con sus correspondientes densidades de potencia espectral (PSD). Como puede observarse, la modulación de tensión no puede per se inducir efectos que puedan ser detectados por el banco de empuje para frecuencias de modulación próximas al ancho de banda mecánico del montaje y significativamente inferiores a la frecuencia portadora. No obstante, magnitudes derivadas sí pueden hacerlo.

Los dispositivos también se integraron en montajes basados en el uso de un péndulo de torsión unifilar de alta sensibilidad (método de Cavendi-

sh-Coulomb) junto con la técnica de medición de Kelvin con haz de láser, para la detección de empuje en modo de operación no-modulado. No se observaron efectos propulsivos bajo este modo de operación de los dispositivos. No obstante, activándolos en modo modulado sobre el montaje péndulo de flexión, con frecuencias de modulación próximas a la segunda frecuencia natural del montaje, se observaron empujes “anómalos”, representados por los “picos” de densidad espectral de potencia asociados a dichas frecuencias de modulación. Por otra parte, un análisis de datos basado en modelos de cuadripolos eléctricos de los dispositivos ensayados sugiere que los empujes modulados observados derivan de reales empujes alternados a la frecuencia de activación o portadora, con amplitudes del orden del Newton o el kilo-Newton, según si el mecanismo responsable de estos efectos mecánicos depende lineal o cuadráticamente de la frecuencia de modulación.

Para determinar la influencia de potenciales efectos espurios y establecer la ley de variación de los empujes modulados (o efectivos) en función de la frecuencia de modulación tendiente a identificar el mecanismo físico que produce tales empujes en relación con las magnitudes eléctricas características del montaje, se delineó una campaña de ensayos focalizada en el dispositivo RAMA II. Este artículo se refiere a los aspectos relevantes

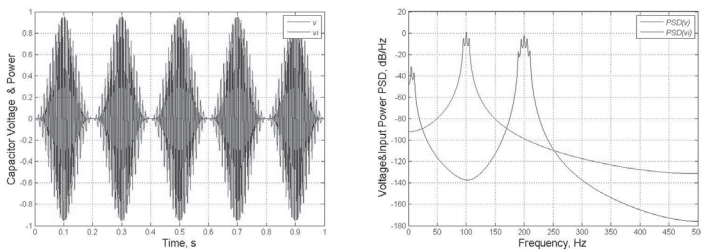


Figura 3. Izq.: ejemplos de modulación de tensión en capacitor y potencia. Der.: PSDs de tensión y potencia de entrada.

de los resultados obtenidos en relación con la instrumentación de ensayo, los procedimientos de adquisición y procesamiento de datos utilizados y la estimación de efectos espurios que puedan ser interpretados erróneamente como efectos propulsivos genuinos.

Nueva serie de experimentos RAMA-II

El espécimen de ensayo, mostrado en Fig.2 (b), consiste en una unidad autocontenida que incluye los módulos propulsivos y una Unidad de Procesamiento de Potencia (PPU) de 300W/1MHz con alimentación CC provista por baterías. Cada módulo consta de un arrollamiento toroidal de 30 vueltas bobinado alrededor de un capacitor anular de 10 nF con dieléctrico cerámico (BaTiO_3 , $\epsilon_r \approx 4400$), encapsulado en una cazoleta cerámica aislante de alta conductividad térmica. El subconjunto capacitor-bobinado se conecta como circuito tanque y se monta en un alojamiento de acrílico relleno con Material de Cambio de Fase (PCM) a fin de asegurar un control térmico limitado del conjunto. Los módulos se conectan en paralelo a una fuente de 350 V – AC/1 MHz, con la posibilidad de modulación de frecuencia (100% de profundidad) hasta 38 Hz. Las operaciones de ensayo se llevaron a cabo de acuerdo a los mismos procedimientos empleados en experimentos previamente reportados en los que el espécimen de ensayo se ubica sobre el banco de empuje del tipo péndulo de flexión y se opera en modo de modulación de tensión. A diferencia de estos, las mediciones de micro-movimientos se efectuaron mediante el uso de un vibrómetro laser Polytec \square IVS 400, como se muestra en la Fig. 4. La salida del instrumento es una señal de tensión proporcional a la velocidad del objeto iluminado por el haz láser, condicionada a través de un amplificador $G=100$ para su adaptación a la plaqueta de adquisición de datos, resultando un factor de calibración de 50 $\mu\text{m/s/V}$.

Se decidió utilizar Vibrometría Laser Doppler (LDV) para la medición de micro-movimientos a fin de poder descartar los eventuales errores debidos a interferencia electromagnética (EMI), generada durante la activación eléctrica del propulsor, sobre los canales de medición de los PCTs, los que podrían haber sido interpretados como efectos propulsivos "anómalos" en experimentos reportados previamente. Sin embargo, durante sesiones preliminares de ensayos se observó que sin las precauciones adecuadas,

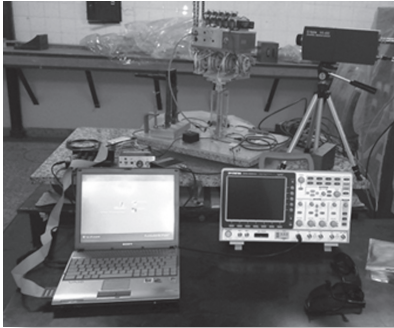


Figura 4.
Montaje experimental RAMA II con Vibrómetro Laser Doppler.



Figura 5.
Montaje experimental RAMA II con Vibrometría Laser Doppler y mitigación de efectos EMI.

aún las mediciones con LDV podían ser corruptas por efectos EMI actuando sobre el instrumento y la electrónica de adquisición de datos. Este problema se subsanó mediante la ubicación conveniente de la totalidad del equipo de medición, como se muestra en la Fig. 5, donde la distancia entre la fuente de ruido eléctrico (PPUs de RAMA-II) y dicho equipo asegura aproximadamente 40 dBW de atenuación de los efectos EMI inducidos.

Esta solución presenta la desventaja de que, en lugar de encontrarse el LDV sobre la misma plataforma anti-vibración que el espécimen de ensayo como en la Fig. 4, el instrumento de medición en una ubicación fuera de dicha plataforma se encuentra sujeto al ruido micro-sísmico de fondo a través de una impedancia mecánica completamente diferente. En consecuencia, los movimientos locales contribuyen significativamente al ruido

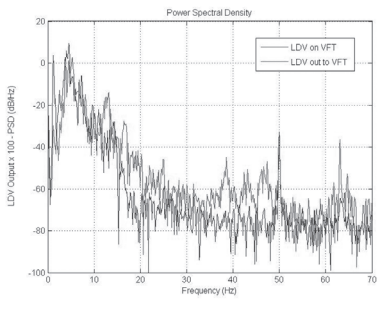


Figura 6.
Densidades Espectrales de Potencia “Thrust OFF” para LDV ubicado sobre y fuera de la plataforma antivibración (VFT).

de fondo medido, como puede verse comparando las densidades espectrales de potencia del LDV, caso "Thrust OFF" sobre y fuera de la plataforma anti-vibración (Fig. 6).

A pesar del ruido mecánico de fondo desfavorable, intensificado alrededor de los 27.5 Hz (la segunda frecuencia natural del montaje sísmico), se observa en la Fig. 6 una región del espectro suficientemente "calma" entre los 28 y los 38 Hz. Se efectuaron ensayos en condiciones de activación (Thrust ON) con frecuencias de modulación dentro del intervalo mencionado, resultando de manera persistente efectos vibratorios mecánicos sobre el banco de empuje de amplitud claramente superior a los debidos al ruido de fondo a tales frecuencias. Estos nuevos resultados reproducen, al menos cualitativamente, aquellos previamente observados y reportados usando otros dispositivos de detección.

A los fines de establecer la significancia estadística de los resultados positivos mencionados precedentemente, se procedió al promediado de los espectros PSD, tanto para los ensayos con ruido de fondo (condición "Thrust OFF") como para los ensayos con activación del propulsor (condición "Thrust ON"). Los espectros promediados se muestran en la Fig. 7, en la que los ensayos con varias frecuencias de modulación se representan junto con el espectro promediado de ruido de fondo y su versión desplazada de una desviación standard. Los picos de PSD a las frecuencias de modulación son hasta varias σ mayores que los correspondientes niveles de ruido de fondo, con una significancia acumulada (por repetición de eventos) de alrededor de 3σ , lo que conduce a una significancia estadística combinada superior a 10σ .

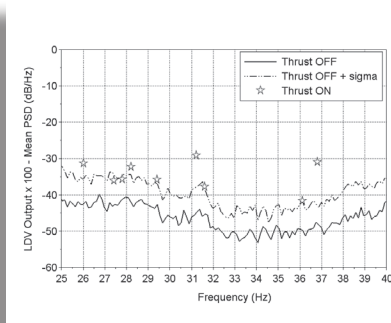


Figura 7.
Densidades Espectrales de Potencia promediadas "Thrust ON" vs. "Thrust OFF" de mediciones LDV.

Análisis experimental

Thrust restitution

A diferencia de lo reportado en artículos previos sobre estos experimentos, los datos de ensayo se procesaron con el objeto de determinar el empuje alternado en el eje del espécimen de ensayo de manera tal que la PSD promediada de la respuesta del montaje sísmico es la efectivamente observada para las condiciones de ensayo “Thrust OFF” y “Thrust ON”.

Las amplitudes de los picos de PSD para distintas frecuencias de modulación se anti-transformaron a amplitudes en dominio de tiempo de las correspondientes señales armónicas, de acuerdo a la Ref. 10. Estas señales resultantes de mediciones con LDV representan velocidades del spot láser sobre el espécimen de ensayo, mediante el factor de calibración mencionado en la sección precedente. La restitución de la fuerza de entrada se obtuvo mediante simulaciones dinámico-estructurales con COMSOL Multiphysics® del montaje sísmico asociado al espécimen de ensayo (dispositivo RAMA II), cuyo modelo FEM se aprecia en la Fig. 8, sometiedolo a cargas armónicas de amplitudes variables para recuperar las velocidades medidas del spot láser. Debe señalarse que el modelizado de dicho montaje supone que el mismo se encuentra fijado a una plataforma rígida, es decir, una versión simplificada de la simulación del sistema mecánico completo incluyendo la plataforma anti-vibración utilizada.

Los resultados obtenidos se resumen en la Fig. 9, en la que también se encuentran graficadas distintas curvas de ajuste de estos datos experimentales. Se observan amplitudes de empuje “efectivo” considerablemente superiores a los niveles del ruido mecánico de fondo (condición “Thrust OFF”), es decir, empujes equivalentes de ruido a iguales frecuencias, con una clara tendencia de diferenciación hacia las frecuencias de modulación más elevadas, manteniendo las características estadísticas ya observadas en sus contrapartes espectrales. Según la bondad de ajuste, resulta como más verosímil una dependencia cuadrática del empuje respecto de esas frecuencias.

EFFECTOS PROPULSIVOS INDUCIDOS ELECTROMAGNÉTICAMENTE
EN DISPOSITIVOS "RAMA" AUTOCONTENIDOS

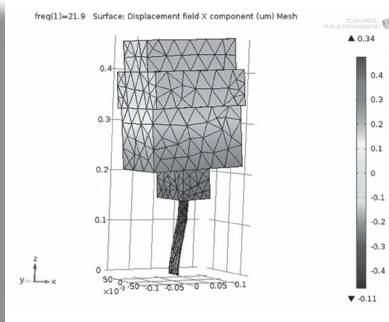


Figura 8.
Modelo de Elementos Finitos (FEM) del montaje sísmico RAMA II.

Evaluación de efectos espurios

Las amplitudes de empuje “efectivo” deben ser comparadas con aquellas que podrían deberse a efectos espurios diversos, por mecanismos de interacción que necesariamente se relacionan con las magnitudes eléctricas principales involucradas en la activación del dispositivo RAMA II, i.e., tensión en los capacitores V y corrientes en los bobinados I . En Ref. 11 se analizó la contribución de estas cantidades, donde considerando productos binarios entre las mismas y/o sus derivadas temporales se demuestra que dichos productos se pueden descomponer en términos armónicos con frecuencias en el intervalo $\Omega - 2(\omega + \Omega)$ y coeficientes (amplitudes) dependientes de Ω y ω . Dadas las propiedades de filtrado mecánico del montaje de péndulo de flexión, las Ecs. (A.4) a (A.10) de la Ref. 8 muestran que todo mecanismo productor de fuerzas relacionado con las magnitudes eléctricas mencionadas sólo podrá excitar el montaje a la frecuencia de modulación

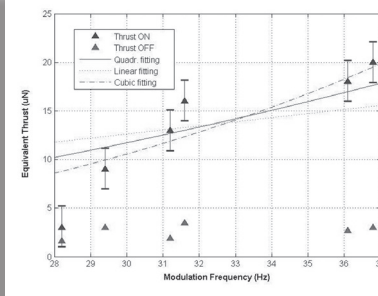


Figura 9.
Empujes equivalentes “Thrust ON” and “Thrust OFF” vs. frecuencia de modulación, con varias curvas de ajuste.

y su segunda armónica.

Se asume que efectos espurios pueden presentarse en las situaciones siguientes:

- a) interacciones electrostáticas con el ambiente circundante (cargas libres e inducidas);
- b) auto-interacciones electrostáticas (cargas libres e inducidas);
- c) interacciones magnéticas con el ambiente circundante (corrientes libres e inducidas);
- d) auto-interacciones magnéticas (corrientes libres e inducidas);
- e) flujos de aire (vientos iónicos y sónicos);
- f) efectos radiométricos;
- g) interacción geomagnética;
- h) dilataciones térmicas por efecto Joule;
- i) potencia irradiada;
- j) intercambio de impulsos electromagnéticos y mecánicos;

Con el fin de lograr una estimación razonablemente precisa de los niveles de empuje espurios esperables, se elaboraron modelos COMSOL Multiphysics® de interacción simplificados aunque altamente conservativos para la mayoría de las situaciones enumeradas, o modelos analíticos para algunas de ellas, que son descriptos en las subsecciones siguientes. Los resultados obtenidos se resumen en la Tabla 1.

Interacciones electrostáticas con el ambiente circundante por cargas libres

Los campos eléctricos debidos a cargas eléctricas estáticas en el ambiente circundante pueden actuar, sin duda, sobre cargas eléctricas presentes en las partes móviles del montaje experimental. Estas cargas se desarrollan principalmente sobre la caja electrónica de la PPU, la cual por requerimientos de diseño consiste de dos mitades aisladas eléctricamente con potenciales diferentes, como puede apreciarse en la Fig. 10. Estos potenciales se relacionan fuertemente con V , constituyendo éste el parámetro eléctrico dominante para el cálculo de cuplas actuantes sobre las cargas eléctricas libres. En consecuencia, su contribución a las cuplas “efectivas” a la frecuencia de modulación es nula.

EFFECTOS PROPULSIVOS INDUCIDOS ELECTROMAGNÉTICAMENTE
EN DISPOSITIVOS "RAMA" AUTOCONTENIDOS

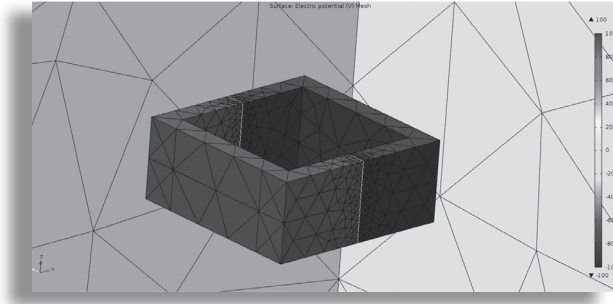


Figura 10.
Modelo FEM de la
caja electrónica de
la PPU.

Interacciones electrostáticas con el ambiente circun- dante por cargas inducidas

El campo eléctrico generado por la caja electrónica puede inducir polarización alternada en conductores y/o aisladores en las inmediaciones. La interacción electrostática entre estas cargas inducidas y el campo generador depende, por consiguiente, de V^2 , de manera que las fuerzas efectivas a las frecuencias de modulación son del mismo orden de magnitud que las fuerzas actuales a la frecuencia de activación. La evaluación de los objetos próximos al montaje experimental permite identificar al cilindro de acero de una mesa vibradora como el elemento conductor más significativo entre todas las situaciones de interacción electrostática posibles. Esta situación se modeliza para la simulación COMSOL Multiphysics® como se muestra en la Fig. 11.

La fuerza de interacción se calcula mediante la integración de la presión electrostática (tensor de tensiones de Maxwell) actuantes sobre el contorno del cilindro.

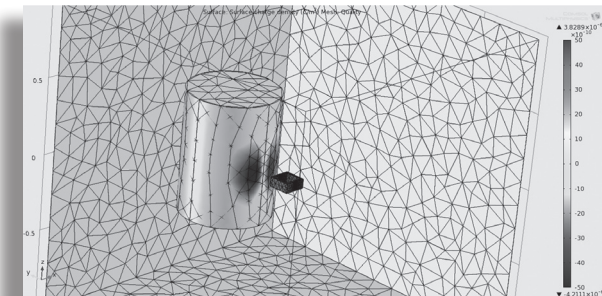


Figura 11.
Modelo FEM de la
caja electrónica de la
PPU y el cilindro de
la mesa vibradora.

Auto-interacción por cargas libres

Entre las mitades de la caja electrónica de aluminio, se desarrollan campos eléctricos importantes con tensiones que alternan entre +100 V y -100 V. En consecuencia, se inducen cargas alternadas sobre esas partes dando lugar a fuerzas eléctricas por interacción con los campos generadores, las que por definición dependen de V_2 . Por consiguiente, de acuerdo a la Ref. 8 las fuerzas efectivas a las frecuencias de modulación son del mismo orden de magnitud que las fuerzas actuales a la frecuencia de activación.

La simulación COMSOL Multiphysics® basada en el modelo mostrado en la Fig. 10 produce la fuerza actual de interacción entre las mitades de la caja electrónica. No obstante, la contribución real al movimiento del espécimen de ensayo se ve afectada por el factor de transmisibilidad mecánica (MTF) del material aislante (resina poliéster) intercalado entre las mitades, bajo la hipótesis de que una de las mitades se encuentra vinculada rígidamente al montaje sísmico sensor de vibraciones. Una estimación aproximada aunque altamente conservativa arroja valores de MTF alrededor de 10^{-5} .

Auto-interacción por cargas inducidas

También se inducen cargas eléctricas sobre las mitades de la caja electrónica por efecto de campos magnéticos alternados. La fuente más importante de estos campos son los bobinados toroidales de los módulos propulsivos RAMA que constan de una capa simple de arrollamiento helicoidal de alambre de cobre, en los que circula corriente alterna de 20 A-pico. Tratándose de bobinados toroidales, el único campo residual externo es aquel debido a la componente azimutal de dicha corriente helicoidal. El modelo asociado consiste en dos piezas conductoras anulares en las que circula la corriente azimutal. El campo magnético alternado resultante actúa sobre las mitades conductoras de la caja electrónica induciendo cargas eléctricas sobre ésta última, como se muestra en la Fig. 12. La fuerza actual de interacción entre las mitades dependen en este caso de $V(dI/dt)$; las fuerzas efectivas a las frecuencias de modulación son, por consiguiente, del mismo orden de magnitud que las fuerzas actuales a la frecuencia de activación. Esta puede

ser calculada como la fuerza ejercida por las cargas libres en una de las mitades (modelo de la Fig.10) sobre las cargas inducidas en la otra mitad.

La fuerza efectiva real actuante sobre el montaje sísmico se ve atenuada por el factor de transmisibilidad ya estimado bajo el sub-encabezado precedente.

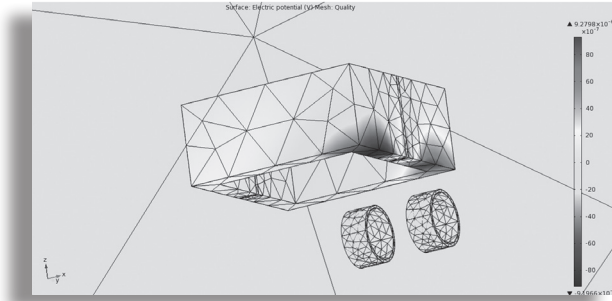


Figura 12.
Modelo FEM de los
módulos de propulsi3n RAMA y la
caja electr3nica de
la PPU.

Interacci3n magn3tica con el ambiente circundante por corrientes libres

La eventual magnetizaci3n residual en conductores de las inmediaciones puede interactuar con los circuitos de potencia generando fuerzas y cuplas sobre el espec3men de ensayo. Las fuerzas y cuplas actuales de interacci3n dependen de I , que es el par3metro el3ctrico determinante y, por consiguiente, tales contribuciones a las frecuencias de modulaci3n son nulas.

Interacci3n magn3tica con el ambiente circundante por corrientes inducidas

Los campos magn3ticos alternados generados por los circuitos de potencia del dispositivo RAMA inducen corrientes de Foucault en materiales conductores de las inmediaciones; estas, a su vez, pueden interactuar magn3ticamente con aquellos circuitos, generando fuerzas y cuplas sobre el espec3men de ensayo. El cilindro de acero de la mesa vibradora nuevamente se considera como la pieza conductora m3s importante de todas las situaciones de interacci3n magn3tica posibles, mientras que los circuitos de potencia se modelizan como dos l3minas cil3ndricas conductoras en las que circula la corriente azimutal alterna de 20 A-pico, como

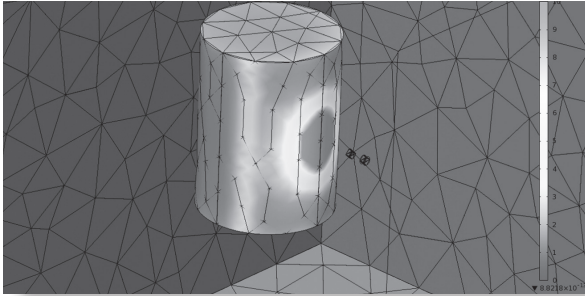


Figura 13.
Modelo FEM de los
módulos propul-
sivos RAMA y el ci-
lindro de la mesa
vibradora.

se muestra en la Fig. 13.

Las fuerzas y cuplas actuales de interacción entre el cilindro (pieza conductora externa) y el espécimen de ensayo dependen en este caso de $I(dI/dt)$. Estas se calculan mediante la integración de la presión magnética (tensor de tensiones de Maxwell) actuantes sobre el contorno del cilindro. De acuerdo a la Ref. 8 estas fuerzas actuales se reducen a fuerzas efectivas a las frecuencias de modulación por un factor de atenuación del orden de (Ω/ω) .

Auto-interacción magnética por corrientes libres

Se identificaron las auto-interacciones magnéticas en cableados y arrollamientos de la PPU como fuentes potenciales importantes de ruido mecánico. Las configuraciones en “Sistema Cerrado” o autocontenidas implican que todos los circuitos involucrados deben ser cerrados y pertenecientes entonces a la masa sísmica (o móvil) completa del banco de empuje. Si se admiten alambres y fijaciones absolutamente rígidas, no pueden aparecer fuerzas desbalanceadas de manera que no habría contribución a los efectos observados. Si, por el contrario, partes de los circuitos son flexibles y/o vinculados flojamente a sus alojamientos, se desarrollarán movimientos internos bajo los efectos de fuerzas magnéticas debidas al resto de los circuitos. Se encontró que la contribución más significativa proviene de la interacción entre el capacitor y el bobinado toroidal dentro de cada módulo propulsivo, en los que tienen lugar las corrientes y campos magnéticos más elevados. Esta situación se modeliza para la simulación con COMSOL Multiphysics®, como se muestra en la Fig.14.

EFFECTOS PROPULSIVOS INDUCIDOS ELECTROMAGNÉTICAMENTE EN DISPOSITIVOS "RAMA" AUTOCONTENIDOS

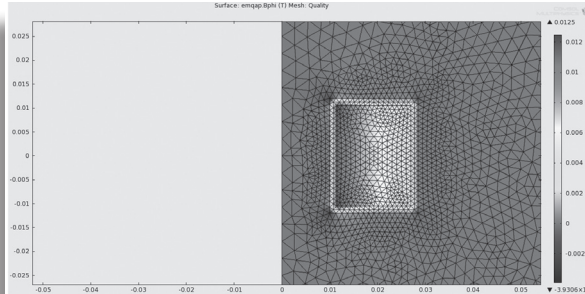


Figura 14.
Modelo FEM de la interacción entre los componentes principales de los módulos propulsivos RAMA.

Las fuerzas actuales de interacción entre estos componentes dependen de I_2 . Éstas se calculan integrando la presión magnética (tensor de tensiones de Maxwell) actuantes sobre el contorno del capacitor. Las fuerzas efectivas a las frecuencias de modulación son del mismo orden de magnitud que las fuerzas actuales pero estas se ven atenuadas sobre el montaje sísmico por el MTF del subconjunto capacitor-bobinado, incluyendo una pieza intercalar de acrílico. Una estimación altamente conservativa arroja un valor de MTF de alrededor 10^{-3} .

Auto-interacción magnética por corrientes inducidas

Otra fuente de ruido mecánico es la interacción entre corrientes libres y de Foucault en el espécimen de ensayo; la situación más significativa es la que involucra las corrientes de los bobinados principales y las corrientes inducidas sobre la caja electrónica de la PPU. Esta situación se modeliza

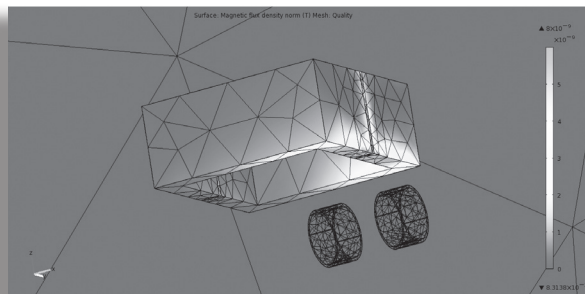


Figura 15.
Modelo FEM de la interacción bobinados principales-caja electrónica de la PPU.

como se muestra en la Fig. 15. Las fuerzas actuales de interacción entre estas corrientes dependen de $I(dI/dt)$ y se calculan por integración de la presión magnética (tensor de tensiones de Maxwell) actuante sobre el contorno completo de la caja electrónica. Las fuerzas efectivas a las frecuencias de modulación se obtienen aplicando el factor (Ω/ω) de atenuación a las fuerzas actuales, afectadas a su vez por el MTF del subconjunto bobinados principales-caja electrónica para la estimación de la fuerza residual actuante sobre el montaje sísmico. Una estimación altamente conservativa arroja un valor de MTF de alrededor 10^{-3} .

Flujos de aire por viento iónico

Se sabe que los ruidos mecánicos debidos a viento iónico son proporcionales a diferencias de potencial entre conductores en medios parcialmente conductores. La máxima diferencia de potencial presente en el dispositivo RAMA es 350 V-pico CA. Si se consideran electrodos con bordes agudos (radio 0.1 mm) con una separación de 2 mm, de acuerdo a la ley de Peek se encuentra que dicho voltaje es considerablemente inferior al valor crítico a partir del cual se produce viento iónico.¹² No surgirán fuerzas actuales debidas a este efecto.

Flujos de aire por viento sónico

El viento sónico (también llamado “viento de cuarzo”) se produce por la interacción no-lineal del aire con partes vibrantes del montaje, manifestándose especialmente cuando las amplitudes de vibración de varias partes del montaje son diferentes. Es de aplicación en este tipo de montaje dado que la masa sísmica del mismo se mueve con respecto a otras; es el caso de las mitades de la caja electrónica de la PPU sujetas a fuerzas electrostáticas alternadas ya evocadas en la subsección Interacciones electrostáticas con el ambiente circundante por cargas inducidas. El movimiento oscilatorio producido por estas fuerzas genera un viento sónico con densidad de fuerza fluidica que por integración sobre todo el espacio (básicamente el dominio completo de cálculo) da una fuerza total de aproximadamente 10^{-9} μ N.¹³

Dilatación térmica por efecto Joule

La dilatación térmica de la caja electrónica de la PPU sujeta a calentamiento por efecto Joule en los transistores FET de potencia durante la operación de los dispositivos RAMA tiene un impacto sobre el comportamiento mecánico del montaje sísmico por los corrimientos asociados de su centro de masa. La situación se modeliza para la simulación COMSOL Multiphysics® como se muestra en la Fig.16, asumiendo una potencia térmica de entrada de 70 W-pico @ 2 MHz y graficando la evolución de la temperatura para el primer microsegundo. La dilatación térmica resultante se toma conservativamente como el desplazamiento total del centro de masa del espécimen de ensayo, cuya aceleración permite calcular las fuerzas actuales actuantes sobre el montaje sísmico. Dado que la temperatura depende de la potencia térmica de entrada, i.e., depende de I_2 , lo mismo se aplica a la dilatación térmica, luego la fuerza actual asociada dependerá de $d(I_2/dt)/dt$. Las fuerzas efectivas a las frecuencias de modulación surgen de la atenuación por la cantidad $(\Omega/\omega)^2$.

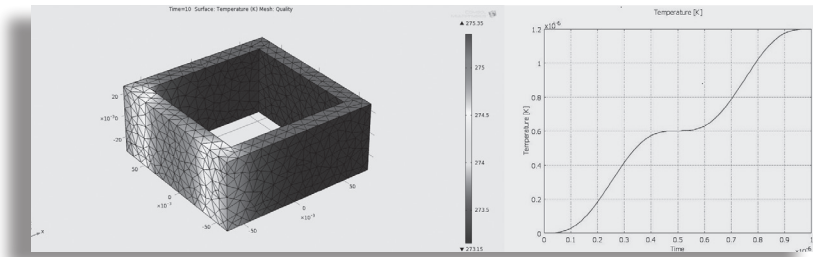


Figura 16.
Modelo FEM de la dilatación térmica por efecto Joule de la caja electrónica de la PPU.

Efectos Radiométricos

Estos efectos se presentan por calentamiento diferencial de distintas partes del espécimen de ensayo de manera tal que las moléculas de aire reflejadas adquieren mayor cantidad de movimiento en algunas regiones que en otras. En este caso, el calor es generado principalmente en la PPU y en los alojamientos de los módulos propulsivos. Una hipótesis altamente conservativa es que la temperatura solo se incrementa sobre un lado de la caja electrónica, siguiendo el patrón ya calculado en la subsección prece-

dente. De acuerdo a la Ref. 14 las fuerzas actuales a 2 Mhz (frecuencia de la portadora) dependen del gradiente de temperatura, i.e., de la potencia térmica de entrada con I_2 como el parámetro eléctrico dominante. Las fuerzas efectivas a las frecuencias de modulación son, por consiguiente, del mismo orden de magnitud.

Interacción geomagnética

En configuración “sistema cerrado”, el dispositivo generador de fuerzas es autocontenido, con todas sus partes constitutivas incluidas las baterías conformando la masa sísmica suspendida en el dispositivo de sensado de vibraciones. Por consiguiente, es de esperarse un acoplamiento de los circuitos de potencia con el campo geomagnético y, teniendo en cuenta que no hay partes externas de dichos circuitos, la interacción se desarrolla mediante lazos cerrados de corriente resultando necesariamente en la aplicación de cuplas sobre el montaje. Para espiras en las que circulan corrientes proporcionales a I , las cuplas actuales dependen de I de manera que las correspondientes cuplas efectivas son nulas. Sin embargo, dado que se requiere modular la tensión de salida de la PPU, la corriente a través de la batería I_s también resultará modulada en torno a un nivel prácticamente constante sin inversión de signo, generando cuplas a las frecuencias de modulación.

Dado que el dispositivo sensor de vibraciones es solo sensible a la componente de la cupla transversal a la dirección de movimiento, en el plano de la lámina soporte las componentes significativas del campo geomagnético con respecto a la lámina son la vertical (longitudinal) y la perpendicular. Estos componentes se relacionan con las proyecciones vertical (paralela al plano de la lámina) y horizontal del lazo de corriente, respectivamente. En consecuencia, para una orientación determinada de la PPU respecto de la lámina soporte, la cupla debida a la proyección vertical es una característica propia del montaje que no depende del azimut del banco de empuje. Por el contrario, la cupla debida a la proyección horizontal posee una dependencia funcional respecto del coseno de dicho ángulo. Orientando entonces el eje del espécimen de ensayo en la dirección de la proyección horizontal, es posible anular la contribución de esta última a la generación de cupla.

Potencia irradiada

La presión debida a la radiación electromagnética emitida por el dispositivo se relaciona con VI (potencia eléctrica aparente). En consecuencia, la fuerza efectiva resulta de la atenuación de la fuerza actual por el factor (Ω/ω) . Admitiendo las condiciones más favorables posibles para la geometría del haz irradiado, las fuerzas actuales ascienden a $50 \mu\text{N}$ mientras que las correspondientes fuerzas efectivas son de aproximadamente 1.5 nN .

Intercambio de impulsos electromagnéticos y mecánicos

La generación de fuerzas por intercambio de cantidades de movimiento entre campos electromagnéticos y materia subsiste como una posibilidad teórica siempre que sea válida la aplicación del tensor de energía-impulso de Minkowski para la descripción de las interacciones campo EM-materia. Las fuerzas actuales se asocian, por consiguiente, a la derivada temporal de la cantidad de movimiento electromagnética total del sistema autocontenido y dependerán de $d(VI)/dt$, de manera que las fuerzas efectivas a las frecuencias de modulación resultarán por atenuación por el factor $(\Omega/\omega)^2$.

La observación de la Tabla 1 deja muy poco margen de explicación de los empujes observados invocando mecanismos físicos convencionales del tipo de los listados en ella. Esto significando, con muy alta probabilidad, que estos empujes representan la fracción detectable de niveles de empuje "actuales" del orden del kilo-Newton, actuantes sobre el espécimen de ensayo a la frecuencia de portadora de 1 MHz o el doble de esta frecuencia, modulados a frecuencia en el intervalo $28\text{-}40 \text{ Hz}$.

Tabla 1. Niveles Espurios de Empuje			
EFEECTO	Magnitud Eléctrica Dominante	Empuje @ Frecuencia Portadora, μN	Empuje @ Frecuencia Modulación, μN
a - Q libre	V	N.A.	0
a - Q inducida	V^2	2.E-3	2.E-3
b - Q libre	V^2	500	0.005
b - Q inducida	$V(dI/dt)$	6.E-14	6.E-19
c - I libre	I	N.A.	0
c - I inducida	$I(dI/dt)$	120	3.6E-6
d - I libre	I^2	1000	1
d - I inducida	$I(dI/dt)$	4.E-8	4.E-11
e - iónico	V	N.A.	0
e - sónico	I^2	1.E-9	1.E-9
f	VI	0.3	9.E-6
g	Is	10	2
h	$d(I dI/dt)/dt$	2.E6	1.8 E-3
i	VI	50	1.5 E-3
j	$d(VI)/dt$	1000	9. E-7

N.A. No Aplicable

Conclusión

Las diversas mediciones de los efectos propulsivos en dispositivos RAMA han producido hasta el momento resultados contradictorios según el método de detección empleado: negativos en el caso del péndulo de torsión, positivos en el caso del banco de empuje tipo péndulo de flexión invertido. La reiteración de ensayos del dispositivo RAMA II sobre este último banco de empuje usando Vibrometría Laser Doppler arrojó datos experimentales que fueron sometidos a procesamientos numéricos y estadísticos intensivos. Como resultado de esta actividad de procesamiento se corroboró la existencia de empujes anómalos anteriormente observados y reportados para un intervalo de frecuencias de modulación por lo que, a su vez, se pudo establecer con alta verosimilitud una dependencia cuadrática de

estos empujes respecto de dichas frecuencias. Si éste es efectivamente el caso, los empujes modulados observados derivarían de empujes alternados actuales de órdenes del Newton al kilo-Newton. Se estimaron las contribuciones de efectos espurios debidos a mecanismos físicos convencionales mediante simulaciones COMSOL Multiphysics®, y se encontró que éstos no pueden explicar los efectos propulsivos observados. A los fines de descartar definitivamente la ocurrencia de mecanismos aún no considerados, se prevé continuar el trabajo experimental tendiendo a la rectificación del efecto observado, haciendo rotar el dispositivo generador de este efecto en sincronía con las frecuencias de modulación aplicadas. De verificarse tal rectificación, se habrá obtenido un efecto propulsivo utilizable en aplicaciones espaciales. Esto plantea, sin duda, un desafío a los paradigmas teóricos actualmente vigentes y deja abierta la cuestión acerca de su origen.

Bibliografía

Brady, D. A., White, H. G. et al. (2014). "Anomalous Thrust Production from an RF Test Device Measured on a Low-Thrust Torsion Pendulum," 50th AIAA/ASME/SAE/ASEE Joint Propulsion Conference and Exhibit. AIAA Paper 2014-4029, Cleveland, Estados Unidos.

Brito, H. H. (1999). "Propellantless Propulsion by Electromagnetic Inertia Manipulation: Theory and Experiment," AIP Conference Proceedings 458, American Institute of Physics, pp. 994-1004, Nueva York, Estados Unidos.

Brito, H. H. (2001). "Experimental Status of Thrusting by Electromagnetic Inertia Manipulation," Paper IAF-01-S.6.02, 52nd International Astronautical Congress, Toulouse, Francia. Acta Astronautica Journal, abril de 2004, Vol. 54/8, pp. 547-558.

Brito, H. H., Elaskar, S. A. (2006). "Advances in Electromagnetic Inertia Propulsion," Paper IAC-06-C.4.3.1, 57th International Astronautical Congress, Valencia, España.

Brito, H. H., Elaskar, S. A. (2007). "Direct Experimental Evidence of Electromagnetic Inertia Manipulation Thrusting," AIAA Jnl. of Propulsion and Power, Vol. 23, No. 2, Marzo-abril, pp. 489-494, Estados Unidos.

Brito, H. H., Marini, R. y Galian, E. S. (2009). "Null Findings on Electromagnetic Inertia Thrusting Experiments using a Torsion Pendulum," 45th AIAA/ASME/SAE/ASEE Joint Propulsion Conference and Exhibit. AIAA Paper 2009-5070, AIAA, Washington DC, Estados Unidos.

Brito, H. H., Dominguez, C. A., De Alessandro, R. y Galian, E. S. (2012). "RAMA Experiment – Persistence of Anomalous Thrusting Effects using Laser Vibration Sensing," 48th AIAA/ASME/SAE/ASEE Joint Propulsion Conference and Exhibit, AIAA Paper 2012-3862, Atlanta, Estados Unidos.

Fearn, H., Woodward, J. (2012). "Recent Results of an Investigation on Mach Effect Thrusters," 48th AIAA/ASME/SAE/ASEE Joint Propulsion Conference and Exhibit, AIAA Paper 2012-3861, Atlanta, Estados Unidos.

Marini, R. y Galian, E. S. (2010). "Torsion Pendulum Investigation of Electromagnetic Inertia Manipulation Thrusting," AIAA Jnl. of Propulsion and Power, Vol. 26, No. 6, Noviembre-diciembre, pp. 1283-1290, Estados Unidos..

NASA Technology Roadmaps – TA 2: In-Space Propulsion Technologies(2015). Julio de 2015, Estados Unidos.

Nobili, A. M, et al. (2001). "Radiometer in space missions to test the equivalence principle," Physical Review D, Vol. 63, pp. (101101-1)-(101101-3).

Peek, F. W. (1929). "Dielectric Phenomena in High Voltage Engineering," McGraw-Hill, Estados Unidos.

Squires, J. M., Quake, S. R. (2005). "Microfluidics: Fluid physics at the nanoliter scale," *Reviews of Modern Physics*, Volume 77, Iss. 3, Julio–septiembre, Estados Unidos.

Technical Tips, "Converting between Sine Amplitude and PSD," m+p International [online database]. Recuperado de: <https://www.mpihome.com/en/service-support/technical-tips/converting-between-sine-amplitude-and-psd.html> [citado el 17 de junio de 2016].

CÓMO PERDIMOS LA ANTÁRTIDA. UNA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL PARA EL SIGLO XXI.



JUAN BATALEME

Lic. en Ciencia Política (UBA) Master en Relaciones Internacionales (FLACSO), Master en Ciencias del Estado (UCEMA). Director de la Maestría en Defensa Nacional. Profesor de la Escuela de Guerra Naval en Evolución del Pensamiento Naval, y de Guerra Aérea en Geopolítica. Profesor de la FADENA. Profesor Adjunto Concursado en Teoría de las RR.II. y Tecnología, Estrategia y Política Internacional (UBA) Profesor Asociado, en grado y posgrado, en la UADE y UCEMA en Teoría de las Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Becario Fulbright - Delaware University (EE.UU) y becario de la Chevening-Bradford University (Reino Unido). Graduado del *Center for hemispheric Defense Studies (CHDS)* y del curso *Future Technologies and political leadership, Singularity University*. Miembro Consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y coordinador adjunto del grupo de políticas digitales en el CARI. Miembro del International Institute for strategic Studies (IISS), Londres. Doctorando en Innovación Sistémica – ITBA.

Una mirada desde el futuro

Desde de diciembre de 2017, y durante todo 2018, la pérdida de los 44 tripulantes del submarino ARA San Juan provocó un acalorado debate sobre el estado de las FF.AA., su misión futura y qué se debería hacer con ellas, lo que aceleró la publicación de una nueva Directiva de Política de Defensa y un Decreto Reglamentario que estaba decidido a corregir las distorsiones creadas por el Decreto 727/06 y la DPDN del año 2014. El objetivo era movernos hacia el futuro.

La realidad se imponía con toda su crudeza en el octavo país del mundo, con una población de 43 millones de habitantes, con aspiraciones de “recuperar” las Islas Malvinas, con un reclamo en la Antártida de 1.416.000.000 km², superpuestos con los de Chile y el Reino Unido de Gran Bretaña.

Un mar donde la depredación es una constante, junto con la incapacidad de controlar aquello que en él sucede, la penetración de nuestro espacio aéreo de manera constante por traficantes de estupefacientes y un monitoreo ineficiente de aquél, demandaban acciones concretas. La tragedia permitió discutir cirugía mayor para resolver el futuro de la defensa y su funcionalidad para con los intereses del país.

Entonces, ¿cómo fue que perdimos la Antártida? Sucedió de una forma relativamente sencilla y como parte de un proceso que solo se percibió cuando fue demasiado tarde. Años de desinversión en capacidades de defensa acorde al siglo XXI demandaban ahora más recursos que aquellos que se podían destinar. En la práctica, las Fuerzas Armadas pagaban salarios y sostenían la infraestructura y sus capacidades remanentes, lo cual era cada vez más complicado en función de los recursos existentes. Si en 1982 existían en sus filas 185.000 hombres y el peso salarial representaba el 60% del presupuesto, en el año 2015 y con 75.000, los salarios representaban casi el 90%.

El contexto internacional se movía a una mixtura entre amenazas transnacionales y a otras con lógicas tradicionales, un mundo donde convivían la piratería en alta mar, el tráfico de todo y cuestiones tradicionales como el posicionamiento estratégico en el Ártico, la modernización de las fuerzas de submarinos, y la proyección de poder mediante herramientas cibernéticas. La biblia y el calefón coexistían y esto era cada vez más evidente en todo el planeta, aunque con diferente intensidad.

En Argentina, las condiciones presupuestarias y las necesidades de retomar una misión, a costa de seguir descuidando la principal, habilitó la discusión del apoyo a la seguridad interior, que se venía realizando desde 2011 de manera subrepticia y con un entramado endeble. En un contexto de crisis, era inaceptable destinar recursos para defensa, ya que el arraigo de la frase “¿Quién nos va atacar?” hacía políticamente incorrecto destinar recursos a esta área.

Aun así, ella se trabó en los términos de siempre. Los defensores del status quo alertaron sobre los “peligros” de que las Fuerzas Armadas actuasen en seguridad interior, anteponiendo la historia trágica del país y otros países testigos. Aunque realizaron una variación, desplazando a Colombia por

México como ejemplo de aquello que “estaba mal”. Pero tampoco ofrecían alternativas, ya que no existían hipótesis de conflicto “reales”.

Las Fuerzas Armadas continuaron con la sangría de oficiales, a la que se sumaron suboficiales jóvenes quienes, alentados por la posibilidad de duplicar su salario, comenzaron a pasarse de manera voluntaria a la Gendarmería. Mejor entrenados y equipados, con el tiempo esa fuerza fue aceptando solo a los candidatos más aptos, lo que afectó el talento humano existente en las Fuerzas Armadas y las dejó con el remanente. Esa tendencia marcó un incremento en los números de las FF. SS. en detrimento de las militares, lo que provocó la pérdida de recursos económicos. Ya con menos personal, el poder político consideró que ciertas unidades eran inviables y comenzó a cerrarlas o entregárselas a la Gendarmería, como parte del proceso de “modernización”.

En el año 2020, concluyó el reemplazo completo de las defensas misilísticas de Malvinas, y se produjo la entrada en servicio de los Typhoon FGR4 del proyecto centurión en el complejo militar de Mount Pleasant. El portaaviones Príncipe de Gales hizo su primer despliegue operativo en las costas de África en el Atlántico Sur, visitó las Islas Malvinas y realizó el primer abastecimiento de las bases antárticas con los helicópteros Merlin que servían en dicho buque.

Durante la transición gubernamental del 2023, el gobierno de las Islas Malvinas anunció la producción de petróleo *offshore* en el límite de la zona de exclusión. Aquello que para el año 2014 no era rentable, ahora lo es. Mientras tanto, Argentina terminó de dar de baja –sin reemplazar– los A4AR y su aviación militar era un puñado de IA63 Pampa y unos remanentes IA-58 Pucará, que eran superados por jets ejecutivos como los Gulfstream y Learjet usados, que tenían un valor reducido en el mercado y hacían más efectivamente el trabajo de entregar droga en el norte del país.

Los C-130 Hércules continuaban su operación, aunque con algunas limitaciones; se dedicaban casi exclusivamente a trasladar efectivos de seguridad, relegando las ejercitaciones aerotransportadas. El reemplazo pensado, los KC-390, fabricados en Brasil y que Argentina contribuía a producir, habían comenzado su servicio en ese país en el año 2020. Sin embargo, y aunque Gran Bretaña levantó las restricciones sobre el equipamiento en 2018, algunas triquiñuelas y temas presupuestarios hicieron que los dos primeros aviones llegaran en el año 2023. La flota total de transporte “estratégico” continuaba siendo de 8 aviones.

Los cinco Super Étendard “Modernize” comprados para la cumbre del G-20 entraron en sus últimos años de vuelo, con 5 pilotos por avión. Presentado como un evento de acción conjunta “sin precedentes”, la aviación naval entrenó en reacción a la Fuerza Aérea. Mientras tanto, el último P-3B Orion y los S-2 Tracker salieron de servicio, con lo cual se perdió la capacidad de exploración y vigilancia naval. La pesca ilegal estaba en auge, aunque el aumento de los destacamentos navales de exploración del Reino Unido, contuvo la situación por un tiempo. No obstante, ello provocó un pedido específico por parte de ese país para hacer “más” en el control del espacio marítimo. La respuesta fue: “limitaciones presupuestarias”.

Equilibrado el presupuesto por el acuerdo con el FMI en 2018, se consultó sobre la posibilidad de incorporar aviones de combate a reacción, lo que comenzó a considerarse como consecuencia de un evento no del todo aclarado: un avión F-16MLU de Chile, volando a baja altura y armado con un Pod de reconocimiento, fotografió un ejercicio del Ejército en el que se comenzaba a preparar una brigada para ser desplegada en situación de combate en climas extremos. La característica central del ejercicio era que además, en su segunda fase, ubicaría elementos remanentes en la protección de los yacimientos de Vaca Muerta entre Malargue y Chos Malal, los más cercanos a la frontera con Chile.

Para el año 2025, dos situaciones alertaron a las alicaídas Fuerzas Armadas. El primero fue el envejecimiento de su personal. En el año 2019, se decidió cortar el ingreso de los soldados voluntarios, lo que ocasionó cierto envejecimiento de los voluntarios existentes. A su vez, también habían caído las incorporaciones de oficiales y suboficiales, junto con el drenaje de hombres, como consecuencia de los mejores salarios. Hubo un intento de desarrollar reservas acordes, pero los proyectos impulsados quedaron detenidos en el Congreso sin poder ser debidamente impulsados, al igual que sucedió con los distintos ejercicios militares, porque la comisión de Defensa continuaba siendo presidida por una acérrima detractora de las Fuerzas Armadas.

El segundo problema fue el marcado atraso tecnológico del conjunto de las Fuerzas. Las redes militares fueron infiltradas en el ciberespacio. El CSIRT militar tenía la capacidad de ver que algo estaba ocurriendo en el ciberespacio, pero nunca pudo establecer la atribución de dicho evento y, por lo tanto, responder de manera acorde. Como consecuencia, un asalto que debía realizarse en Bajada del Agrio, Neuquén, fue cambiado a “último” momento mediante órdenes electrónicas, lo que dejó una sección

desconectada del esfuerzo principal de movilización y así estuvo “perdida” por tres días. Sin poder resolver quien fué y la motivación de dicho ciberataque, la duda carcomió a los llamados “cibersoldados” del EMCO.

Para el año 2030, Financial Times anunció el comienzo de las discusiones sobre el status territorial antártico de cara a la finalización del tratado, al efecto de evitar aquello que había pasado en el año 2028, donde el Ártico había sido repartido de manera compulsiva entre los actores con poder militar de la región, lo cual provocó una serie de escaladas. La llamada mini “conflagración de invierno” -como se la conoció- permitió establecer los límites del Ártico.

En Argentina llegan a su límite operativo las Meko 360 y las 140. Nuevamente, no había reemplazo a la vista, por lo tanto, se volvieron a reducir preventivamente las horas de navegación, para evitar otra tragedia como la de 2017. La incorporación de los patrulleros de alta mar de la clase L’Adroit incorporados entre 2019 y 2023, sumaron una capacidad limitada para la defensa nacional. Eran buques importantes, pero carecían de capacidad para enfrentar unidades navales mayores.

Un año más tarde, se terminó efectivamente el sueño de “Las Malvinas Argentinas”. El gobierno de las Islas –producto de los ingresos del petróleo, pesca y turismo– pobló un tanto más su espacio territorial, por lo que comenzó a pagar por las defensas británicas existentes. En su presupuesto público apareció por primera vez el ítem *national defence spending*. En 2032, se declararon independientes y promovieron su asociación soberana al Reino Unido. Chile fue el primero en abrir una sede comercial, seguido por Uruguay. América del Sur dio lugar a la nación entonces más joven.

Mientras tanto, una crisis en África fue resuelta por un grupo de paracaidistas del ejército británico. Fueron desplegados desde Inglaterra en aviones C-17, que usaron de asiento militar el aeropuerto de la Isla de Santa Helena, construido entre 2012 y 2016, gracias a la previsión de fondos del DFID.

Para 2035, estancadas las negociaciones por la Antártida, todos los países que tenían intereses en ese territorio incrementaron su presencia naval y aérea. Aun cuando hicieron un esfuerzo por mantenerla desmilitarizada, fueron cada vez más los reportes que señalaron que la infraestructura existente se amplió, y en esas ampliaciones comenzaron a existir indicios de fuerzas militares encubiertas. Todo comenzó con un incidente menor en mayo de 2040, cuando empezó a instalarse una nueva base en territorio que Argentina consideraba propio.

La pérdida del ARA San Juan como punto de partida

Pensar en escenarios es la base de la planificación. Dónde queremos estar y qué peligros enfrentamos en la consecución del objetivo establecido son preguntas que constituyen una actividad primaria de la acción política. La política pública de defensa es una discusión de visiones acerca del futuro.

La pérdida del ARA San Juan, un submarino clase TR-1700, considerado el arma más moderna y “estratégica” de la Armada Argentina, muestra el estado actual de las FF.AA.; es el último –y más grave– incidente de una serie de eventos que ya venían acaeciendo en todos sus componentes.

Puesto en términos relativos, en 1981 (según el *Military balance* de 1982) Argentina tenía una población de 28 millones de habitantes y las Fuerzas Armadas disponían de 185.000 hombres, incluyendo 118.000 conscriptos y 21.000 hombres entre Gendarmería y Prefectura. Para 2017, el país ya tenía casi 15 millones más de habitantes, llegando a 44 millones. Pero ahora poseemos unas Fuerzas Armadas de 75.000 hombres, incluyendo 19.000 soldados voluntarios, y 31.250 hombres en Gendarmería y Prefectura. Si bien el mundo militar moderno no es mano de obra extensiva, en general las fuerzas militares del mundo mantienen alguna proporción en relación a la extensión de su territorio, su población y sus hombres (en armas o reservas). En 1981, el gasto en defensa era de U\$S 3.500 millones que, a valores actuales, equivaldrían a U\$S 9.750 millones. Hoy, rondamos los U\$S 3.700 millones.

Dos consensos rigen la política de defensa del país: uno, amplio y plural; un segundo, limitado a las élites políticas. El primero llevó a la promulgación de la Ley de Defensa Nacional en 1988 y dio origen a la consabida separación de defensa y seguridad. El segundo fue el ahogamiento presupuestario de las Fuerzas Armadas que se mantiene hasta la actualidad, junto con una atrofia funcional respecto de la misión principal que produjo el decreto 727/06.

Actualmente, la defensa como política pública, tal como está, no tiene sentido. Corre detrás de las necesidades políticas a los efectos de encontrar uno nuevo, en un escenario que se les presenta a todas luces adverso, empezando con las restricciones económicas y siguiendo con los clichés ideológicos que afectan una discusión seria sobre sus funciones y futuro. Para 2030, corremos el riesgo de no tener más una defensa sustentable.

Sin visión no hay misión, y sin ambas no existe articulación posible para que aquellos recursos del Estado que se estima que tengan un efecto real sobre la seguridad que decimos “comprar” en el largo plazo.

Dicha situación es producto de condicionantes internos. En primer lugar, fue necesario desarticular la corporación militar. Para ello, resultaba importante estructurar una serie de ideas que, aunque pusieran de manifiesto la “relevancia” de la defensa como política, en la práctica condujeron a una virtual irrelevancia operativa de las FF. AA.

Por un lado, se estableció la ausencia de hipótesis de conflicto. Por el otro, se armó una hibridación argumental incoherente, ya que por obra del decreto 727/06 deberíamos estar preparados para repeler una agresión externa estatal, lo cual obligaba a mirar las capacidades de potenciales agresores. El resultado fue una contradicción en puerta, ya que no “tenemos hipótesis de conflicto” y tampoco se podía establecer quiénes nos pueden agredir en un futuro. Por lo tanto, no tenemos una base real de planificación. A todos los efectos, da lo mismo incluir a Bolivia, Chile, EE.UU., Gran Bretaña, Rusia o China, todos con capacidades diferentes y potenciales agresores estatales. La consecuencia fue sencilla: las Fuerzas fueron relegadas sistemáticamente a misiones secundarias y se las limitó a funciones de asistencia frente a desastres o a ayuda a la comunidad. Cabe destacar que dichas tareas se vinculan a procesos de securitización, que los detractores de las nuevas normativas hoy repudian.

La idea por la cual existen cuatro grupos que debaten en el campo de la defensa: los llamados “renovadores”, los “restauradores”, los “revolucionarios” y los “replegados”, es una racionalización académica desde la torre de marfil. Políticamente, existen dos grupos: quienes desean volver a disponer de una defensa nacional funcional y quienes prefieren que el modelo de defensa nacional sea el de Costa Rica.

Una defensa funcional es aquella que discute la función, la estructura y qué necesidades tiene el país en un contexto volátil, incierto, ambiguo y complejo, mirando al futuro definiendo, desde lo estratégico, el nivel operacional, las capacidades que se necesitan y dejando en claro que es necesaria la asignación de recursos para ello. La palabra clave para este grupo es sustentabilidad.

Quienes desean el modelo de Costa Rica, hoy defienden ideas y una postura de defensa vinculada con el siglo XIX. La concreción de sus ideas sencillamente conlleva insustentabilidad del aparato militar por inanición e inacción, ya que el contexto hizo que sea obsoleto aquello que promueven.

Pero esto no es responsabilidad pura y exclusiva de los civiles. Al respecto, vale la pena realizar una reflexión sobre los mandos militares en democracia. No existe un estudio detallado de cómo decidieron enfrentar las crisis, los diversos ajustes que tuvieron en sus respectivas Armas, y qué grado de coordinación existió para plantear una modernización de defensa sustentable. Al momento, una lectura fragmentada de las consecuencias que tuvo para la defensa el liderazgo militar en democracia nos permite plantear cuatro hipótesis, no necesariamente excluyentes y con un énfasis variable: 1) los mandos se abocaron a realizar control de daños a los problemas relacionados con la guerra contra la subversión y las violaciones a los derechos humanos, ya que tenían más problemas dentro de sus Fuerzas, producto de la necesidad de su depuración, más que discutir acerca del futuro de las Fuerzas Armadas; 2) se dedicaron a pensar y plantear su futuro, pero nada pudieron concretar por los problemas de cohesión interna, a lo que se sumaron la inestabilidad económica y una política que inhabilitó la discusión; 3) sin margen de maniobra, acomodaron su suerte y la de las Fuerzas Armadas a la del liderazgo político. En algunos casos por incapacidad para moverse por las restricciones políticas y, en otros, en franca complicidad; 4) el proceso de rehabilitación de las Fuerzas Armadas obligó a aceptar las misiones impulsadas por la política en el proceso de inserción de Argentina con el mundo. Es por ello que pasamos de las misiones de paz de la ONU en la década de 1990 a las tareas de asistencia en catástrofes humanitarias. Son todas tareas subsidiarias, pero permitieron equiparse para estas funciones.

En definitiva, en Argentina no carecimos de discusiones sobre defensa. Por el contrario, hubo varias –en su mayoría, inconducentes– que avanzaron de manera reactiva, con una pluralidad limitada, y con márgenes bien establecidos, diseñados para no desafiar el statu quo dominante en materia de ideas.

Las limitaciones presupuestarias y la pérdida de capacidades

Las ideas contribuyeron a no encontrar una discusión equilibrada en relación al futuro de las FF.AA., mientras que la situación presupuestaria tuvo su contribución efectiva en la imposibilidad de reconstruir una capacidad

militar aceptable.

Movilizar mayores recursos presupuestarios de la agenda local a la de defensa para su reconstrucción material en democracia fue una misión imposible. La discusión presupuestaria no logró superar las siguientes preguntas: ¿para qué?, ¿con que lógica?, ¿por qué? Somos un país que vive en una zona de paz y no tiene hipótesis de conflicto. No hay necesidad, no hay plata, estamos en crisis.

En el dilema de asignación de recursos para la defensa conocido como “manteca versus armas”, Argentina optó siempre por el primero, posponiendo los programas de modernización de equipamiento y reemplazo de material obsoleto o buscando las opciones más baratas, en especial aquellas que pudieran ser provistas mediante la cooperación ingresando a los programas del tipo EDA (Excess Defense Articles) de EE. UU. o como recientemente se adquirieron cinco aviones Super Étendard “de oferta” a U\$S 12 millones, a razón de U\$S 2.5 millones por avión, cuando un F-16 Block 50C/D o MLU está en el orden de los U\$S 35 millones.

A ello se sumaron las ideas heredadas de la crisis de 2001, donde la popularización de un fracaso económico, como eran las fábricas recuperadas, se transformó en el campo de la defensa en “recuperación de capacidades”. La política de defensa intentó transformarse en política de sustitución de importaciones, bajo el precepto de “autonomía” y recuperación de la industria, usando un paradigma obsoleto frente a las transformaciones ocurridas a partir de la década de 1980 en el campo de la industria de defensa, donde la integración en la cadena de valor, los joint ventures, los off-set y la lógica de transferencia de tecnología a partir de desarrollos comunes se impusieron como económicamente rentables para los involucrados.

Del análisis del Military balance desde 1981 hasta 2017, podemos realizar las siguientes afirmaciones. El presupuesto de defensa cayó abruptamente en la década de 1980, post conflicto de Malvinas y para luego mantenerse estable en alrededor del 1%, pero siempre a la baja. En función del PBI, osciló entre el 0,8% y el 1%, y tuvo picos del 1,2%, independientemente de las condiciones económicas del país. Esta situación fue común tanto en períodos de restricciones, como en aquellos de crecimiento económico del país.

Se produjeron tres tipos de ajustes sobre el presupuesto, de características diferentes. El primero podríamos identificarlo como ajuste por crisis presupuestaria. Durante la década de 1980, encontramos en los Military balance del IISS una constante referencia que se resume en una frase: “li-

mitaciones de tipo presupuestaria”. En una economía en crisis y con pocos recursos disponibles para destinar en un contexto político de demandas sociales, los presupuestos militares sintieron el ajuste por la crisis, como fue sentido por toda la sociedad.

Aunque existieron pérdidas de guerra, sobre todo en el campo de la aviación, la estructura material de las Fuerzas Armadas conservaba considerables capacidades operativas en sus inventarios de “capital de trabajo”. Como a ello se sumaban las limitaciones presupuestarias, el material iba a encontrar un problema de difícil solución: las sanciones británicas impedían el normal abastecimiento de repuestos, lo que dio lugar a la aceleración de la llamada “canibalización” de equipos para mantener un estado operativo mínimo.

En la década de 1990, se produjo un distinto tipo de ajuste en el campo de la defensa. Desde 1993 y de forma sostenida hasta 1999, el país pudo crecer, aunque expandió sus niveles de deuda. Sin embargo, el sector defensa sufrió un nuevo tipo de restricción, que podríamos llamar ajuste por desacople. Mientras toda la región destinaba parte de su crecimiento del PBI a modernizar capacidades, la administración de Menem optó por adquirir equipamiento que “mantuviera el equilibrio de poder regional” y reemplazara las pérdidas de guerra.

Económicamente crecimos, pero se decidió no destinar parte de esa porción de crecimiento a mejoras de equipamiento, aunque sea transitoriamente. Se redujo el personal y también el presupuesto destinado a defensa. La lógica antes descrita se mantuvo inamovible: el gasto era para personal y no para operaciones. No hubo una modernización de los sistemas de armas y el caso Carrasco dio lugar a la ley de servicio militar voluntario, que terminó con las reservas entrenadas. Se promulgó la ley de reestructuración militar, que sigue vigente, pero nunca se hizo efectiva.

El presupuesto era suficiente para mantener funcionando aquello que podía funcionar y desprogramar aquello que no podía continuar operativo. Se asistió, por ejemplo, a la desprogramación de importantes capacidades como la venta del portaaviones ARA 25 de Mayo, que ya no se lo podía seguir manteniendo, removiendo el corazón y el sentido de la aviación naval de ataque. Se desactivaron los programas de investigación en tecnología misilística y se optó por subcontratar seguridad internacional mediante la participación en todos los regímenes internacionales posibles, como el Tratado de No Proliferación Nuclear y el MTCR (Régimen de Control de Tec-

nología de Misiles, por sus siglas en inglés), como parte de la inserción argentina al mundo.

En esta etapa, solo existió un programa de reemplazo programado. La desactivación de los Mirage IIIB de la Fuerza Aérea, al mismo tiempo que se incorporaban los A-4AR. Más tarde, se propuso realizar una modernización de los Mirage restantes por U\$S 39 millones, lo que les permitió seguir operativos hasta que una serie de accidentes fatales obligó a retirarlos de servicio, tanto en la administración de Kirchner como en la de Fernández.

Desde el punto de vista del personal, los sueldos se debilitaron tanto o más que durante el gobierno de Alfonsín y la ausencia de mejores perspectivas económicas llevó a la primera gran migración de personal a otras funciones en el mercado, como por ejemplo a líneas aerocomerciales o empresas de seguridad privada.

Asimismo, el Estado comenzó un proceso de enajenación de bienes militares, que fueron vendidos, pero cuyos fondos los militares no podían utilizar para realizar inversiones de capital que les permitiera modernizarse. Por el contrario, se utilizaron para afrontar otras prioridades en el Estado.

El ciclo de declinación del material militar se mantuvo impertérrito y el cambio de administración post crisis de 2001, llevó a cabo un tercer ajuste (aunque fue presentado como una recomposición en términos reales). En este caso, sucedió un ajuste por inflación, que se combinó con un cuarto tipo, que podríamos identificar como de ajuste por obsolescencia.

La lógica restrictiva se mantuvo, ya que solo se recibían incrementos en función de los cambios inflacionarios, sin hacer crecer el gasto en defensa en proporción al crecimiento existente en el PBI de la Argentina. Entre 2001 y 2002, el 90% del presupuesto de defensa estuvo destinado a los gastos de personal. Ello fue insuficiente, ya que durante varios meses tuvieron que tomarse medidas de recorte de días de trabajo o extender períodos de licencia para limitar los gastos operativos de las unidades.

El proceso de “rehabilitación” militar fue posible por un aumento de la cuota de poder personal de algunos jefes de las Fuerzas Armadas y la idea de la reconstrucción vía el desarrollo de una industria para la defensa. De esta manera, se destinaron ingentes recursos al complejo naval CINAR, para ponerlo operativo, se reestatizó la Fábrica de Aviones, la cual estaba en manos de Lockheed –que resultó en un desacierto comercial importante para la compañía aeronáutica– y se la rebautizó FadeA (Fabrica Argentina de Aviones) y se pusieron complejos industriales a modernizar vehículos

del ejército y a diseñar algún vehículo ligero. Pero la situación general no mejoró para el material militar. Se realizó I+D en defensa por medio de los PIDDEF (Programa de Investigación y Desarrollo para la Defensa), aunque la gran mayoría de ellos fueron “proyectos de papel” y se desarrollaron investigaciones primarias para drones como el SARA, satélites y radares.

Excepto por estos dos últimos, todo lo demás quedó en la fase de prototipo y no se produjo nada en serie que sume capacidades. Cabe destacar que de los satélites puestos en órbita, ninguno tuvo función que pueda clasificarse como militar y la instalación de radares viene con demoras presupuestarias importantes.

Se extendió la vida útil de armamento que ya no estaba en condiciones de enfrentar las tecnologías existentes en la región ni en el mundo. Teníamos piezas de museo funcionando y ningún programa activo –excepto las declamaciones– de mejoras de capacidades. La adquisición de helicópteros pesados rusos MI-17 devolvieron en un número insuficiente la capacidad de transporte pesado de ala rotativa, y cuatro buques polares de cerca de 30 años de antigüedad clase Neftegaz, también a Rusia, por U\$S 10 millones, de los cuales solo tres estarían operativos, son el legado de una gestión de defensa centrada en la “recuperación de capacidades”.

Cabe destacar que a partir de 2011, el Military balance señala: 1) la creciente obsolescencia del material militar, 2) la configuración tradicional de las Fuerzas Armadas orientadas a una agresión territorial estatal y 3) la tendencia de emplear a los efectivos militares en tareas de lucha contra el narcotráfico como una tendencia de la región y del país.

Durante la administración de Fernández de Kirchner, se consolidó la pérdida del stock de material y, bajo su condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, dejaron de prestar servicio un mayor número de capacidades militares. Salió de servicio la aviación de combate a reacción, se redujo la flota de transporte aéreo estratégico, disminuyó la cantidad de aeronaves con capacidades antárticas, quedaron fuera de servicio el grueso de los aviones de reconocimiento y el Boeing 707 que se utilizaba para tareas de vigilancia electrónica y se redujo el número de P-3 operativos.

Vaya un ejemplo a los efectos de señalar lo acuciante de esta situación. La otrora Aviación naval de guerra, que en 1984 contaba con 96 aviones y helicópteros –en su mayoría operativos– se redujo a 27 y solo dos aviones Super Étendard “capaces” de combatir al finalizar su mandato. Ese ejemplo se verifica en el resto de las Fuerzas Armadas. Si bien ya en 1983 existía

material obsoleto, como los aviones Neptune o los Lockheed Electra, ellos prestaron servicio hasta la década de 1990, y en esos casos tuvieron equivalentes de reemplazo cuando salieron de servicio. El último reemplazo programado fue el de los A-4P(Q) por los Super Étendard, a principios de la década de 1980.

Desde el regreso de la democracia, Argentina perdió constantemente capacidades, aunque sumando algunas de manera fragmentada, no sinérgica ni con una visión de “sistema” de defensa. Más bien primó la oportunidad y las capacidades que sirvieran para cumplir con lo demandado por el poder político. El presupuesto de defensa subió y bajó, pero nunca recuperó el poder adquisitivo que tuvo antes de Malvinas y solo durante los últimos tres años (2015/2016/2017) alcanzó una situación similar a la de 1997/1999.

Ciertamente, gastar más en defensa no significa necesariamente “comprar” mayor seguridad. Sin embargo, descuidar el componente militar implica aceptar más inseguridad.

Todos los planes que se propusieron quedaron inconclusos en sus objetivos o no pudieron ser llevados a cabo por falta de fondos. Los sectores que buscan mantener un status quo desfavorable para las Fuerzas Armadas suelen solicitar fuerzas más pequeñas, con menos capacidades, que hoy efectivamente existen, como consecuencia de la atrofia de todo el sistema de defensa.

¿Hacia dónde podemos ir?

Argentina se encontrará discutiendo el status quo en la Antártida en apenas tres ciclos presidenciales. Es ahora cuando resulta necesario comenzar con la reconstrucción funcional del instrumento militar. En un contexto de ajuste estructural del gasto público, es probable que el presupuesto de defensa vuelva a sufrir el llamado ajuste por crisis presupuestaria. Pensar la seguridad de la Argentina de forma integral significará un avance importante. Un país que tiene capacidades exiguas debe compartir recurso, así como establecer los controles democráticos correspondientes para limitar al máximo las disputas entre las distintas burocracias que cooperan y potenciales abusos por la posición de poder que pueden detentar. Necesitamos reordenar recursos y capacidades y hacerlos actuar de forma eficiente y coordinada.

En materia de la misión principal, Argentina tiene que trabajar siguien-

do los lineamientos generales que se establecen en la estrategia conocida como A2/DA o antiacceso y denegación de área por su estructuración defensiva a partir de pensar la defensa frente a un actor estatal que proyecte poder militar sobre el territorio nacional. Por el propio desbalance acaecido en el presente, hoy Brasil, Chile y el Reino Unido proyectan poder sobre el territorio e intereses del país. La continuación de asignación a misiones subsidiarias vía seguridad y el apoyo a la lucha contra el narcotráfico puede servir por un tiempo, pero se continuarán degradando las capacidades y perdiendo personal necesario para conducir operaciones complejas como es la guerra. Un ejemplo sencillo: cuando se retiren de servicio los A4AR también se retirarán los suboficiales que se dedican a los motores a reacción, por lo que se va a perder personal especializado, tan importante como el piloto de combate. No se suele visibilizar, pero son la savia de una fuerza militar. En el corto plazo, en vez de seguir pidiendo por el avión a reacción, que es un reclamo legítimo, ¿por qué no pensar en desarrollar una capacidad de ELINT-SIGINT como primer escalón para reconstruir una Fuerza Aérea con capacidad de control de los espacios aeronavales?

No necesariamente hay que recortar el Ejército. Sus dimensiones son exiguas si consideramos el territorio a defender y el futuro como guía. Como bien señala Rosendo Fraga, si perdemos la patagonia, perdemos el mar. Toda proyección de poder demanda un ancla territorial, que se encuentra actualmente afectada por un Ejército que, al igual que las otras Fuerzas, también languidece.

La modernización militar demanda poner en funcionamiento planes de reequipamiento militar, estableciendo algún tipo de escalonamiento en materia de adquisiciones. Ciertamente, deberá trabajarse con el transporte aéreo y de ala rotativa. Preparar el debido reemplazo para las Meko, que no pasa por las llamadas patrulleras oceánicas, sino buques de línea con capacidad antiaérea y antisubmarina, además de reconstituir una fuerza de submarinos con capacidad de portar misiles guiados, alineando nuestras capacidades con las de los vecinos, para poder plantear una defensa regional integrada y equitativa.

En el campo aeronáutico, lo prioritario es la estructuración y reconstrucción de capacidades de vigilancia, reconocimiento y guerra electrónica. Sumar antenas y equipamiento de vigilancia terrestre, además de establecer un CSIRT militar integrado con otras capacidades nacionales. Lo planteado es un inicio, la presencia en los espacios comunes con una actitud defensiva deberá

comenzar a construirse ahora. De lo contrario, solo así –y apropiándome de las palabras del Ministro de Defensa de Brasil Nelson Jobin–, “cuando el futuro nos alcance podremos decir que no, cuando necesitemos decir que no”.

Bibliografía

Battaglino, Jorge (2008). Palabras Mortales: ¿rearme y carrera armamentística en América del Sur?, Revista Nueva Sociedad No.215. Buenos Aires, Argentina.

Battaleme, Juan (2013), El Acceso a los Espacios Comunes y las Estrategias de Negación de Espacio y Antiacceso. Cuadernos de Geopolítica, No.1. Buenos Aires, Argentina.

Brooks, Rosa (2016). How everything became military and military became everything, Ed. Simon & Schuster, EE. UU.

Brooks, Stephen (2007). Producing security: multinational corporations, globalization and the changing calculus of conflict. Princeton University Press, EE. UU.

Campaña antártica, confirman sobrepuestos del más del 200% en alimentos, 27 de mayo de 2018, recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/2018/05/27/campana-antartica-confirman-sobrepuestos-de-mas-del-200-por-ciento-en-alimentos/>

Cisneros, Andrés (2014), Apuntes para una Política Exterior Post Kirchnerista, Ed. Planeta, Buenos Aires, Argentina.

Escude, Carlos (2012), "El Experimento del Bicentenario: las Políticas Pacifistas de Argentina 2003-2011", Cema Working Paper, Serie Documentos de Trabajo 437, Ucema. <https://ideas.repec.org/p/cem/doctra/437.html>.

Escude, Carlos (2013) ¿Somos un protectorado de Chile y Brasil?, en La Nación, 24 de enero de 2013. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1548409-somos-un-protectorado-de-chile-y-brasil>.

Financial Times, Sales Prices for Second Hand Private Jet Falls 35%, 24 de junio de 2017. Recuperado de <https://www.ft.com/content/23a59714-5813-11e7-80b6-9bfa4c1f83d2>

Financial Times, The Fight to own Antarctica, 24 de mayo de 2018. Recuperado de <https://www.ft.com/content/2fab8e58-59b4-11e8-b8b2-d6ceb-45fa9d0>

La Justicia desnuda el deterioro de las FF. AA., La Nación, 19 de junio de 2018, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2145211-la-justicia-desnuda-el-deterioro-de-las-fuerzas-armadas>

Powell, Robert (1993). "Guns, Butter and Anarchy", The American Political Science Review, Vol.87 No.1. EE. UU.

Reequipamiento de la Fuerza Aérea, Clarín, 3 de agosto de 1998. Recupe-

rado de https://www.clarin.com/politica/entregan-primer-caza-a4-ar_0_SJXmY-gk82g.html

The Military Balance: The Annual Assesment of Global Military Capabilities and Defence Economics (1981-2017), The International Institute for Strategic Studies, Routledge, Arundel House, Londres, Reino Unido.

Tokatlian, Juan Gabriel (2016): El país necesita una discusión sobre defensa, La Nación, 19 de septiembre de 2016, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1939137-el-pais-necesita-una-discusion-sobre-defensa>.

Tokatlian, Juan Gabriel (2017). Argentina y la Guardia Nacional de Georgia, Clarín, 10 de enero de 2017. Recuperado de https://www.clarin.com/opinion/argentina-guardia-nacional-georgia_0_B1lNI1kUg.html.

FUNDAMENTOS OLVIDADOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA: REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO ARGENTINO¹



JORGE BATTAGLINO

Investigador independiente del CONICET, profesor de la Universidad Torcuato Di Tella y de la Universidad Nacional de San Martín.

Introducción

Las reflexiones que se vierten en este ensayo están principalmente dirigidas a la comunidad de académicos de Argentina interesados en las cuestiones de Defensa. Su principal objetivo radica en subrayar la importancia del desarrollo de nuevas aproximaciones a una problemática que se encuentra sumida en una crisis que no parece tener fin. En lo que atañe a las Ciencias Sociales, ello se debe a la existencia de una lógica de argumentación sobre la defensa que no contribuye a superar la parálisis política en esta área. El interminable debate entre los que pregonan el control civil y aquellos que están interesados en la reconstrucción de las capacidades debe ser superado y no, precisamente, en la dirección de minimizar la importancia del control o de la necesidad de reequipamiento sino, por el contrario, en el sentido de identificar nuevas líneas de análisis que permitan indagar y

1. Este artículo es una versión revisada del publicado en la Revista Brasileira de Estudos de Defesa, de julio-diciembre de 2015.

superar aquello que es causa de la situación actual: el desinterés político por las cuestiones de la Defensa. Este aspecto es esencial, si partimos del supuesto de que una de las funciones de las ciencias sociales es nutrir a los políticos de nuevas visiones y abordajes a las problemáticas públicas.

Este artículo ofrece una lectura de la Defensa que se orienta a la identificación de factores que pueden contribuir a la reconstrucción del interés político en esta esfera. En particular, se concentra en el análisis de una de las dimensiones principales de la lógica de la argumentación sobre la defensa que ha predominado desde el retorno de la democracia y en los problemas que conlleva esa aproximación.

En este trabajo se llama la atención sobre un aspecto de la idea de Defensa Nacional, entendida como concepto y como política pública, que generalmente se da por sentado en las discusiones sobre el término y que tampoco ha recibido demasiada atención académica (Murray; Viotti, 1994). Nos referimos a sus fundamentos, a aquellos factores que determinan el grado de importancia que un Estado le atribuye a la Defensa; estos fundamentos o determinantes son los que explican el nivel de interés político y social en ella. Este artículo se ha gestado a partir de la preocupación por lo que podría definirse como la naturalización del interés por la Defensa; que implica una lógica de argumentación donde la Defensa no necesita ser explicada, lo que supone que la sola enunciación del término es suficiente para comprender su importancia y lo que se encuentra en juego, que no puede ser otra cosa que la misma supervivencia del Estado. De allí se desprende un postulado normativo: que los políticos deben ocuparse necesariamente de ella, mucho más aún cuando la perspectiva de la guerra o el conflicto no ha desaparecido por completo. Sin embargo, la experiencia histórica pone en evidencia que la Defensa ha recibido distintos grados de atención y que incluso ha sido desatendida en aquellos casos donde los estados experimentaban la inminencia de la guerra. Algunos trabajos han analizado esta particularidad a partir del estudio de casos en América Latina y en Europa (Pion Berlin; Trinkunas, 2007; Schweller, 2004).

A partir de la indagación de los determinantes de la Defensa Nacional, el artículo propone una conceptualización de los usos de este concepto. Este trabajo no es un estudio de caso ni tampoco una comparación, sino un intento de sistematizar analíticamente cómo debería estudiarse la Defensa. Entendemos que las diferentes visiones que existen sobre este tema son un excelente punto de partida para la delimitación de un

campo de estudio. La perspectiva que se propone aquí parte de algunos supuestos conceptuales.

El primero de ellos es que las concepciones esencialistas sobre la Defensa, en el sentido de aquellos argumentos que dan por sentada su importancia o que creen que los Estados deben preocuparse indefectiblemente por ella, no contribuyen a comprender la riqueza y variaciones históricas que el interés por la defensa tiene en cada unidad estatal. En otras palabras, es una aproximación que dificulta la comprensión de ciertos casos donde ha recibido escasa atención (Schweller, 2004). El interés de las sociedades por la Defensa varía considerablemente, aun cuando los Estados experimenten amenazas inminentes a su existencia. Por ello, su relevancia no debería ser presumida ni naturalizada. La Defensa es una dimensión de la política estatal profundamente condicionada por la historia, la cultura, la ideología, la geografía y el contexto regional e internacional; por esa razón, nunca podría tener el mismo peso o recibir la misma atención de parte de los Estados.

El segundo supuesto es que a pesar de que la invocación al término Defensa Nacional pareciera eliminar o suspender cualquier discusión sobre su importancia, la Defensa no deja de ser otro concepto de las Ciencias Sociales y, como tal, presenta rasgos comunes a algunos de ellos. Se trata de una noción polisémica, aunque generalmente se la asocie con la posesión de mayor o menor cantidad de armamento.

Finalmente, es un concepto disputado, en el sentido de que no existe una definición neutral. Su orientación tiene efectos sobre la percepción de amenaza de los Estados, las misiones de las Fuerzas Armadas y de seguridad, los recursos que destinan a ellas, cómo se entrenan o el armamento que adquieren, entre otros aspectos (Frederic, 2011; Pion Berlin; Arceneaux, 2000).

En particular, la experiencia de la Argentina desde 1983 revela con contundencia, y de manera extrema, la importancia de analizar el nivel de los fundamentos. El peso de la visión esencialista en la Argentina se aprecia en el hecho de que la mayoría de los debates sobre el tema gira en torno a cuestiones materiales u organizacionales, como la adquisición de armamento o la cantidad de personal.³ Esta aproximación, que reduce la Defensa a una discusión sobre los medios (que obviamente son de suma

3. De un total de 53 trabajos sobre Defensa en la Argentina publicados entre los años 2000 y 2014, ninguno hizo referencia a la dimensión de los fundamentos.

importancia) no advierte la relevancia conceptual y política de identificar sus determinantes o fundamentos, es decir, aquellos factores que incentivan que la sociedad y sus políticos se interesen en ella.

Cabe mencionar que la falta de reflexión sobre esta dimensión de la Defensa posiblemente se vincule con las características del desarrollo disciplinar de las Ciencias Sociales. El estudio sobre este concepto no ha ocupado un lugar destacado en las Ciencias Sociales de América Latina. Los análisis sobre la Defensa han sido generalmente marginales si se los compara con otras áreas de la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales o la Sociología. Ello se debe a varias razones y entre ellas cabe destacar que el campo de la Defensa “es relativamente nuevo” (Murray; Viotti, 1994) y que, además, ha sido incorporado subsidiariamente y opacado por la sofisticación teórica y metodológica de los estudios sobre Seguridad (Wilson; Forest, 2008).

Asimismo, la Defensa era considerada un asunto reservado a las Fuerzas Armadas, algo que no alentaba, sobre todo en un periodo de predominio de regímenes militares, el interés académico por estos temas. La llegada de la tercera ola democrática a Sudamérica despertó un fuerte interés por las relaciones civiles militares y, en particular, por los mecanismos e instituciones de control civil de las Fuerzas Armadas (Diamint, 1999). Esta atracción por el control de los militares abrió paso en la década de 1990, a medida que disminuía la posibilidad de una reversión autoritaria, a la reflexión sobre los temas de Defensa. Es allí donde comienza a conformarse una comunidad de académicos en distintos países provenientes de la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales, la Historia, la Sociología, entre otras disciplinas, cuyas preocupaciones giraban en torno al campo de los estudios de la Defensa tanto en el sentido tradicional del término (amenazas de origen estatal-militar), como en el de los enfoques que proponían una visión integral subsumiendo la Defensa en la Seguridad.

Este incipiente campo temático ha alcanzado distintos niveles de institucionalización, y fue Brasil donde más se ha desarrollado. Sin embargo, se trata de un espacio que presenta una gran diversidad en términos de las concepciones, por ejemplo, respecto a cómo debería estudiarse el concepto o a qué dimensiones debería incluir. El proceso de demarcación del objeto de estudio es inherente a la constitución de cualquier campo temático; y éste supone identificar un espacio propio de indagación, una dimensión de la realidad social que tiene especificidad propia. Este ejercicio no se

encuentra exento de desafíos sobre todo en vista de la riqueza y diversidad de las lecturas que existen sobre la defensa y, principalmente, por el hecho de que la indagación sobre el objeto de estudio o sobre el estatus del área como campo de análisis ha estado ausente.

Este artículo busca contribuir a la demarcación del campo temático proponiendo un enfoque conceptual para estudiar las cuestiones de Defensa. Su principal argumento es que esta área puede estudiarse considerando al menos tres niveles de análisis distintos, todos interrelacionados aunque con lógicas diferentes. En primer término, se encuentra el nivel de la *definición conceptual* de la Defensa Nacional, generalmente presente en trabajos académicos, pero fundamentalmente en documentos oficiales de los estados. Luego, encontramos el nivel de los *medios*, es decir, de aquellos aspectos materiales y no materiales que la posibilitan, por ejemplo, la cantidad de armamento que posee un Estado, su doctrina militar o si posee industria militar. Por último, existe la indagación sobre aquellos factores que determinan un mayor o menor interés en ella. Los Estados destinan más o menos presupuesto, compran más o menos equipamiento, en suma, su interés difiere considerablemente. Esta dimensión, que definimos aquí como *los fundamentos de la Defensa* es, a nuestro juicio, la más decisiva, pues define los recursos materiales y simbólicos que un Estado le destinará. En otras palabras, se trata del nivel que permite anticipar cuán viable o sustentable es la Defensa de una nación. Estos tres niveles responden a los siguientes interrogantes: ¿Cómo define un Estado a la Defensa Nacional? ¿Cuáles son los medios que despliega para garantizarla? y ¿Cuáles son los factores que determinan el grado de atención política que recibe?

Cabe destacar que el artículo no pretende efectuar una explicación exhaustiva de las definiciones existentes sobre la Defensa, ni de los medios asociados y ni de aquellos fundamentos que incentivan o alejan el interés político por ella. Por el contrario, la principal motivación es evidenciar la complejidad del concepto y proponer una forma de sistematizar su estudio. El trabajo asume también una perspectiva normativa al plantear que *el nivel de los fundamentos es el que define el grado de atención que la Defensa* recibirá de los políticos. En este sentido, las demandas sociales, políticas o de los mismos militares para incrementar el presupuesto militar o para la adquisición de nuevo equipamiento sólo serán viables si existe interés político para satisfacerlas. Por ello, el análisis de los determinantes es uno de los aspectos que explica la fortaleza o debilidad de la defensa

de un Estado. Sostener que el interés de los políticos es el que finalmente define los recursos simbólicos y materiales que recibirá la Defensa puede parecer evidente, sin embargo, la literatura sobre este tema es escasa. Este artículo se divide en tres secciones principales: en la primera se explica la importancia heurística del caso argentino en términos de la clasificación propuesta; luego se analizan consecutivamente el nivel de las definiciones, el de los medios y finalmente el de los fundamentos.

El potencial heurístico del caso argentino

La Defensa en Argentina ha recibido escasa atención de los políticos desde el regreso de la democracia en 1983. Ello se evidencia en la constante disminución del gasto militar, las escasas compras de armamento y en el desmantelamiento de la industria militar durante la década de 1990. A pesar de que esta situación comenzó a revertirse en los últimos años del kirchnerismo, los avances logrados no han sido suficientes para modificar la caracterización de la Argentina post 1983 como un caso de “déficit de atención” de las cuestiones de Defensa (Pion Berlin; Trinkunas, 2007). En este sentido, se trata de un ejemplo ideal para aislar aquellos factores que favorecen o afectan el interés de una nación en esta área, es decir, para identificar sus fundamentos. El caso es aún más relevante, no sólo porque la Argentina mantiene un conflicto territorial con una potencia como Gran Bretaña, con la que mantuvo una guerra en 1982, sino también porque sus vecinos han adquirido importantes cantidades de armamento.

En este sentido, la experiencia de la Argentina pone en evidencia que la Defensa no es un concepto que pueda definirse en términos esencialistas; por ello es que las declamaciones sobre su relevancia, sobre el estado de indefensión del país o sobre la obsolescencia del armamento disponible, no logran explicar por qué el interés político continúa siendo bajo pese a un panorama que para muchos pone en juego la defensa del país (Calle, 2007).

El desinterés por la Defensa en la Argentina comenzó luego de la caída de la última dictadura militar (1976-1983). Cabe destacar que no se trató de un gobierno militar más, de los numerosos que tuvo Argentina durante el siglo XX, sino de uno que provocó la mayor tragedia humana de toda la historia del país y que fracasó en los planos político, económico y militar. El panorama desolador que heredó el presidente Raúl Alfonsín en 1983 con-

dujo previsiblemente a un profundo y persistente divorcio entre la sociedad y todo aquello relacionado con el mundo militar, que aun perdura. Si la sociedad civil había sido definida como “militarista” hasta la década de 1970, la experiencia con la última dictadura la volcó al polo contrario, al del antimilitarismo más acérrimo. La Defensa no permaneció indemne a esta transformación cultural, identificada de inmediato con lo militar, fue una víctima menor y predecible de la debacle generalizada del régimen militar (Battaglino, 2013).

Cabe mencionar que las cuestiones de Defensa habían experimentado una etapa de auge que se extendió durante gran parte del siglo XX y que entró en decadencia luego de la derrota en la guerra de las Malvinas por las razones mencionadas (Battaglino, 2013). Hasta entonces, Argentina destinaba un porcentaje considerable de su presupuesto nacional al gasto militar, que era legitimado por la presencia de tres hipótesis de conflicto simultáneas: dos con países sudamericanos (Brasil y Chile) y otra con una potencia extra-regional (el Reino Unido). Además, el país poseía una importante industria bélica. Esta etapa de apogeo no puede escindir del papel político que asumieron las Fuerzas Armadas desde el golpe de Estado de 1930. Décadas de tutelaje y de gobiernos militares habían deformado su papel al favorecer una desmedida concentración de poder económico, territorial y organizacional, que luego colapsaría por su propio peso e ineficiencia.

La derrota en las Malvinas, y la transición por derrumbe que provocó de inmediato, favoreció la retirada desordenada de las Fuerzas Armadas del gobierno, dejándolos en una situación de debilidad política que propiciaría el juzgamiento de militares acusados por violaciones a los derechos humanos y el establecimiento de políticas de control civil inéditas en la historia argentina (Fontana, 1990). La institución militar, mientras tanto, experimentaba una profunda crisis de identidad y fuertes divisiones inter e intra-fuerzas que provocaron tres levantamientos durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989). Al mismo tiempo, la sociedad descubría con espanto y asombro la magnitud y lo sistemático de las violaciones a los derechos humanos cometidas desde el aparato del Estado. Éste es el contexto que llevaría a la ruptura civil-militar más importante de la historia argentina; la relación de la sociedad con la defensa nunca volvería a ser la misma.

No es casual, entonces, la pérdida de interés de los políticos argentinos por los temas de Defensa: se trata de una conducta racional, cualquier

mención a ella era identificada de inmediato con lo militar y provocaba un enérgico rechazo del electorado. La oposición generalizada de la sociedad hacia las Fuerzas Armadas se convirtió en un fuerte incentivo político para la desactivación de una de las principales fuentes de poder interno que aún mantenían; los conflictos limítrofes pendientes en los años ochenta (López, 1994). Los políticos entendieron que la Defensa definida en términos clásicos (la protección contra amenazas externas estatales) era un área funcional para el mantenimiento del poder militar. La presencia de hipótesis de conflicto constituía una fuente de poder organizacional, porque las amenazas percibidas permitían justificar Fuerzas Armadas de mayor tamaño y presupuesto (Buzan; Weaver, 2003). Así, el mantenimiento de varios escenarios de conflicto bélico distorsionaba la asignación de recursos en un entorno en el que era necesaria su redistribución hacia otras áreas del Estado.

En este marco, el gobierno de Raúl Alfonsín avanzó en la resolución de los problemas limítrofes pendientes con Chile e inició una etapa de profundización de la cooperación e integración con Brasil. La exitosa distensión que resultó de tal estrategia permitió disminuir considerablemente el presupuesto militar del 3.5% del PBI en 1983 al 1.8% en 1989 (Fontana, 1990). Asimismo, la nueva democracia argentina dio un importante paso al sancionar, en 1988, la Ley de Defensa que distingue taxativamente la Defensa Nacional de la Seguridad Interior y que limita el empleo de las Fuerzas Armadas a las agresiones de origen militar, estatal y externo. La ley prohíbe, por lo tanto, el empleo de los militares en misiones de seguridad interna. Sin embargo, el temor a fortalecer nuevamente a la institución militar condujo a que la separación entre defensa externa y seguridad interior, fundamental para un país que había experimentado 50 años de golpes militares, no estuviera acompañada por un planeamiento estratégico que identificara los posibles escenarios de empleo del poder militar en el sentido clásico del término. Esta etapa de declinación de las cuestiones de defensa no se alteró sustancialmente durante la década de 1990. La instauración de un programa de ajuste neoliberal reforzó la desatención al reducir aún más el presupuesto de la defensa al 1.1% del PBI. Asimismo, la industria militar experimentó un brutal ajuste: el 90% de las empresas de este sector fueron privatizadas o directamente cerradas, y las pocas que sobrevivieron en manos del Estado vieron sus actividades paralizadas o con niveles de producción muy disminuidos (Huser, 2002). Por otra parte, la participación en operaciones de paz se transformó en la principal misión

de las Fuerzas Armadas, a pesar de la importancia de estas misiones, el empleo de los militares en papeles tradicionales continuaba sin ser definido por las autoridades políticas (Anzelini; Poczynok, 2014).

La mayor parte de los especialistas comparten el diagnóstico de que el principal problema de la Defensa en la Argentina radicaba en el bajo presupuesto militar, la falta de renovación del equipamiento militar o el problema de gran cantidad de oficiales en relación a los soldados (Acuña; Runza, 2006; Calle 2007; Laferriere; Soprano 2015; Scheetz, 2015). Sin embargo, en ninguno de estos análisis se hacía referencia a la dimensión de los fundamentos y a cómo operaban desalentado el interés político y social en ella.

En otras palabras, el cambio drástico en la ideología predominante de la sociedad y de los políticos, que se plasmó en un generalizado rechazo al papel político que los militares cumplieron entre 1930 y 1983, redujo sustancialmente el interés por la Defensa y, más importante aún, llevó a su exclusión de la estrategia de desarrollo del país.

Por ello, era previsible que las discusiones y los reclamos permanentes sobre la necesidad de adquirir armamento o de otras reformas necesarias luego de 1983 no condujeran a ningún resultado, porque tales demandas no estaban relacionadas con el nivel de los fundamentos, algo que no era contemplado ni por el discurso político ni por el de los académicos.

Defensa Nacional: definiciones oficiales y conceptuales

Un primer nivel de análisis de la Defensa Nacional abarca el conjunto de definiciones que pueden encontrarse en documentos oficiales y en investigaciones académicas. En ambos casos, se trata de enunciados abstractos que suelen compartir, sin embargo, dos puntos en común. El primero relacionado con la misma idea de “defensa” que siempre alude al resguardo o protección de ciertos objetos referentes como la soberanía, el territorio, los intereses nacionales, la independencia, la autodeterminación, la integridad territorial, los derechos y libertades de los ciudadanos, entre otros aspectos (RESDAL, 2015). El segundo componente se vincula con la protección de tales objetos referentes frente a amenazas que puede ser de origen externo o interno o ambas (Buzan; Waever; Jaap

de Wilde, 1998).

En el caso de las definiciones oficiales, la Defensa es concebida en términos integrales, como una dimensión de la acción del Estado que demanda del esfuerzo coordinado de toda la sociedad. Desde el punto de vista académico, se trata de un área de indagación sobre aquellos conflictos, amenazas o riesgos que involucren actual o potencialmente el empleo de las Fuerzas Armadas en el marco del esfuerzo coordinado de una nación; por ello, como objeto de estudio tiene una lógica integral. Aunque el componente militar tiene un papel central en el enfrentamiento o disuasión de riesgos o amenazas, la Defensa también se construye y fortalece a partir de la acción de componentes no militares del estado, por ejemplo, de una política exterior que contribuya a fortalecer la resolución pacífica de los conflictos. De allí se desprenden numerosos temas de investigación, desde los más directamente vinculados con el conflicto interestatal –como la guerra, la estrategia militar o las alianzas militares– hasta los relacionados con la dimensión no militar de la Defensa, como el grado de cohesión social, el nivel de legitimidad social de las Fuerzas Armadas, la importancia de la industria militar, el papel desempeñado por los científicos, la función social de los militares, entre muchos otros.

De esta definición se deduce que el estudio de la Defensa es eminentemente interdisciplinar y multidisciplinar al incluir entre otras a la Ciencia Política, la Sociología, las Relaciones Internacionales, la Historia, el Derecho, la Geografía, los derechos humanos, la Geopolítica, los estudios estratégicos, los estudios sobre seguridad internacional. Al mismo tiempo, se trata de un área de estudio que no es autónoma: no posee leyes propias. Tampoco es autosuficiente, en el sentido de que se baste para explicarse a sí misma. Su causa primera, por el contrario, es la política.

Sin embargo, las definiciones oficiales y conceptuales suelen excluir referencias a los medios o instrumentos para alcanzar la protección de los objetos referentes, más allá de las alusiones obvias a las Fuerzas Armadas como instrumento principal de la defensa de un país. Todos aquellos medios que coadyuvan a que la defensa sea viable o efectiva generalmente no son examinados en este nivel.

Defensa Nacional: los medios

No hay Defensa Nacional viable sin medios adecuados. Sin lugar a dudas, este nivel es el más mencionado cuando se piensa en la protección de una nación. Si los objetos referentes pueden ser muy variados, lo mismo sucede con los medios que suelen ser los siguientes: las armas, la estrategia/doctrina militar y las alianzas. Es evidente que la defensa más sólida es aquella que descansa en la presencia simultánea de estos factores, es decir, en el despliegue de Fuerzas Armadas con capacidad disuasiva, de una estrategia/doctrina militar que se derive lógicamente de objetivos políticos factibles y de un sistema de alianzas que compense las debilidades de un Estado.

Es muy común que la Defensa Nacional se asocie de manera automática con la posesión de armamento en calidad y cantidad (Butfoy, 1997) y, desde esta perspectiva, los instrumentos materiales que la posibilitan asume un papel central: no existe defensa viable sin armas que la hagan posible. Esta perspectiva es muy común en distintas vertientes del realismo político y ha sido difundida en las relaciones internacionales por el enfoque realista en sus diversas variantes. Los supuestos teóricos de la anarquía, la supervivencia estatal y el principio de autoayuda conducen de manera natural al dilema de seguridad y las carreras armamentistas. La imposibilidad de conocer las intenciones últimas de los Estados no hace más que perpetuar la dinámica de desconfianza y competencia militar que por momentos puede estar atenuada pero que no puede ser eliminada. Esta lógica lleva a valorar la posesión de capacidades materiales, en particular, las armamentistas que son las que garantizan la supervivencia del estado. La continuidad estatal sólo puede ser asegurada alcanzando el equilibrio de fuerzas militares; de lo contrario, la ventaja militar puede ser explotada de forma oportunista en favor del actor estatal que la posea. De allí se desprende el principio de emulación, que no es más que la constatación de que las naciones suelen incorporar el armamento y la doctrina de los países más exitosos desde el punto de vista militar (Waltz, 1979).

Es indudable que la posesión de armamento es un aspecto de suma importancia para la Defensa Nacional; sin embargo, la idea de que las armas son las que finalmente deciden el resultado de un conflicto ha sido puesta en duda. En los últimos años, autores como Biddle (2006) o Lieber (2005) han sostenido que los Estados que poseen las Fuerzas Armadas más gran-

des y mejor equipadas no siempre ganan las guerras en las que se embarcan. Más aún, Biddle sostiene que la superioridad material o tecnológica no es lo que garantiza la victoria sino, sobre todo, la doctrina y la táctica empleadas y lo más relevante es la capacidad para eludir o neutralizar las fortalezas del adversario y maximizar las propias. En otras palabras, los resultados de los combates dependen más de la estrategia y táctica militares que del número de tropas o de la superioridad tecnológica. De hecho, el actor más débil desde el punto de vista militar fue el que triunfó en el 55% de las guerras en el periodo 1950-1998 (Arreguin-Toft, 2005). En este sentido, se afirma que la revolución de los asuntos militares, que está detrás de las transformaciones de las fuerzas militares de los EE.UU., ha sido sobrevalorada (Biddle, 2006).

El debate sobre la importancia de las armas versus la capacidad para diseñar la estrategia y la táctica adecuadas, revela la importancia de la dimensión no armamentista de la defensa. Las maquinarias militares más perfectas fueron derrotadas primero en los escritorios de los estrategas. De allí la importancia de este nivel de análisis. Colín Gray (1999) sostiene que la estrategia es el uso que se hace de la fuerza y de la amenaza de ella para los fines de la política, es lo que une política y fuerza; es decir, los objetivos de la política y la estrategia deben estar alineados. La concepción estratégica de un estado parte de analizar su posición en el sistema mundial, de identificar los principales problemas internacionales, cómo afectan a sus intereses, cuáles son sus prioridades, sus aliados y sus valores en política exterior. El nivel estratégico establece el papel que se le asigna a la Defensa en el marco de la política exterior, en particular, qué nivel de fuerza militar se está dispuesto a utilizar, en qué tipos de conflictos se debería intervenir y en cuáles abstenerse, los escenarios donde podría actuar y el tipo de relación con las instituciones multilaterales de seguridad.

Las armas y las ideas son medios que permiten alcanzar la defensa de una nación; sin embargo, las alianzas entre unidades del sistema internacional también han sido una herramienta en la búsqueda de maximizar la defensa. El principal objetivo de las alianzas es la protección del interés nacional cuando se percibe que el mismo no puede garantizarse unilateralmente (Walt, 1985). En las relaciones internacionales realistas y liberales, han desarrollado distintos argumentos sobre este tema.

Para los realistas, la Defensa Nacional puede garantizarse mediante dos

tipos de política de alianzas: la del balance o la del plegamiento. Las políticas de balance tienden a buscar el equilibrio de fuerzas militares a través de un reforzamiento defensivo. Los Estados forman alianzas para enfrentar desequilibrios reales o eventuales, provocados por unidades estatales superiores en capacidades. En el balance puede anticiparse políticas de fortalecimiento de la dimensión militar, la magnitud del mismo será distinta dependiendo de la versión del realismo de la que hablemos. El plegamiento, en cambio, supone una aproximación distinta a la Defensa. Ocurre cuando un Estado se alinea con otro que es más poderoso, es una estrategia empleada generalmente por los Estados débiles. Estas unidades deciden que el costo de oponerse al más fuerte, generalmente próximo geográficamente, excede los beneficios que se pueden alcanzar si no se lo confronta. En los casos de plegamiento, la Defensa se ve severamente afectada, ya que el Estado que se pliega acepta su debilidad militar. La supervivencia estatal queda garantizada en este tipo de estrategia, porque el más poderoso se compromete a respetar la soberanía de aquellos que aceptan su posición en el sistema (Walt, 1985).

Finalmente, los enfoques liberales, como la teoría de la paz democrática, el pacifismo comercial o el institucionalismo, contemplan un sistema internacional donde la difusión de la democracia, el comercio y las instituciones alejen cada vez más la posibilidad de la guerra. Los mecanismos que se postulan son muy variados, desde las restricciones institucionales de la democracia, pasando por las coaliciones económico-sociales transnacionales interesadas en mantener y profundizar el comercio, hasta el potencial de las instituciones internacionales para generar compromisos y reciprocidad. De este modo, algunos países entienden que la mejor estrategia para garantizar la Defensa Nacional es aquella que descansa en la profundización de estos procesos, en otras palabras, en la difusión de la democracia, en la expansión del comercio mundial y en el fortalecimiento de las instituciones y regímenes globales (Oneal; Russett, 1997).

Defensa Nacional: sus fundamentos

La dimensión de los fundamentos de la Defensa Nacional ha sido virtualmente olvidada tanto en el debate público como en el análisis académico

sobre el tema. La discusión e indagación sobre ella suele concentrarse casi exclusivamente en el nivel de los medios y, en particular, en torno a la cantidad y calidad del armamento que un estado posee o a cuestiones de estrategia y táctica militar. Sin embargo, este tipo de aproximación no permite avanzar sobre la comprensión de ciertos fenómenos claves, como por ejemplo, los motivos por los que los países destinan más o menos recursos a sus Fuerzas Armadas. En este sentido, el nivel de los fundamentos gira en torno a la identificación y explicación de las condiciones políticas que incentivan el interés de los políticos y la sociedad en la Defensa Nacional. Desde el punto de vista metodológico, los fundamentos permiten dar cuenta de las variaciones en los medios, es decir, son su variable independiente.

Cabe aclarar que la literatura sobre el tema es escasa y, para el caso de América Latina, se reduce al trabajo de Trinkunas y Pion Berlin (2007), quienes proponen el concepto de “déficit de atención” como una situación en la que la sociedad civil y política tienen un bajo interés por la Defensa Nacional, en el sentido de que recibe escasos recursos materiales y simbólicos. Estos autores sostienen que existen factores estructurales y sociales que determinan el grado de interés. De este modo, este trabajo señala la importancia de identificar y analizar aquellos aspectos que explican la fortaleza o debilidad de la defensa de una nación.

La importancia de este nivel fue señalada con anterioridad en *El Soldado y el Estado*, el clásico trabajo de Huntington (1995) sobre relaciones civiles-militares. Aunque allí no se plantea abiertamente la cuestión de los fundamentos, el análisis de Huntington sobre el patrón histórico de las relaciones civiles-militares en los Estados Unidos reconoce implícitamente la relevancia explicativa del nivel de los determinantes para explicar la viabilidad de la Defensa Nacional. Este aspecto se desprende del análisis de los imperativos funcionales y sociales.

Según Huntington, el equilibrio de las relaciones civiles-militares, que son esencialmente conflictivas desde su perspectiva, depende de la coexistencia armónica de dos variables: los imperativos sociales y los imperativos funcionales. Los imperativos sociales se derivan de la ideología predominante de la sociedad. Huntington identifica cuatro grandes ideologías: liberal anti-militar, conservadora pro-militar, fascista pro-militar y marxista anti-militar. Por otra parte, los imperativos funcionales se derivan de las amenazas externas percibidas; en este sentido, el grado de compatibilidad entre la ideología predominante

y el nivel de amenaza externa es la clave explicativa de la fortaleza o debilidad de la Defensa Nacional. Huntington analiza el caso de los EE.UU. hasta la década de 1950 para sustentar su argumento. Sostiene que, hasta la Segunda Guerra Mundial, la ideología predominante fue profundamente antimilitarista y que este imperativo social permitió, en un contexto de baja amenaza externa, un bajo nivel de gasto militar y de despliegue permanente de militares. En efecto, hasta el comienzo de la Segunda Guerra, la sociedad estadounidense había tenido una visión negativa de sus militares; éstos eran vistos con sospecha y hostilidad. Se consideraba que las Fuerzas Armadas eran solamente necesarias en tiempos de crisis, cuando la sociedad reconocía la necesidad de movilizar su poder militar pero, cuando el peligro se conjuraba, se aislaba y debilitaba a los militares hasta que surgiera un nuevo conflicto. La Guerra Civil, el conflicto Hispano-Americano y la Primera Guerra Mundial fueron claros ejemplos de este patrón que revelaba el rechazo de la sociedad estadounidense a la presencia de aparatos militares importantes.

El enfoque de los imperativos permite que Huntington pueda anticipar cuándo es más probable que se produzca una crisis en la Defensa Nacional. Desde esta perspectiva, la Defensa de los Estados Unidos enfrentará una etapa de riesgo si se modifica el imperativo funcional (incremento del nivel de amenaza externa) en el contexto de un imperativo social que permanece constante. Este es el escenario que Huntington describe al cabo de la Segunda Guerra Mundial cuando la amenaza soviética se vuelve permanente. Existen dos posibles resultados en un contexto de asincronía de imperativos: o la ideología permanece inmune, lo cual pondría en riesgo a la nación, o la sociedad se vuelve más conservadora, de manera de enfrentar la amenaza externa. Huntington se inclina por esta segunda opción, pero más allá de su posición normativa, lo relevante de su análisis es que identifica el que quizás sea el principal dilema en el nivel de los fundamentos: cómo compatibilizar las necesidades de la Defensa con los valores e ideología dominantes de una sociedad. La respuesta a este dilema es de vital importancia para la protección de un Estado y no puede avanzarse en ella sin reconocer la relevancia de este nivel de análisis cuando se diseña e implementa la política para el área.

En suma, la teoría de Huntington contribuye a señalar la importancia de dos de los principales fundamentos: el nivel de amenazas y los efectos

que ejerce sobre la defensa/Fuerzas Armadas la ideología predominante de una sociedad.

La percepción de amenaza que experimenta un país es un incentivo para que los políticos y la sociedad se interesen por la defensa. Los Estados que experimentan altos niveles de riesgo externo son los que suelen destinar mayor atención material y simbólica a su dispositivo militar (Desch, 1996). Por el contrario, los países que no enfrentan tales amenazas y que perciben que su supervivencia se encuentra garantizada suelen experimentar “déficit de amenazas”.³

Asimismo, existen otras lecturas sobre el impacto de la ideología de las elites políticas y de la sociedad en el grado de interés por la Defensa. Aunque se suele partir del supuesto de que las ideas conservadoras o de derecha son más favorables a la Defensa Nacional, como Huntington sostenía, mientras que las de izquierda tienden a rechazar altos presupuestos militares o políticas exteriores agresivas, en los hechos tal diferencia no se verifica con tanta precisión. El caso de la Argentina es un claro ejemplo de este punto ya que durante la década de 1990 la implementación del programa neoliberal fue funcional a una continua reducción del presupuesto militar y al desmantelamiento de la industria militar (Eissa, 2010). De hecho, la agenda de la Defensa ocupó un lugar marginal durante ese periodo. Ello se debió a que el modelo de desarrollo que proponía el neoliberalismo se asentaba en una lectura del mundo fundada en los principios de la globalización liberal donde la soberanía y la autonomía estatal parecían debilitarse aceleradamente. Organizar un sistema de protección efectivo, con el fin de enfrentar potenciales conflictos con Fuerzas Armadas de otros Estados, carecía de sentido cuando se confiaba en el poder pacificador del comercio y las alianzas internacionales para garantizar la soberanía. Este discurso de relativización de la soberanía, sumado a la implementación del Consenso de Washington, condujo al desmantelamiento de la industria militar y a la cancelación de desarrollos tecnológicos de avanzada, que eran banalizados y acusados de ineficientes desde los puntos de vista económico y comercial. No es de extrañar, entonces, que las misiones de paz se transformaran, virtualmente, en la misión principal para los militares y

3. El “déficit de amenazas” puede ser definido como un escenario estratégico en el que desaparecen la percepción o percepciones de amenaza a la defensa de un Estado, o se debilitan considerablemente, y no son reemplazadas por otras nuevas. Un tratamiento detallado de este concepto puede encontrarse en Buzan (2006).

que la doctrina de las nuevas amenazas tuviera tanta difusión por aquellos años; algo coherente para un modelo de desarrollo que concebía a la Defensa como un gasto innecesario y que tendía a definir al papel militar en términos crecientemente policiales (Canelo, 2011).

Por otra parte, aunque la izquierda ha sido definida en muchas ocasiones como antimilitarista, sobre todo como resultado de sus históricos conflictos con las Fuerzas Armadas, la experiencia reciente de los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana muestra el patrón contrario: de una alianza con las Fuerzas Armadas que ha repercutido favorablemente en el aumento del gasto militar y en la adquisición de armamento entre otros aspectos (Battaglino, 2015). De hecho, estos gobiernos han implementado proyectos políticos que atribuyen a la Defensa y/o a las Fuerzas Armadas el rol de actores claves para alcanzar objetivos definidos como estratégicos. Las administraciones de la nueva izquierda han implementado modelos de desarrollo que han incluido a la defensa/Fuerzas Armadas; en particular, en el marco de la implementación de distintas variantes de programas neodesarrollistas (D'Araujo, 2010). Los militares también han sido incorporados cuando las capacidades estatales civiles no son suficientes para implementar políticas de ampliación de derechos en vastos sectores de la población. Tal es el caso de Bolivia y, en menor medida, de Brasil (Dube; Pinzon, 2012).

En este sentido, quizás sea necesario considerar no sólo la orientación ideológica de un gobierno sino también su modelo de desarrollo y, sobre todo, en qué medida incorpora a la defensa/Fuerzas Armadas para el cumplimiento de sus objetivos. La relevancia de éstos pueden aumentar cuando el modelo de desarrollo incluye objetivos tales como incrementar los márgenes de autonomía nacional para el manejo de los recursos definidos como estratégicos o para mejorar el control de su territorio, en estos casos se suele valorar el despliegue de un instrumento militar debidamente equipado. La importancia atribuida a la autonomía también queda en evidencia en los programas neodesarrollistas que perciben a la defensa como un motor del desarrollo económico y también de su garantía y protección, este aspecto estuvo presente en el diseño de la estrategia de defensa de Brasil del 2008 (D'Araujo, 2010). Desde esta perspectiva, una defensa adecuada permite garantizar la soberanía y la integridad territorial, que son los pilares esenciales para el desarrollo y la protección de todos los recursos materiales y humanos que posee una nación. En otros casos, el motor

de la Defensa lo constituye la implementación de estrategias de política exterior que incluyen el escenario de despliegue global del poder militar, lo cual demanda de una organización equipada para poder interoperar en misiones multilaterales con las Fuerzas Armadas más avanzadas del planeta.

Asimismo, el antimilitarismo de los políticos y de la sociedad no se encuentra solamente determinado por su ideología sino también por experiencias traumáticas o conflictivas con las Fuerzas Armadas; tal es el caso de muchas de las llamadas “reacciones civilistas” en la historia de América Latina. Un ejemplo evidente es el de Chile a partir de 1930, cuando la sociedad y los políticos reaccionaron a la militarización de la década previa, lo que trajo aparejado una drástica reducción del gasto militar y una prolongada condena social a las Fuerzas Armadas (Nunn, 1976). Más recientemente, se encuentra el caso de la Argentina, en donde la experiencia colectiva con la última dictadura, que provocó un genocidio llevado a cabo por fuerzas militares y de seguridad gracias a una estructura represiva estatal omnipresente, generó un profundo rechazo social hacia todo aquello que se asociara con el Estado. Este antiestatismo de la sociedad argentina facilitó la implementación del programa neoliberal más radical de toda la región, que comenzó a ser desmontado, a partir de 2003, con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner. La etapa que comienza en el 2003 señala el retorno progresivo de un Estado fuerte pero que esta vez comienza a ser percibido por la sociedad ya no en términos represivos sino como un actor que difunde el bienestar (Grugel; Riggirozzi 2007). No es casual, entonces, que este contexto de reencuentro de la sociedad con el Estado sentara las bases para un incipiente retorno de las cuestiones de la Defensa y que se comenzara a plantear la necesidad de incorporarla a la estrategia de desarrollo nacional.

Comentarios finales

Este trabajo ha explorado un nivel de análisis poco estudiado del concepto de Defensa. Su principal objetivo no ha sido la exhaustividad, sino el de presentar una conceptualización que requiere una ulterior elaboración para profundizar tanto la indagación sobre los fundamentos aquí analizados como otros que no fueron contemplados. Asimismo, es necesaria mayor investigación empírica que permita comprender el impacto que los distintos

fundamentos tienen sobre los medios y las definiciones de la defensa.

El artículo ha sido motivado, en gran medida, por la creciente difusión de lógicas que plantean una suerte de reduccionismo armamentista. En efecto, una proporción sustantiva de los debates sobre la Defensa en la academia y en los medios de comunicación se concentra en la importancia de las armas y en la de otros medios de la Defensa, desconociendo la relevancia de variables, como los fundamentos, que son las más decisivas a la hora de pensar y gestionar políticamente este tema. El diagnóstico sobre qué es lo principal y qué es lo secundario para la defensa de una nación no puede desconocer la existencia de fundamentos que son los que finalmente permiten dar cuenta de disimiles niveles de interés en tales cuestiones. Para ello es fundamental distinguir conceptualmente lo principal del epifenómeno.

Nada en este análisis apunta a menoscabar la importancia de las capacidades materiales, por el contrario, las armas son fundamentales y sin ellas no hay defensa ni victoria posible en un conflicto. Asimismo, el nivel de coherencia entre la estrategia nacional, la estrategia militar y la táctica o doctrina militar es igualmente determinante para la defensa de una nación. Sin embargo, la dimensión de los fundamentos es decisiva en dos planos distintos. Cuando se trata de explicar las variaciones en los niveles de atención política sobre la Defensa y cuando debe reflexionarse acerca de cómo promoverla de manera sostenible en el tiempo. La defensa de una nación se juega principalmente en sus fundamentos.

Bibliografía

Acuña, Marcelo; Runza, Ricardo. (2006). *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*. Buenos Aires: Altamira.

Anzelini, Luciano; Iván Poczynok. (2014). “De la política militar a la política de defensa. El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011) como punto de inflexión”. *Perspectivas para la gestión, el Estado y las políticas públicas*, v.1, n.2, pp: 72-95.

Arreguin-Toft, Ivan. (2005). *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.

Battaglino, Jorge. (2015). “Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana”. *Política y Gobierno*, v.XXII, n.1, primer semestre, pp: 3-43.

Battaglino, Jorge. (2013). “Auge, caída y retorno de la defensa en la Argentina”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 13, n.1, enero-marzo, pp: 32-39-

Biddle, Stephen. (2006) *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton: Princeton University Press.

Butfoy, Andrew. (1997). “Offence–Defence Theory and the Security Dilemma: The Problem with Marginalizing the Context”. *Contemporary Security Policy*, v.18, n.3, pp: 38-58.

Buzan, Barry. (2006). “Will the ‘Global War on Terrorism’ be the New Cold War?”. *International Affairs*, v.82, n.6, pp: 1101-1118.

Buzan, Barry; Weaver, Ole. (2003). *Regions and Powers; the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Pres.

Buzan, Barry; Waever, Ole; Jaap de Wilde. (1998) *Security: A New Framework For Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

Canelo, Paula. (2011). “Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa”, en Pucciarelli, Alfredo (coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Calle, Fabián. (2007). “Rambo, versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile”. *Nueva Sociedad*, v. 211, pp:13-21.

D’Araujo, María Celina. (2010). “Los militares y el desarrollo en América del Sur”. En Marcela Donadio (comp), *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: Resdal-Prometeo.

Desch, Michael. (1996). “Threat Environments and Military Missions”.

En Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp: 12-30.

Diamint, Rut. (1999). *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Nuevo Hacer.

Duarte Villa, Rafael; Weiffen, Brigitte. (2014) "South American Re-armament: From Balancing to Symbolizing Power". *Contemporary Security Policy* vol.35, n.1, pp: 138-162.

Dube, Sebastien; Viviana García Pinzón. (2012). "Las tareas contemporáneas de las Fuerzas Armadas latinoamericanas y la necesaria revisión de la teoría de la consolidación democrática". *Estudios Ibero-Americanos*, v.38, n.1, pp: 119-143.

Escudé, Carlos. (2014). "El protectorado argentino y su indefensión actual: un análisis desde el realismo periférico". Trabajo presentado en el Congreso de FLACSO/ISA, Buenos Aires, julio de 2014.

Eissa, Sergio. (2010). "Lo que el neoliberalismo se llevó. Reconstruyendo la Política de Defensa argentina". Working Paper N° 40. Programa Defensa y Seguridad. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.

Fontana, Andrés. (1990). "La política militar en un contexto de transición: Argentina 1983-1989. *Documento CEDES*, v. 34.

Frederic, Sabina. (2011). *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Gray, Colin. (1974). "Strategic Ideas and Defense Policy: the Organizational Nexus". En Beamont, Roger and Edmonds Martin (eds). *War in the next Decade*. Lexington: University Press of Kentucky, pp. 89-109.

Grugel, Jean; Maria Pia Riggirozzi.(2007). "The return of the state in Argentina". *International Affairs*, v.83, n.1, pp: 87-107.

Huntington, Samuel. (1995). *The Soldier and the State*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press.

Huser, Herbert. (2002). *Argentine Civil-military Relations: From Alfonsín to Menem*. Washington: National Defense University Press.

Laferriere, Guillermo; Soprano, Germán. (2015) *El Ejército y la Política de Defensa en la Argentina del Siglo XXI*. Rosario: Prohistoria.

Lieber, Keir. (2005). *War and the Engineers. The Primacy of Politics over Technology*. Ithaca: Cornell University Press.

López, Ernesto. (1994). *Ni la ceniza ni la gloria: actores, sistema políti-*

co y cuestión militar en los años de Alfonsín. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Mani, Kristina. (2011). "Military Entrepreneurs: Patterns in Latin America". *Latin American Politics and Society*, v.53, n.3, pp: 25-55.

Murray, Douglass; Viotti, Paul (eds). (1994). *The defense policies of nations: a comparative study*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Nunn, Frederick M. (1976). *The Military in Chilean History: Essays on Civil Military Relations, 1810-1973*. Albuquerque: University of New Mexico.

Oneal, John; Russett, Bruce. (1997). *The Classical Liberals were right: democracy, interdependence, and conflict 1950-1985*. *International Studies Quarterly*, v.41, n.2, pp: 267-293.

Pion-Berlin, David; Harold Trinkunas. (2007). "Attention Deficit: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America", *Latin American Research Review*, v.42, n.3, pp: 76-100.

Pion-Berlin, David; Arceneaux, Craig. (2000). "Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America". *Armed Forces & Society*, v. 26, pp: 413-436.

RESDAL. (2015). *Atlas Comparativo de la Defensa Nacional*. Buenos Aires: Resdal.

Scheetz, Thomas; Ariel Pfurr; Miguel Ansorena Gratacos. (2015). *Manual de Teoría de la Gestión Económica de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Schweller, Randall. (2004). "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing". *International Security*, v.29, n. 2, Fall 2004, pp: 159-201.

Walt, Stephen. (1985). "Alliance Formation and the Balance of World Power." *International Security*, v.9, Spring 1985, pp: 3-43.

Waltz, Kenneth. (1979) *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: GEL.

Wilson, Isaiah; Forest, James. (2008). *Handbook of Defence Politics. International and Comparative Perspectives*. London and New York: Routledge.

LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA. UNA MIRADA PRESUPUESTARIA



SERGIO G. EISSA

Doctor en Ciencia Política (UNSAM), Maestro en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales (FLACSO) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Investigador UBACyT en el Proyecto N° 20020150100231BA: “China, Rusia e India en América Latina: interacciones políticas, económicas y militares a principios del Siglo XXI” (Resolución UBA N° 4756/16). Directora: Mg. Elsa Llenderrozas.

Con la colaboración de PAULA FERRO ARIELLA

Doctoranda en Ciencia Política (UNSAM), Magister en Política Social (UBA) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Ex asesora en materia presupuestaria en la Subsecretaría de Gestión y Administración Financiera y en la Secretaría de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1998-2003).

Introducción

La política de defensa argentina ha estado atravesada por tres constantes¹ desde el retorno de la democracia en 1983. La primera es la puja en torno a la definición de “defensa nacional” en general, y sobre qué debe entenderse por “agresión externa” en particular. Por un

1. En cuanto a los cambios y sus factores condicionantes de la política de defensa argentina entre 1983 y 2010, se sugiere ver Eissa (2015).

lado, un sector de la comunidad epistémica² de la defensa nacional logró que se plasmará el denominado “consenso básico” en tres leyes: la Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional (1988, Presidente Raúl Alfonsín, Unión Cívica Radical [UCR]), la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior (1992, Presidente Carlos Menem, Frente Justicialista de Unidad Popular³) y la Ley Nº 25.520 de Inteligencia Nacional (2001, Presidente Fernando de la Rúa, ALIANZA⁴) y su modificatoria del año 2014 (Presidente Cristina Fernández de Kirchner, Frente Justicialista para la Victoria⁵). El acuerdo programático entre los dos más grandes partidos nacionales (PJ y UCR), junto con parte de la comunidad académica argentina, tiene como principios liminares la supresión de las hipótesis de conflicto con los países de la región, el gobierno civil de la política de la defensa y la separación orgánica y funcional de la defensa nacional y la seguridad interior (Eissa, 2013). Debe quedar claro que esta separación no es tajante en tanto que el Estado, en términos weberianos, no renuncia al uso máximo de la violencia que representa la utilización de las Fuerzas Armadas. Esta situación, prevista en el artículo 99 de la Constitución Nacional, se encuentra reglamentada por los artículos 31 y 32 de la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior.

Asimismo, resulta importante señalar que el “Consenso Básico” no es unánime entre la clase política y los académicos argentinos, y que ha sido cuestionado durante la década de 1990 y a partir del año 2015. En primer lugar, sostienen que la Ley de Defensa Nacional es “vieja”, en tanto fue elaborada durante la Guerra Fría (1947-1991) y que fue la respuesta a la constante intervención de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en el sistema político argentino entre 1930 y 1983. En consecuencia, y en segundo lugar, argumentan que la ley debe adecuarse al escenario de la post Guerra Fría para permitir al Poder Ejecutivo emplear las FF. AA. contra las mal llama-

2. De acuerdo a Haas (1992), ésta se evidencia cuando “las interpretaciones compartidas conducen a un sentido de identificación y solidaridad dentro del grupo”, pero así también, éstos conducen a aversiones compartidas. Por su parte, Sabatier (1993) define la coalición de apoyo que son grupos de instituciones públicas y privadas que comparten sistemas de creencias y que “trabajan como una coalición para lograr sus objetivos políticos”.

3. Partido Justicialista (PJ), partido Intransigente (PI), partido Demócrata Cristiano (PDC), entre otros.

4. UCR, Frente Grande (FG), Frente País, partido Socialista Popular, partido Socialista Democrático y PDC.

5. PJ, PI, FG, partido Comunista Congreso Extraordinario, partido Movimiento Nacional Alfonsínista-FORJA, entre otros.

das “nuevas amenazas”, especialmente el narcotráfico y el terrorismo. Por último, también argumentan que el Decreto Nº 727/2006 se excedió en la interpretación de la definición “agresión externa” del artículo 2º de la Ley de Defensa Nacional⁶ (Eissa, 2018).

Una segunda constante es que la Defensa Nacional es una cuestión irrelevante en la agenda pública. Dicho de otra manera, no figura entre las prioridades de políticas públicas de los habitantes de la República Argentina⁷.

En tercer lugar, la política de defensa también ha sido irrelevante en la agenda de gobierno⁸. Para indagar sobre este punto existen, al menos, dos caminos. Por un lado, se pueden estudiar los discursos que los Presidentes de la Nación han realizado frente a las Asambleas Legislativas correspondientes a la inauguración de los períodos de sesiones ordinarias (Fraga, 2002) en particular, y el discurso político en general (Eissa, 2015). También, un instrumento relevante es la realización de encuestas entre los líderes políticos. Este es un trabajo pendiente, pese al esfuerzo realizado por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales⁹. Por otro lado, se puede analizar la asignación y el gasto efectuado en materia presupuestaria (Eissa, 2015 y Eissa, 2017b). En efecto, la información presupuestaria “se constituye en una herramienta central a la hora de definir una acción de gobierno” y muestra la orientación que ha tenido el gasto a lo largo de los años (Pesce et al., 1999: 65), lo cual refleja las prioridades gubernamentales, lo que convierte a ambos en un reflejo de la intención política (Follietti, 2004; Adams, 1992).

Este artículo se inscribe en los trabajos de análisis presupuestarios realizados previamente por Ernesto López (1994); Miguel Pesce, Eduardo Estévez, Sergio Eissa y Analía Minteguiaga (1999); y, fundamentalmente, por

6. El Presidente Mauricio Macri aprobó el Decreto Nº 683 del 23 de julio de 2018, que efectúa una reforma parcial al Decreto Nº 727/2006. Dado que no afecta el objetivo central de este artículo, la norma presidencial y los cambios introducidos no serán analizados en esta oportunidad.

7. En cuanto a las encuestas de opinión ver Mora y Araujo (2010), IPSOS-FLACSO (2010) y CARI (1998, 2002, 2006, 2010 y 2015). Es interesante señalar que aún en las encuestas realizadas por el CARI entre los líderes de opinión se refleja tanto la irrelevancia como la puja del debate reseñada por diversos autores.

8. En cuanto a que se entiende por agenda pública y agenda de gobierno, ver Eissa (2015).

9. Ver también cita 8.

10. Thomas Scheetz publicó numerosos artículos sobre el tema del presupuesto de la defensa nacional. Citamos solamente su libro donde plasma el trabajo de muchos años.

Thomas Scheetz *et al* (2015)¹⁰, entre otros. Respecto de este último autor, este trabajo se diferencia en que nuestra propuesta se posiciona en el campo de la ciencia política, especialmente en las teorías de las políticas públicas y economía de gobierno y, por otro lado, complementa el trabajo realizado por Miguel Pesce *et al* (1999).

En la primera parte, realizaremos un breve análisis sobre cómo se visualiza el presupuesto desde las políticas públicas. Posteriormente, analizaremos el gasto efectuado por el gobierno argentino entre 1983 y 2018. Este análisis se encuentra dividido en tres períodos históricos y un apartado especial. El primero abarca desde el retorno de la democracia hasta principios de la década de 1990. Este primer recorte obedece a tres motivos: a) esos años corresponden con la consolidación democrática (O'Donnell, 1989, y Huntington, 1995), b) en el año 1990 se alcanza el control civil de las Fuerzas Armadas luego del último levantamiento carapintada (Estévez, 1991); c) hiperinflación e inflación alta con estancamiento económico (Basualdo, 2001); y d) durante la década de 1980 se aplicaba un procedimiento contable para registrar los gastos y los recursos. El segundo período histórico abarca la década de 1990 hasta el 2001, porque en el año 1993 se aprobó la ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional y porque estuvo vigente el Plan de Convertibilidad con un dólar “quieto”, ajuste de la estructura estatal y nula inflación (Basualdo, 2001). El tercer período, que se extiende de 2002 a 2018, se ha caracterizado por alta inflación, tipo de cambio flotante, y expansión y contracción “sesgada”^{11 12}, del gasto público. El cuarto subapartado realizará un análisis general entre 1983 y 2018 del Inciso 1, correspondiente a sueldos y pensiones, que representan la mayor proporción del gasto en defensa en Argentina. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

11. De Elía, Catalina (2018, 22 de julio), “Oscar Oszlak: ‘Este gobierno no achicó el Estado, hay una superestructura política mucho más densa’”, en Infobae, Buenos Aires (Consultado el 22 de julio de 2018 en <https://www.infobae.com/sociedad/2018/07/22/oscar-oszlak-este-gobierno-no-achico-el-estado-hay-una-superestructura-politica-mucho-mas-densa/>).

12. IProfesional (2018, 20 de julio), “Crítico informe de CIPPEC: Mauricio Macri aumentó la estructura del Estado y hay más ‘nombramientos a dedo’”, en Iprofesional, Buenos Aires (Consultado el 22 de julio de 2018 en <http://www.iprofesional.com/notas/271916-crecimiento-personal-macri-empleo-argentina-ministerio-ajuste-estado-aumento-planta-competencia-estatal-cippec-nombramiento-designacion-cambiamos-cargos-publicos-Critico-informe-del-CIPPEC-Mauricio-Macri-aumento-la-estructura-del-Estado-y-hay-mas-nombramientos-a-dedo>).

Un interludio analítico¹³

1.- Ciclo presupuestario y políticas públicas

El proceso de presupuestación estatal está indisolublemente vinculado al ciclo de política pública. Éste es entendido como el proceso relacionado con el desarrollo de acciones dentro del Estado desde el momento en que una cuestión pública es problematizada e ingresa en la agenda de gobierno a fin de destinarle recursos para su resolución. El debate en torno a la cuestión no es neutral ni objetivo, sino que refleja la estructura de poder en torno a él¹⁴, y, en consecuencia, sesga las alternativas de políticas que se le presentan al decisor (Eissa, 2015). Una vez elegido un curso de acción, la política pública es elaborada, se le asigna un presupuesto y se implementa, lo cual supone el desarrollo de las acciones pertinentes hasta la evaluación relacionada con su resultado.

En términos presupuestarios ello implica identificar la política (¿cómo se resolverá un problema público/necesidad?), dimensionar la acción (¿cuánto se hará?), asignarle recursos (¿costo de la acción?), realizar el seguimiento de su ejecución en términos reales y financieros (¿cómo se está llevando a cabo la implementación: relación entre lo que se hace y lo que cuesta?) y evaluación (rendición de cuenta físico-financiera: ¿cuánto se hizo, cómo se hizo y cuántos recursos se aplicaron de acuerdo a lo planificado previamente?).

Sintéticamente, puede decirse que política presupuestaria y gestión pública tienen una amplia zona de identificación o intersección, en tanto el ciclo presupuestario constituye una planificación de la acción, necesaria e ineludible, para generar una gestión que logre los resultados que se han propuesto. En términos generales, suele mencionarse la necesidad de la planificación en función de mejorar no sólo la eficacia de la política pública, sino también la eficiencia y economía.

Puede comprenderse el presupuesto como la expresión de las políticas públicas que un gobierno desarrolla, el cual permite aprehender, además, el sentido político de la acción gubernamental.

13. Salvo donde se indica, seguimos el trabajo inédito de Ferro Ariella y Eissa (2008).

14. Nikolaos Zahariadis sostiene que el que define es el que decide (Eissa, 2015).

Por lo tanto, se asume el carácter político y no estrictamente financiero del presupuesto. Éste es el articulador de las políticas y coincide con el primer año de una planificación plurianual. Esta proyección plurianual no implica una rigidez en términos de las políticas a seguir, sino la visión de mediano plazo y la posibilidad de introducir las modificaciones necesarias para un período próximo, como consecuencia de los avances logrados u obstáculos vislumbrados en el primer ejercicio.

Mientras que el presupuesto tuvo su origen en la necesidad del control contable por parte del legislativo; el planeamiento surgió como la necesidad de pensar racional y organizadamente la acción de gobierno para determinar los objetivos, los instrumentos para alcanzarlos y los insumos necesarios para activarlos. En general, el planeamiento se considera como un curso de acción proyectado, como un medio para alcanzar un fin, como un proceso para alcanzar una decisión racional, como una manera de utilizar económica, eficaz y eficientemente los recursos disponibles.

De esta manera, plan y presupuesto son facetas del mismo proceso. Por ello, presupuestar sin planear se acerca a la improvisación y deja de ser un plan de acción. A su vez, planear sin tener en cuenta las restricciones económico-financieras ni asignarle recursos a la política pública tiene poco valor funcional y se convierte en un mero ejercicio “teórico”. Cada parte debe disciplinar a la otra y el producto final debería llevar, idealmente, la impronta de ambas. Esta desconexión, entre cada una de sus facetas, ha sido uno de los problemas de la política de defensa en Argentina: la improvisación y los planes sin presupuesto.

Por otro lado, el presupuesto debe cumplir condiciones y criterios a fin de evitar arbitrariedades, facilitar la toma de decisiones en función de información confiable respecto de la manera en que las políticas responder a los problemas públicos y permitir evaluar sus resultados.

Esta forma de pensar el proceso presupuestario permite convertirlo en un sistema de información, y su uso facilita vincular los diferentes momentos del ciclo de políticas públicas y la asignación de recursos. Asimismo, la vinculación de los diferentes ciclos presupuestarios, a través del sistema de información, sirve para analizar las tendencias de corto plazo, si se circunscribe a un solo ciclo presupuestario (coincide con el año fiscal) o de mediano y largo plazo, si se toman N ciclos. El carácter de ese análisis dependerá del tipo de información que se utilice en la realización del presupuesto. En la medida en que ciertas variables no se explicitan en la

estructura presupuestaria no puede haber problematización de la acción pública y evaluación de la misma. Para ello, el presupuesto debe registrar no sólo variables financieras sino también las físicas. Si esa información se encuentra registrada detalladamente, posibilita el diagnóstico, el seguimiento-evaluación y el control de la política pública. Para que ello suceda, es necesario crear la rutina, la institucionalización y la instrumentación de un registro del ex-ante (programado) y del ex-post (ejecutado o realizado) de dichas variables.

La introducción de estos datos da lugar a la generación de una nueva cultura de las organizaciones públicas que posibilita la evaluación integral de las políticas y donde la evaluación es tomada como necesaria y parte del proceso, y sin la cual la eficacia del ciclo siguiente se verá severamente reducida. Por otro lado, la consideración de esas variables habilita la realización de un control diferente por parte de los organismos de control interno y externo.

Esta situación es fundamental, ya que lo habitual en el ámbito de la administración pública argentina ha sido diluir las responsabilidades, lo que impide el mejoramiento y eficacia de la acción pública y crea el espacio de encubrimiento que potencia la corrupción. Asimismo, al considerarse lo programado (ex-ante) y determinarse lo ejecutado, de acuerdo a las variables físicas y financieras, las agencias públicas ven restringida la posibilidad de mantener o expandir sus recursos de forma incremental, situación característica y tradicional en el marco de la supervivencia de la burocracia.

Por otro lado, en tanto todas las decisiones sobre las políticas tienen incidencia presupuestaria, ellas concluyen en efectos expansivos que pueden ser superiores en la medida en que no se transite por la vía de la reasignación de recursos, determinada en base al diagnóstico, la evaluación de desvíos, la explicación de la causa de éstos y la asignación de responsabilidades. Promover la asignación a través de este proceso de naturaleza microeconómica implica que puede realizarse mejor el control de las variables macroeconómicas.

Finalmente, entender la idea de ciclo presupuestario –y del presupuesto en sí como un sistema de información con las características mencionadas– refuerza el proceso democrático. La información presentada de tal forma ayuda a una mejor evaluación de la gestión de gobierno por parte de los ciudadanos, así como a ser partícipe del control a través de los canales

institucionales de participación que se habiliten.

2.- *Etapas del gasto*

Los conceptos que aquí se exponen son aplicables principalmente al funcionamiento de la administración financiera de la Administración Pública Nacional y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es posible que en muchas provincias y municipios no exista familiaridad con ella por estar sujetas, fundamentalmente, a otros principios relacionados más con aspectos contables tradicionales que con los principios de administración financiera o presupuestaria extendidos en el ámbito de la administración nacional.

La consideración de estos conceptos es claramente importante desde el punto de vista de la gestión, ya que la implementación de una política no sólo depende de la capacidad de llevar adelante los objetivos sustantivos y finales propuestos ella, sino que también están sujetos a la capacidad del funcionario de realizar en tiempo y forma los requisitos impuestos por las instituciones para dar cuenta del proceso presupuestario. Este conocimiento, lejos de ser una traba al funcionamiento de las distintas agencias y las prestaciones que ellas brindan, son una herramienta con gran potencialidad desde el punto de vista de la planificación presupuestaria.

Por consiguiente, el conocimiento y, en este caso, de los distintos momentos que atraviesa el gasto en la administración pública son una condición más para la correcta y eficiente ejecución de una política pública.

Los momentos del gasto están referidos a las distintas etapas que siguen las transacciones realizadas en el ámbito del Estado para poder producir los bienes y servicios públicos que éste presta. Ellos dan cuenta del diferente "nivel de realización efectiva" que ellas tendrán. A su vez, en términos generales, tener en cuenta estos diferentes momentos ayuda a planificar y programar con distintos horizontes temporales la acción gubernamental, particularmente en lo que hace a la administración financiera, haciendo, asimismo, más ágil la reprogramación presupuestaria, cuando ello resulta necesario.

Los momentos del gasto se conocen como: compromiso, devengado y pagado. Cada gasto a realizar debe pasar por cada una de estas etapas. Por su parte, cada rubro del gasto tiene su manera particular de comprometerse, devengarse y pagarse; es decir, cada transacción atraviesa de manera

distinta, de acuerdo a su especificidad, cada uno de esos momentos.

El *compromiso* es el acto que da origen a una obligación de pagar una suma determinada de dinero, en virtud del cual los créditos presupuestarios se destinan definitivamente a la realización de aportes, subsidios, transferencias o gastos para la ejecución de obras, la adquisición de bienes, remuneraciones o contratación de servicios (Mecon, s/f)

El gasto devengado implica el surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios públicos oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestación (Mecon, s/f). La etapa del devengado es la única adecuada para medir el avance financiero en la ejecución del presupuesto y, por lo tanto, es el momento del gasto que posibilita la vinculación con los avances físicos, tanto en términos de producción como de adquisición de recursos reales (Mecon, s/f).

El gasto pagado se refiere al registro del pago que debe efectuarse en la fecha en que se ponga a disposición el cheque, se formalice la transferencia o se materialice el pago por entrega de efectivo u otros valores (Mecon, s/f).

El último momento es el de la evaluación y el seguimiento, que sirven para:

- identificar los problemas de la gestión y buscar las herramientas que permitan resolverlos o mitigarlos;
- convertir en un producto necesario de la programación del siguiente ciclo presupuestario;
- rever las prioridades presupuestarias;
- evaluar la implementación de cada uno de los servicios públicos;
- evaluar el desempeño de la gestión global del gobierno.

3.- Clasificadores del gasto¹⁵

Es común escuchar diferentes análisis sobre el gasto en distintas áreas del gobierno. Salvo algunas excepciones, esos estudios reflejan un desconocimiento de los distintos clasificadores del gasto que podemos encontrar en el presupuesto. Ese desconocimiento lleva a confundir, por ejemplo, el gasto del “Ministerio de Defensa” con el “Gasto de Defensa”. Cada

15. Solo se señalan los utilizados en este trabajo.

clasificador permite un acercamiento distinto a la estructura del gasto. El abordaje del presupuesto a través de cada uno de ellos no excluye a los otros, sino que son complementarios y permiten enriquecer la información que se quiere analizar.

Los clasificadores más utilizados son:

a) Por Objeto del Gasto

Es conocida como clasificación por Inciso y éstos son:

Inciso 1: Gastos en personal

Inciso 2: Bienes de consumo

Inciso 3: Servicios no personales

Inciso 4: Bienes de uso

Inciso 5: Transferencias

Cabe destacar que suele utilizarse este clasificador como el clasificador presupuestario por excelencia, aunque desde un punto de vista más crítico del análisis, éste sólo dice lo que compra el Estado, pero, por sí sólo, no nos dice nada acerca de qué se hace y cómo se impacta con la acción gubernamental en las necesidades insatisfechas o problemas públicos a tratar.

Esta aclaración no resta importancia a la necesidad del clasificador, sino que lo coloca en el marco conceptual que se ha venido desarrollando. Por consiguiente, desde el punto de vista de este análisis presupuestario, un ejercicio válido sería ver la congruencia entre la prestación de determinado servicio público y lo que el Estado “compra” para garantizar su producción. Por ejemplo, si se sostiene que se van a fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas, pero la mayor proporción del gasto está concentrado en el inciso 1, existe una incongruencia entre la formulación de la política de defensa, en este caso, y su ejecución.

b) Finalidad y Función

La clasificación funcional permite discriminar el accionar del gobierno de acuerdo al destino que tiene cada uno de los servicios públicos. Los gastos así identificados permiten determinar las asignaciones de recursos a cada uno de los objetivos generales e instrumentos que se emplean para alcanzarlos.

Esta clasificación permite:

- identificar el gasto destinado a cada una de las políticas públicas;
- realizar la agregación del accionar del Estado según el destino del gasto público;
- obtener la consolidación de los servicios públicos de acuerdo a la función que cumplen;
- construir un instrumento útil para la toma de decisiones;
- analizar el destino de los gastos en funciones determinadas;
- agregar el presupuesto por programas.

Se trata de un instrumento que favorece el análisis del gasto para estudios económicos y sociales. Por ejemplo, el gasto en la función de educación agrega el gasto en educación que realiza todo el Estado, lo cual no coincide con el gasto del Ministerio de Educación (clasificación institucional).

c) Categoría Programática

Esta clasificación implica la asignación de recursos a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, proyecto, actividad y obra). Por ejemplo, el gasto en la “actividad central” suele involucrar los gastos de tipo administrativo de una jurisdicción. Si éstos fueran mayores a los programas de “alistamiento operacional”, en el caso de la Jurisdicción Ministerio de Defensa, estarían diciendo que se prioriza el gasto administrativo por sobre el operacional.

d) Clasificación Institucional

Este clasificador ordena las transacciones públicas de acuerdo a la estructura organizativa del sector público y refleja las instituciones y áreas responsables a las que se asignan los créditos y recursos presupuestarios y, consecuentemente, las que llevarán adelante la ejecución de los mismos. Asimismo, permite distinguir los diferentes niveles institucionales encargados de la toma de decisiones, con respecto a la obtención de ingresos y la realización de gastos.

El presupuesto y la relevancia de la política de defensa

1.- Preludio sudamericano

Como se ha visto hasta aquí, la estructura presupuestaria permite diferentes abordajes y, en definitiva, variadas lecturas políticas. Una primera

aproximación que se puede realizar es pensar cuánto invierte Argentina en defensa en relación al resto de los países de la región.

América Latina y, puntualmente, Sudamérica es una de las regiones que menos gasta en materia de defensa (Cuadro Nº 1). Dicho gasto alcanza el 1,6% de su PBI, igual que la Unión Europea, aunque, claramente, difiere mucho en términos absolutos.

Cuadro Nº 1: Gasto en Defensa en relación al PBI por regiones

2004-2014					
			Valor	Valor	Porcentaje de Cambio
1	América	3,2%	2,8%	3,8%	0,1%
2	Asia	2,4%	2,3%	2,5%	0,1%
3	África	2,0%	1,9%	2,2%	-0,1%
4	Europa	1,9%	1,8%	2,0%	-0,3%
5	Oceanía	1,8%	1,6%	2,0%	-1,9%
1	Medio Oriente	4,9%	4,1%	5,9%	2,3%
2	Norteamérica	4,1%	3,5%	4,9%	0,6%
3	Europa, no-UE (2014)	3,1%	2,8%	3,6%	2,1%
4	Norte de África	2,8%	2,5%	3,3%	1,5%
5	Sur de Asia	2,6%	2,4%	2,9%	-1,2%
6	África del Este	2,2%	1,9%	2,7%	-2,8%
7	Asia Central	2,0%	1,7%	2,2%	3,0%
8	Oceanía	1,8%	1,6%	2,0%	-1,9%
9	Asia del Este	1,8%	1,7%	1,9%	-0,2%
10	África Central	1,8%	1,5%	2,4%	-0,2%
11	Sudeste de África	1,7%	1,6%	1,8%	0,0%
12	Sudamérica	1,6%	1,5%	1,7%	-0,6%
13	Unión Europea (2014)	1,6%	1,4%	1,7%	-2,1%
14	América Central y Caribe	0,8%	0,7%	0,9%	3,3%
15	África Occidental	0,8%	0,7%	1,0%	-2,6%

Fuente: Department of State (2016).

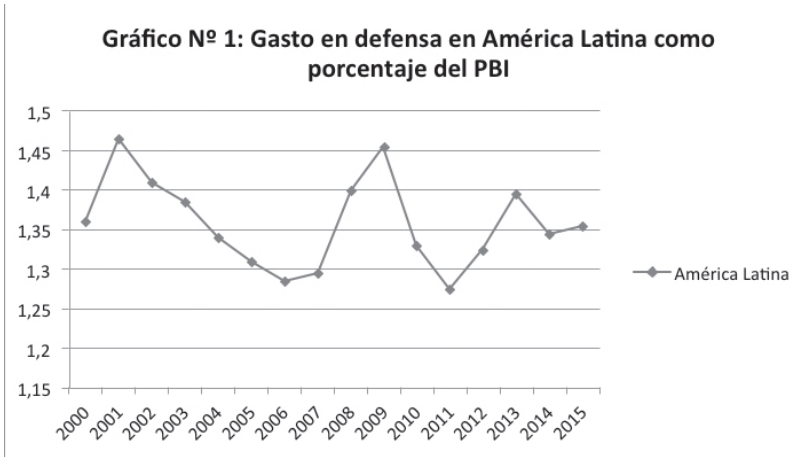
En el caso puntual de América Latina, el gasto aumentó entre el año 2000 y 2009 como consecuencia del aumento en los precios internacionales de las materias primas, principales productos de exportación de la región, que permitió realizar “una ola de compras” (Isacson, 2011: 1). En efecto, mientras que durante las dictaduras que dominaron el continente entre las décadas de 1960 y 1980 en el marco de la Guerra Fría, la Doctrina de Seguridad Nacional y la vigencia de las tradicionales hipótesis de conflicto, el gasto en defensa se incrementó, con el regreso de los regímenes democráticos, la minimización de los conflictos regionales y la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se produjo un proceso de restricción del gasto militar debido a la necesidad de fortalecer el control civil sobre las Fuerzas Armadas, la depresión económica de la década de 1980 y el ajuste neoliberal de la década de 1990. Al respecto, Jorge Battaglino (2008: 34), debatiendo con Fabián Calle (2007)¹⁶, sostiene

en un contexto de paz fría, en el que la posibilidad de conflicto es remota sin que la paz se haya consolidado por completo. En estas situaciones, las compras de armas no son consideradas como un simple reemplazo de material o como el resultado de una modernización, pero tampoco como un rearme o como el inicio de una carrera armamentista, como ocurre en contextos de paz inestable o frágil. Son, de hecho, el resultado de un cálculo racional en el que intervienen dos factores: la voluntad de modernización del arsenal militar y la necesidad de disuadir.

Más adelante, Battaglino (2008: 34) agrega que el hecho de comprar armamentos “no debería ser visto como un indicador de aceptación de inferioridad militar, sino más bien como una lectura racional de un contexto en el que la paz parece no estar puesta en duda”. La perspectiva del largo plazo le ha dado la razón a este autor porque, efectivamente, una vez que los ingresos extraordinarios producidos por los precios de las materias primas disminuyeron, los gastos en defensa se estabilizaron. En este mismo sentido se pronuncian Rafael Villa y Juliana Viggiano (2012: 47) cuando concluyen que la recapitalización efectuada por las Fuerzas Armadas de Suramérica “estuvo solamente dirigida a actualizar y reemplazar equipamiento militar obsoleto”

16. Mientras Fabián Calle argumenta sobre la existencia de una carrera armamentística, Juan Battaleme (2009) también sostiene el argumento que la compra de armas traerá mayor inestabilidad en la región.

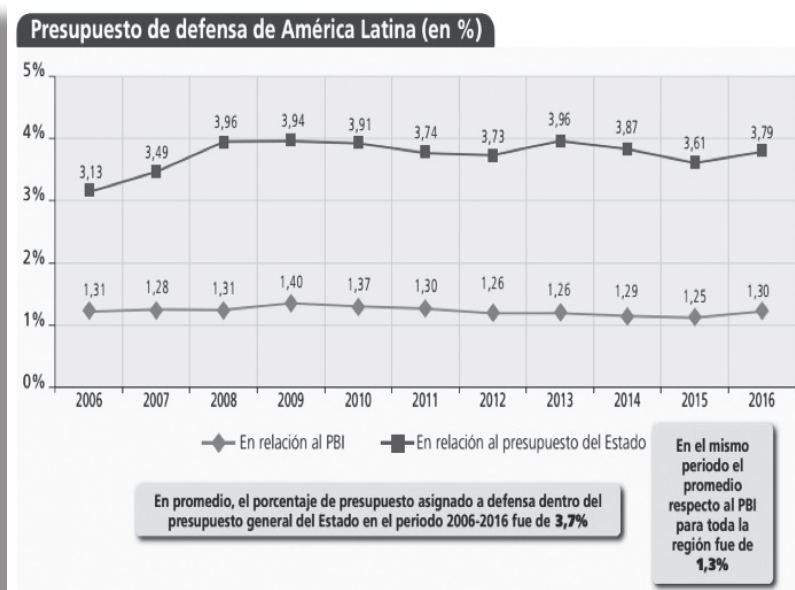
En efecto, el promedio del gasto en América Latina fue del 1,3% con el pico de 1,45% del PBI, señalado previamente, que se corresponde con el aumento de los precios de las exportaciones de la región (Gráfico N° 1).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2016).

Si se recurre a otra fuente, se obtiene la misma conclusión con el dato adicional que la inversión en este sector del aparato estatal representa una expresión mínima del total del presupuesto de los países de la región (Cuadro N° 2). En este sentido, Argentina no es una excepción a la regla con respecto a Suramérica.

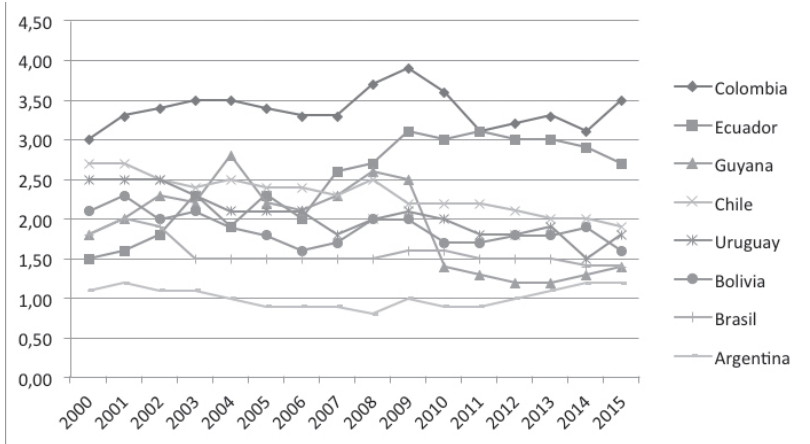
Gráfico N° 2: Gasto en Defensa en América Latina en relación al PBI y en relación al total del gasto presupuestario



Fuente: Donadio (2016)

Por otro lado, se puede observar en el gráfico N° 3 que cinco países de Sudamérica se encuentran por encima del promedio y presentan, durante los primeros años del siglo XXI, una distribución idéntica al total de América Latina. Esto es, un aumento en correspondencia con el incremento de los precios de los productos exportables de estos países. La excepción a este comportamiento han sido Argentina y Brasil, cuyos gastos se han mantenido prácticamente constantes. Asimismo, Argentina se destaca por ser la tercera economía de América Latina y el segundo territorio más extenso de la región, pero su inversión en defensa se encuentra por debajo del promedio de América Latina y Sudamérica.

Gráfico N° 3: Gasto en defensa en como porcentaje del PBI en los cinco países que más gastan en la región y Argentina, ordenados según el año 2009



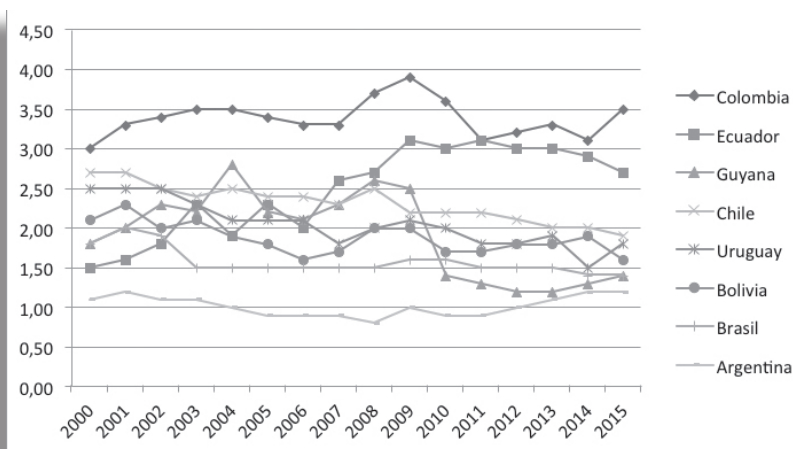
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2016).

Ahora bien, la pregunta podría ser formulada de otra manera: ¿cómo fue direccionado ese presupuesto en los países que más invirtieron en defensa? La investigación realizada por el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) muestra que el 60% de la inversión en defensa se destina a sueldos y pensiones (Gráfico N° 4 y Cuadro N° 2). Esta investigación cuenta con la ventaja fundamental de que los países de Sudamérica se pusieron de acuerdo en definir qué englobaba la defensa, para evitar las distorsiones que devienen de las diferentes misiones establecidas en las legislaciones nacionales y que, en algunos casos, pueden incluir a policías y fuerzas intermedias, como por ejemplo en Venezuela.

Claramente, la inversión en operaciones y mantenimiento resultan insignificantes para un servicio como la defensa, que requiere en el presente siglo de un uso intensivo de tecnología y no de recursos humanos. Tal es el caso de América Latina donde, además, la inversión en ciencia y tecnología para la defensa es prácticamente nula.

LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA.
UNA MIRADA PRESUPUESTARIA

Gráfico N° 4: Gasto según el objeto del gasto



Fuente: CEED (2015)

Cuadro N° 2: Gasto en Personal y en Inversión

PAIS	2006		2008		2010		2012		2014		2016	
	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
Argentina	77,1	2,4	78,7	3,1	75,4	3,1	76,4	3,9	78,4	2,3	80,8	2,4
Bolivia	69,9	3,8	62,1	5,2	62,2	5,8	63,6	3,7	63,0	5,0	66,1	3,0
Brasil	74,8	6,3	70,3	10,9	71,6	14,0	70,0	14,0	67,6	12,6	74,7	9,4
Chile	55,3	25,8	50,5	31,6	58,4	24,0	59,6	21,9	60,4	19,7	67,1	11,7
Colombia	48,9	12,7	43,9	25,5	48,8	14,0	49,3	11,3	49,8	11,9	56,2	5,5
Ecuador	73,0	5,3	78,6	1,8	74,4	15,3	81,4	7,2	75,9	8,7	83,7	6,7
El Salvador	75,0	7,7	72,6	7,4	72,6	3,0	75,0	2,4	77,2	1,5	79,4	1,5
Guatemala	51,9	11,6	55,8	2,3	61,6	1,4	62,7	4,8	56,3	13,2	67,1	7,9
Honduras	72,1	0,7	71,5	4,9	77,0	0,6	84,1	1,6	69,6	3,1	67,0	2,6
México	79,5	0,8	78,7	3,0	75,2	5,3	74,3	4,8	70,9	9,8	65,7	14,2
Nicaragua	58,7	3,4	57,7	2,6	62,6	2,4	44,6	25,3	42,2	22,6	65,4	4,6
Paraguay	84,8	3,7	84,0	5,7	81,8	7,1	69,7	18,3	82,3	7,4	83,9	5,6
Perú	51,5	3,3	47,6	7,9	48,5	14,9	48,4	24,9	51,8	23,3	56,3	24,5
República Dominicana	76,0	3,8	73,7	8,7	80,7	4,6	78,7	1,6	80,0	1,2	79,5	1,5
Uruguay	73,6	5,1	73,8	5,4	79,7	5,8	80,0	3,3	81,0	3,1	85,9	1,7
Venezuela	75,2	13,3	76,7	2,3	82,5	1,6	48,6	40,9	49,4	34,3	69,1	4,3

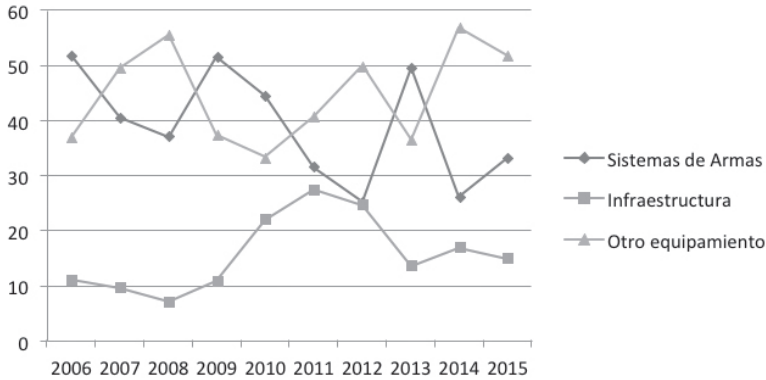
Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de presupuesto de cada país. El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado. Se ha tomado esta fuente con fines comparativos.

Se considera como presupuesto de defensa, todos aquellos recursos destinados a satisfacer las necesidades del sistema de defensa, independientemente de la clasificación institucional específica expresada en los presupuestos.

Se considera como "inversión" lo expuesto en los siguientes ítems: Inversión real directa (Argentina), Activos reales (Bolivia), Inversiones del presupuesto fiscal y de seguridad social, y Presupuesto de inversión (Brasil), Adquisición de activos no financieros e iniciativas de inversión, e ingresos al Fondo de la Ley Reservada del Cobre (Chile), Inversión (Colombia), Programa anual de inversiones (Ecuador), Inversión institucional (El Salvador), Propiedad, planta, equipos e intangibles (Guatemala), Adquisiciones de bienes de capital (Honduras), Inversión (México), Gastos de capital/Bienes de uso (Nicaragua), Inversión física (Paraguay), Adquisición de activos no financieros e ingresos al Fondo de las Fuerzas Armadas (Perú), Activos no financieros (República Dominicana), Inversión (Uruguay), Activos reales (Venezuela). Diferente grado de detalle sobre las inversiones se presentan en las leyes de presupuesto de cada país. Para mayor detalle, consultar la sección "Los países" de la presente publicación. En los casos de Chile y Perú se ha incorporado previsiones extrapresupuestarias previstas por ley.

Fuente: Donadio (2016)

Gráfico N° 5: Gasto en defensa desagregado por tipo de equipamiento



Fuente: CEED (2015).

Asimismo, el gráfico N° 5 valida los argumentos de Jorge Battagliano (2008) expresados ut supra: no ha habido ni hay una carrera armamentista en América Latina, en tanto que la mayor parte del equipamiento corresponde a la categoría “otros”, es decir, básicamente a sistemas de apoyo. También se confirma que la compra de sistemas de armas se realizó durante el boom de los precios de las materias primas. Por lo tanto, fue esa inversión la que explicó el aumento de la inversión en defensa durante ese período.

2.- Consolidación democrática y control civil de las Fuerzas Armadas (1983-1990)

Ahora bien, ¿cómo ha sido la inversión en defensa en Argentina en este contexto regional? Como hemos podido observar en el gráfico N° 3, el gasto en defensa en relación al PBI se ha mantenido en torno al 1% durante los primeros años del siglo XXI, de acuerdo a los datos obtenidos del *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* (2016). Si extendemos la serie hasta mediados del siglo XX, como muestra el gráfico N° 6, se pueden distinguir claramente tres períodos: pre-dictadura, dictadura (1976-1983) y democracia (1983-2016). Claramente, la inversión en defensa durante el mal autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” excede el promedio del gasto que venía efectuando Argentina, llegando a alcan-

zar el 4,70% del PBI en 1979. Desde el retorno a la democracia se produjo un “acomodamiento”, un descenso y un amesetamiento de la inversión en defensa, que puede ser estudiado en dos etapas. La primera es que el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) redujo el gasto tanto por los apremios económicos como para debilitar el poder político de las Fuerzas Armadas (David Pion-Berlin en Eissa, 2015). La segunda fase, a partir de 1990, muestra una caída constante que se produce tanto en contextos de crecimiento económico (1991-1994, 1996-1997, 2003-2008 y 2010-2011), caída y depresión económica (1994, 1998-2002 y 2009) y estancamiento con inflación (2011 a la fecha). (Gráfico Nº 7) ¿A qué se debe esta particularidad argentina que no se produjo en el resto de la región? Intentaremos responder a esta pregunta a partir de la información disponible en las cuentas de inversión y en los presupuestos nacionales, recurriendo a los diferentes clasificadores del gasto presupuestario.

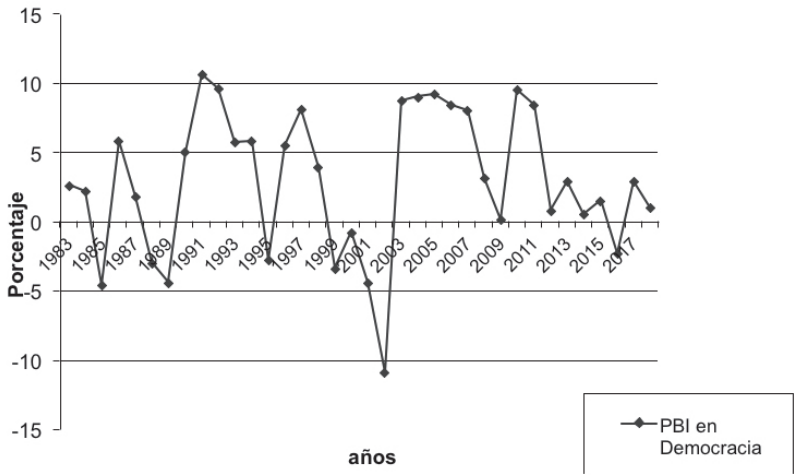
Gráfico Nº 6: Gasto en defensa de la República Argentina entre 1959 y 2016 (en porcentaje del PBI)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2016).

Como hemos señalado en la introducción, debemos tener en cuenta una cuestión metodológica: sólo a partir del año 1993 contamos, “de manera sistemática y organizada, con toda la información presupuestaria para toda la Administración Nacional, de acuerdo con los lineamientos de la Ley 24.156 de Administración Financiera” (Pesce et al, 1999: 9). Una de las dificultades es que los datos consignados en el presupuesto durante la primera etapa incluyen el gasto en seguridad, básicamente el correspondiente a la Gendarmería y la Prefectura Nacional.

Gráfico Nº 7: Evolución del PBI de Argentina entre 1983-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y del diario El Cronista¹⁹.

Por ello, Ernesto López (1994) construye, a partir de los datos del gasto ejecutado, el siguiente cuadro:

17. Valor estimado por los mercados al 12 de julio de 2018. Se tomó el valor más favorable. Ver Iglesia, María (2018, 13 de junio), “Empeoran perspectivas: analistas ven inflación de hasta 30% y caída de 0,5% del PBI en 2018”, en El Cronista, Buenos Aires (Consultado el 12 de julio de 2018 en <https://www.cronista.com/economiapolitica/Empeoran-perspectivas-ven-inflacion-de-hasta-30-y-caida-de-05-en-PBI-en-2018-20180613-0057.html>).

Cuadro 3: Gasto ejecutado por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas como porcentaje del PBI (1983-1989)

Años	% del PBI
1983	3,8
1984	2,6
1985	2,3
1986	2,3
1987	2,6
1988	2,4
1989	1,9

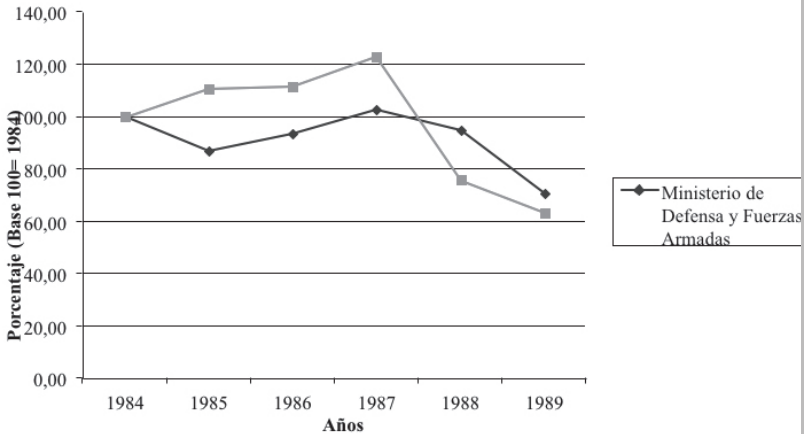
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ernesto López (1994).

Si bien la inversión en defensa muestra una tendencia a la baja en toda la década, salvo en el año 1988¹⁸, dicho descenso, como dijimos ut supra, se debió a una decisión política –disminuir el poder político de las FF.AA.– y al contexto de restricción presupuestaria durante la década de 1980. Esto es corroborado porque también disminuyó el gasto en toda la Administración Pública Nacional (Gráfico N° 8).

No obstante, al finalizar el gobierno radical, el presupuesto en defensa nacional quedó pautado en el promedio histórico, es decir, en torno al 2% del PBI. El problema es que esa reducción desde el 4,5 % no fue acompañada por un plan de reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas. La última reestructuración sistemática del Sistema de Defensa Nacional fue realizada en 1966 en un contexto internacional, regional y nacional totalmente distintos al que existía hacia el final de la Guerra Fría (Lafferriere & Soprano, 2015). El presidente Raúl Alfonsín intentó una reforma durante la gestión del Ministro de Defensa Raúl Borrás (1983-1985), incluso se llegó a aprobar la Directiva de Estratégica Militar (DEMIL) en 1985, elaborada principalmente por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, pero que, a medida que se complicó la situación política por los juicios contra los responsables del Terrorismo de Estado, fue cayendo en el olvido (Eissa, 2015).

18. Según Ernesto López (1994), esto se debió a los alzamientos carapintadas.

Gráfico N° 8: Gasto en defensa en relación al gasto en la Administración Pública Nacional (1983-1989). Base 100=1984



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por López (1994).

2.- La política neoliberal y la defensa nacional (1991-2001): ¿halcones o palomas?

La pregunta insoslayable durante este período es: ¿por qué no creció el gasto en defensa en relación al PBI cuando la economía argentina se expandió durante la década de 1990?

Como mostramos en otro trabajo, el gasto de la Administración Pública Nacional (APN) aumentó en aproximadamente del 31% durante el gobierno de Carlos Menem (1983-1999)¹⁹; mientras que el presupuesto de la función seguridad interior se incrementó en un 19% y el de la función defensa en un 2%. Pese a ese leve aumento, la caída en términos del PBI se explica por la depresión económica que afectó al país entre 1998 y 2002. En ese mismo trabajo señalábamos que, si se analizaba el presupuesto a partir de las aperturas programáticas, los créditos destinados

19. Recordemos que, debido a un problema metodológico, nos estamos refiriendo al período 1993-1999.

a los programas de “capacidad operacional” habían disminuido 4,73% (Pesce *et al*, 1999: 52 y 66).

Durante el breve gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001) la situación no sufrió cambios. Es más, se agravó debido al contexto macroeconómico, en consonancia con la continuidad del modelo económico neoliberal (Plan de Convertibilidad) y con el alineamiento de la política exterior con los Estados Unidos, aunque ésta última de manera más matizada (Eissa, 2015). La inversión en defensa nacional se desplomó aún más y el Ministerio de Defensa impulsó con mayor énfasis el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las mal llamadas “nuevas amenazas”, especialmente, el narcotráfico y el terrorismo. Si durante los gobiernos de Carlos Menem estos intentos tuvieron que ver con el hecho de congraciarse con los Estados Unidos, durante las gestiones de los ministros Ricardo López Murphy y Horacio Jaunarena hubo, además, un convencimiento de que las Fuerzas Armadas debían prepararse para enfrentar esas amenazas transnacionales (Eissa, 2015).

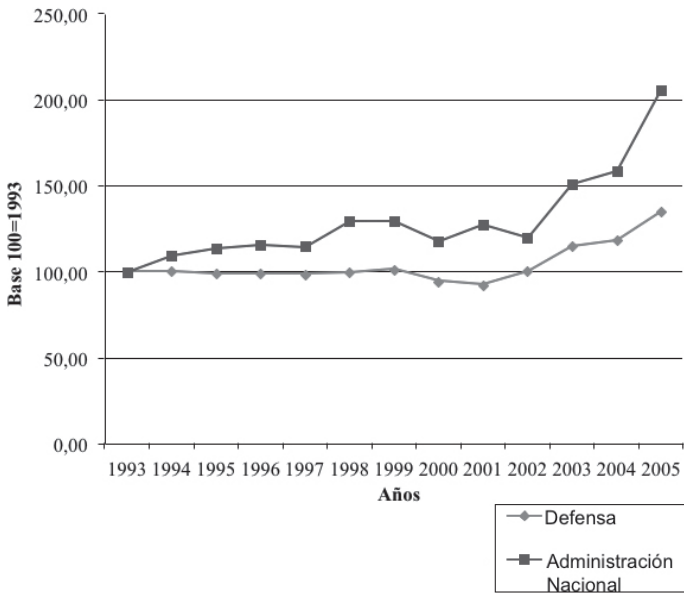
Nuevamente, como en las Leyes de Defensa Nacional (1988), Seguridad Interior (1992) e Inteligencia Nacional (2001), el Congreso de la Nación reconoció el creciente deterioro de las capacidades militares de Argentina. En 1995, por iniciativa del senador Eduardo Vaca (PJ) se realizaron unas jornadas con expertos nacionales e internacionales para debatir la situación de la defensa nacional. Estos debates concluyeron en dos iniciativas. La primera fue que el Senado le requirió al Congreso de la Nación que dictara una directiva estratégica. Ello ocurrió a través del Decreto Nº 1116/1996 que aprobó la Directiva para el Planeamiento Militar Conjunto. Esta norma fue el puntapié inicial para que se iniciara un ciclo de planeamiento que culminó con la DEMIL 1999. La segunda cristalizó como resultado de la convergencia de tres proyectos (Horacio Jaunarena, Juan Pablo Cañero y el Ministerio de Defensa junto al Estado Mayor Conjunto), en la Ley Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998), que estableció una pauta de incremento del presupuesto de las Fuerzas Armadas en su artículo 27. Sin embargo, éste fue derogado por la Ley Nº 25.401 en el marco del ajuste económico neoliberal implementado por el gobierno de Fernando de la Rúa y su Ministro de Economía Domingo Cavallo. Esta ley, que contiene pautas esenciales para una reestructuración profunda y sistemática, no ha sido reglamentada “totalmente” hasta el

20. Se puede sostener que el Decreto Nº 1691/2006 y el Decreto Nº 1729/2007 recogen muchas de esas previsiones, pero no implican una reglamentación formal. Buenos Aires, 30 de julio de 2018.

día de la fecha²⁰.

Si comparamos la evolución del gasto del sector público (Gráfico Nº 9) con lo ocurrido durante la década previa, se puede concluir claramente que durante la década de 1990 no hubo intención de incrementar la inversión en defensa.

Gráfico Nº 9: Gasto en defensa en relación al gasto en la Administración Pública Nacional (1993-2005). Base 100=1993



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Hasta aquí, hemos brindado una primera aproximación a la evolución de la inversión en defensa. En síntesis, podemos distinguir hasta ahora dos subetapas, que podríamos denominar:

a) Acomodamiento sin reforma (consolidación de la democracia durante la década de 1980 y hasta 1990): la inversión en defensa fue adecuada al nuevo contexto democrático, al control civil de las Fuerzas Armadas y a

la nueva realidad regional y económica.

b) Desinterés²¹ (gobiernos de derecha neoliberales entre 1991-2001): la inversión en defensa disminuyó en relación el gasto total de la Administración Pública Nacional y al PBI. No hubo intento de reforma del Instrumento Militar, pese a la aprobación de la ley Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas por parte del Congreso de la Nación, que fue rápidamente desestimada por el Poder Ejecutivo. En primer lugar, derogando el aumento previsto en el artículo 27. En segundo lugar, no reglamentando la ley. Un reflejo más de la irrelevancia de la defensa nacional en la agenda política es que dicha ley permanece a la fecha sin ser reglamentada²².

La matriz política occidental muestra que los gobiernos de derecha, centro-derecha y conservadores, independientemente de la categoría que se utilice, tienden a priorizar, entre otros rubros, el gasto en defensa nacional. Son los denominados halcones. En cambio, los gobiernos de centro-izquierda y socialdemócratas tienden a no aumentar, a no priorizar o, como mínimo, mantener el gasto en defensa. Es decir, son palomas. Sin embargo, los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001), fieles exponentes del neoliberalismo en Argentina, nos ilustran que los neo-con de ese país son palomas.

Entonces, ¿qué sucedió durante las primeras décadas del siglo XXI durante un nuevo ciclo de crecimiento de la economía de la Argentina?

3.- Indefiniciones y dudas (2003-2018)

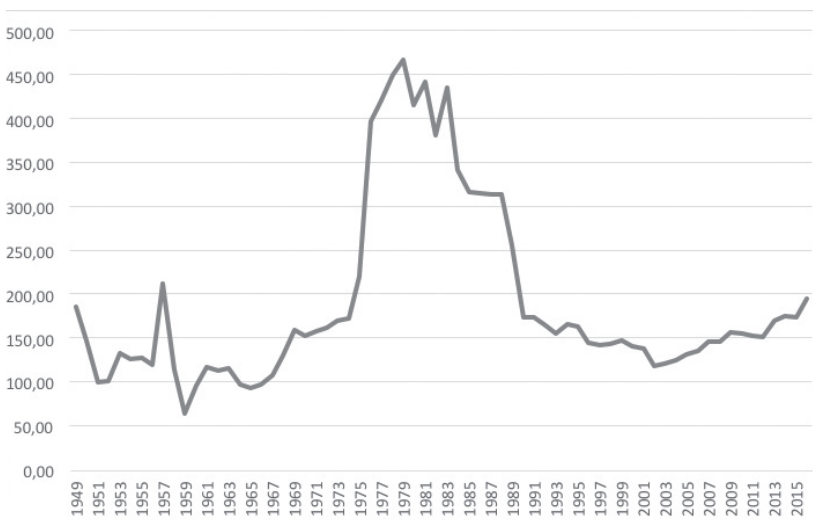
Durante los gobiernos de Eduardo Duhalde (2002-2003), de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se detuvo la tendencia descendente del presupuesto en defensa nacional, hasta dejarlo amesetado, como pudimos observar en el gráfico Nº 6. La afirmación de

21. No concordamos con la caracterización de Marcelo Saín (2010) de enfoque delegativo, es decir, que se delegó en los militares las definiciones de la política de defensa. En primer lugar, porque el Ministerio de Economía controló las Fuerzas Armadas por medio del ajuste presupuestario. En segundo lugar, la Cancillería fue la que estuvo a cargo de las definiciones estratégicas. Fue la "política del Tero": mientras se palmeaba la espalda de los militares con los indultos, desfiles, los elogios y promesas de involucrarlos en la lucha contra las nuevas amenazas, en los hechos el ajuste presupuestario y las definiciones de Cancillería hicieron que los planes militares, como la DEMIL 1999, quedaran solo en papeles. Los supuestos halcones fueron en realidad palomas (Eissa, 2015).

22. Esto puede ser matizado si se considera a los Decretos Nº 1691/2006 y 1729/2007 como intentos de reglamentación parcial de la ley citada.

que la decisión política fue detener la tendencia descendente y lograr que, al menos, la inversión en defensa acompañara el gasto total de la Administración Pública Nacional es corroborado por los datos del gráfico N° 10. Se seleccionó el año 1951 como base 100 porque ese año se corresponde al mayor presupuesto del área durante los escasos gobiernos democráticos que se sucedieron entre 1916 y 1983.

Gráfico N° 10: Evolución del gasto en defensa (1949-2005). Base 100=1951



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

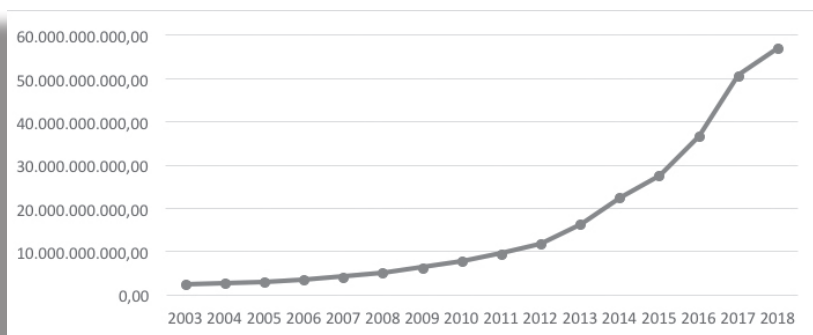
Por otro lado, la asunción del presidente Mauricio Macri en diciembre de 2015, como producto del triunfo de la coalición electoral Cambiemos²³, abre nuevos interrogantes. En primer lugar, es la primera vez que un partido o coalición de centro-derecha llega al poder en Argentina a través de elecciones limpias y democráticas y lo que ello significa para la estabilidad del régimen político democrático (Gibson, 1998). En segundo lugar, no queda claro si esta coalición de centro-derecha será un “halcón” en términos de

23. Cambiemos está integrada por el PRO, la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica, la Unión de Centro Democrático y el partido Conservador Popular.

defensa, como sus homólogos en los países desarrollados, o será más bien una “paloma” como sucedió durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999)²⁴ y los gobiernos conservadores que se sucedieron entre 1862-1916 y 1932-1943, salvo algunas excepciones²⁵ (Eissa, 2013).

A los efectos de acercarnos a algunas respuestas –y, tal vez, a más preguntas–, si analizáramos el presupuesto con la lupa de los conceptos de “Finalidad y función” y “Objeto del gasto” podemos tener una primera aproximación sobre la intención política de los gobiernos que se sucedieron a partir del año 2002. En segundo lugar, utilizaremos los datos de las “Cuentas de Inversión” porque nos muestran en qué se ha gastado efectivamente, más allá de las intenciones presupuestarias. Sólo se recurrirá a la información de los “Presupuestos Nacionales” en los casos que las anteriores aún no se encuentren disponibles, es decir, entre los años 2015 y 2018. Asimismo, utilizaremos los datos del devengado, en tanto que en la Ley de Administración Financiera esos valores muestran lo que ya se ha gastado.

Gráfico Nº 11: Evolución del gasto en la función defensa (2003-2018). En pesos (sin corregir por inflación)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2003-2015) y Presupuestos (2016-2018).

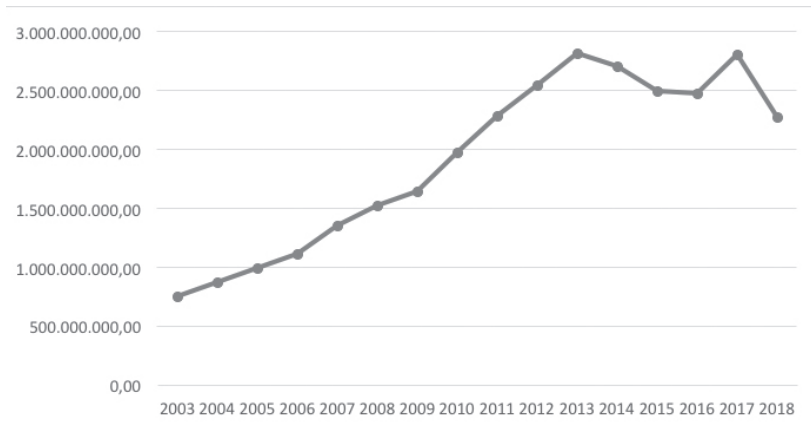
24. Cabe destacar que Carlos Menem no llegó al gobierno a través de una coalición de centro-derecha en términos estrictos, sino un frente electoral que giraba en torno al partido Justicialista que adoptó políticas neoliberales.

25. El canciller y legislador Estanislao Zeballos (1854-1923) sostenía amargamente, en relación a las pérdidas territoriales y a la falta de “una actitud más recia”, que la Argentina es “la nación menos preparada del universo” en materias internacionales (Paradiso, 1993: 9).

El gasto devengado en la función defensa nacional ha aumentado de manera constante en términos nominales. La función defensa incluye el gasto en los programas relacionados a la capacidad operativa, pero no los correspondientes al gasto en educación para la defensa, por ejemplo, las erogaciones de las Escuelas, Institutos Universitarios y a la Universidad de la Defensa Nacional (Gráfico Nº 11).

A los efectos de corregir el efecto inflacionario, traducimos los datos precedentes a dólares, de acuerdo a la cotización real (datos provenientes del dólar blue y Banco Nación según correspondiese).

Gráfico Nº 12: Evolución del gasto en la función defensa (2003-2018). En dólares



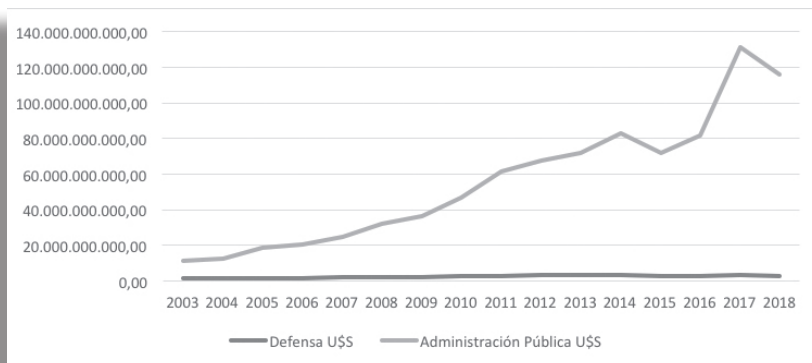
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2003-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Como se puede observar en el gráfico Nº 12, la tendencia alcista se mantuvo, pero comenzó a atrasarse debido a la fuerte devaluación del peso respecto al dólar a partir del año 2014. La caída se detuvo con el cambio de gobierno gracias al fuerte impulso que decidió darle el nuevo gobierno al presupuesto en defensa, se recuperó en 2017, pero la devaluación del año 2018 volvió a hacer caer el gasto en defensa.

A fin de visualizar la intención política, debemos comparar la evolución del presupuesto en defensa en relación al total del gasto de la Administra-

ción Pública Nacional en dólares (Gráficos Nº 13 y 14).

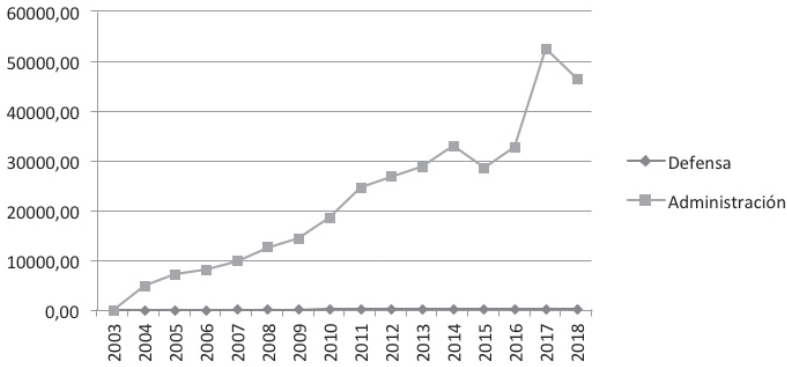
Gráfico Nº 13: Evolución del gasto en la función defensa y en la Administración Pública Nacional (2003-2018) en dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2003-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Claramente, el gasto en la función defensa fue uno de los más afectados con respecto al total de la Administración Pública Nacional. Si realizamos la comparación tomando como base 100 al año 2003, se observa que el gasto en la función defensa no acompañó el presupuesto de todo el Estado, medido en dólares. Por otro lado, el gasto en la función seguridad creció en mayor proporción que el destinado a la defensa nacional, en especial a partir del año 2009; año en el que se inicia la crisis de Wall Street (Gráfico Nº 15).

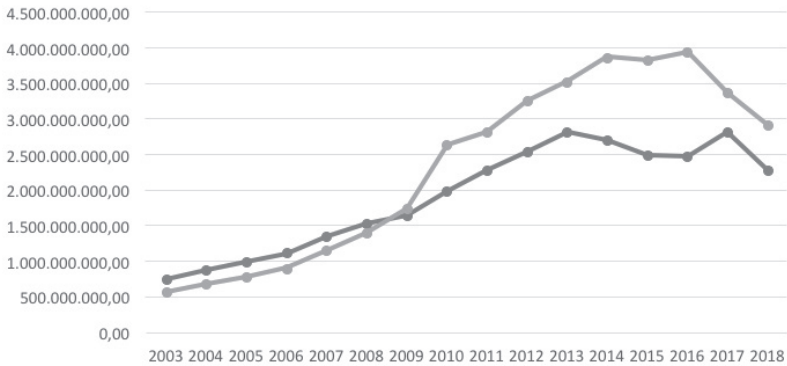
Por último, sostuvimos que el gasto de la función defensa en pesos relación al PBI se había estacionado y recuperado levemente a partir del año 2009, y se mantuvo en torno al 1% del PBI. Los valores cambian significativamente si se miden en dólares: el gasto se encontró en torno al 0,5% del PBI y con tendencia a la baja.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

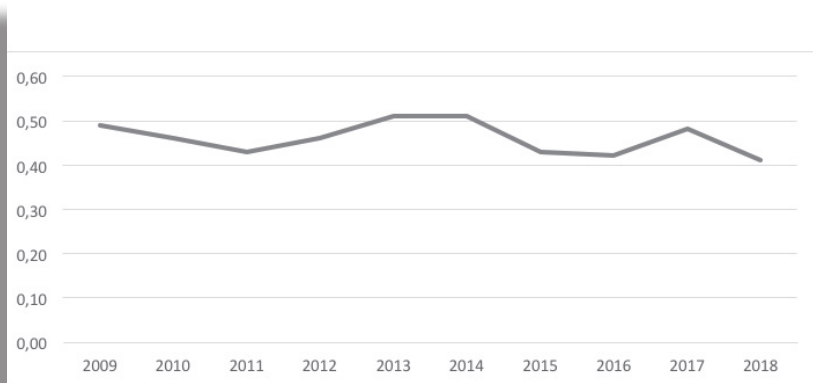
Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2003-2015) y Presupuestos 2015, 2016 y 2018.

Gráfico Nº 15: Evolución del gasto en las funciones defensa y seguridad (2003-2018) en dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2003-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Gráfico N° 16: Evolución del gasto en defensa en dólares en relación al PBI (2009-2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2009-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Hasta aquí, podemos concluir que la Defensa Nacional y sus Fuerzas Armadas continúan siendo irrelevantes en la agenda política. Aunque debemos reconocer que la inversión medida a través de la función defensa: a) detuvo su descenso a partir de la presidencia de Néstor Kirchner y se sostuvo, en pesos nominales, con la llegada de Mauricio Macri al poder en el año 2015. Sin embargo, b) la inversión disminuyó a partir de 2013 –medida en dólares–, se recuperó con la asunción del nuevo gobierno, pero se vio nuevamente afectada por la devaluación del dólar. Comparada con otras funciones de la Administración Pública Nacional, la defensa sigue siendo insignificante. Por otro lado, c) pese a que entre 2003 y 2015 se implementó y completó el entramado institucional de la defensa nacional, incluso en segundo ciclo de planeamiento (2009-2011) desde el retorno a la democracia, a través de la metodología del planeamiento por capacidades (Eissa, 2015); la falta de un aumento presupuestario y una reestructuración sistemática del Sistema de Defensa Nacional en lo relativo a la estructura orgánica y el despliegue. Como dijimos, planificar sin presupuestar es un mero ejercicio teórico. Por último, d) pese al refuerzo presupuestario de 2016, la suspensión del tercer ciclo de planeamiento de la defensa nacional (2014-2018) y la derogación de *facto* del Plan de Capacidades Militares 2011 (Eissa, 2017d), no deja de ser una mera gota en el mar. Esto es así porque el

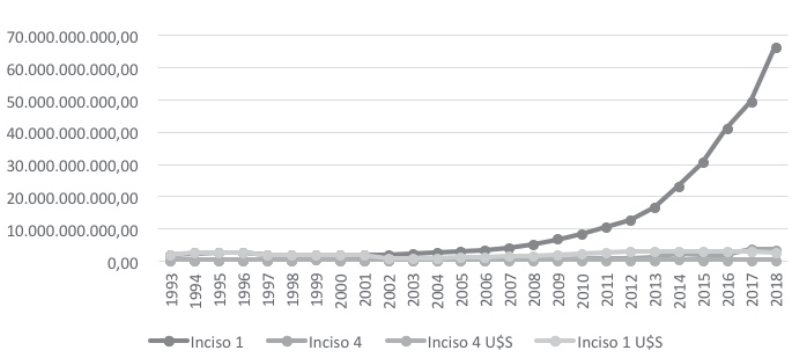
despliegue y la estructura del gasto del Sistema de Defensa Nacional necesitan adecuarse a la nueva realidad internacional, regional y nacional²⁶.

Cuando hablamos de estructura del gasto, nos referimos a la forma en la que se distribuye la inversión en defensa nacional. Si habíamos adelantado que la región destina entre el 60 y el 80% a salarios y pensiones, es decir, al inciso 1, ¿qué sucede en el caso argentino? Y ¿qué pasa con el Inciso 4 (compra de bienes de consumo/sistemas de armas)?

Si bien el gasto en el Inciso 1 se incrementó en pesos, a diferencia del Inciso 4, y explica el aumento del gasto en defensa en valores absolutos a partir del 2003 (Gráfico Nº 17). Si desagregamos en otro gráfico las cifras en dólares, las diferencias entre ambos incisos y las variaciones en ellos son mayores en el mismo período (Gráfico Nº 18).

Asimismo, cuando comparamos ambos incisos, tomando como base 100 el año 1993, se puede observar nítidamente el intento del gobierno nacional de recuperar el gasto y las capacidades a fines de la década de 1990 y partir de 2006 (Gráfico Nº 19). Sin embargo, también se puede sostener que dichos intentos

Gráfico Nº 17: Evolución del gasto en Inciso 1 y 4 en dólares y pesos

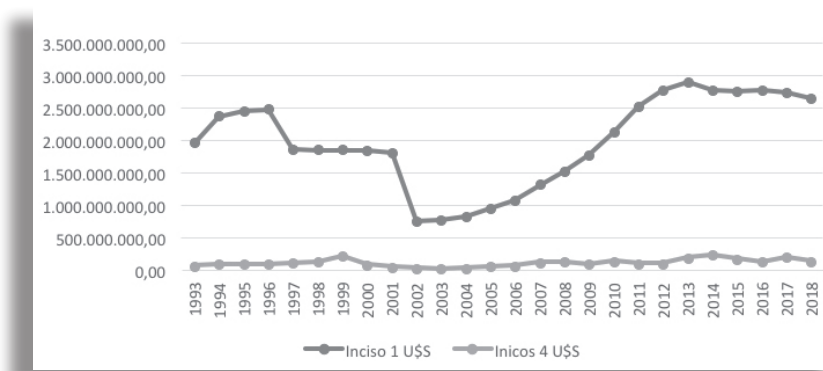


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

26. La publicación de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) 2018, mediante el Decreto Nº 703 del 30 de julio de 2018, es un dato auspicioso, en tanto esto sea acompañado de una reestructuración y modernización del sector, que sea acompañado del presupuesto (habrá que ver a cuanto asciende la asignación presupuestaria para el año 2019 y allí ya tendremos un primer indicio) y responda a las necesidades de la defensa nacional para el siglo XXI.

LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA.
UNA MIRADA PRESUPUESTARIA

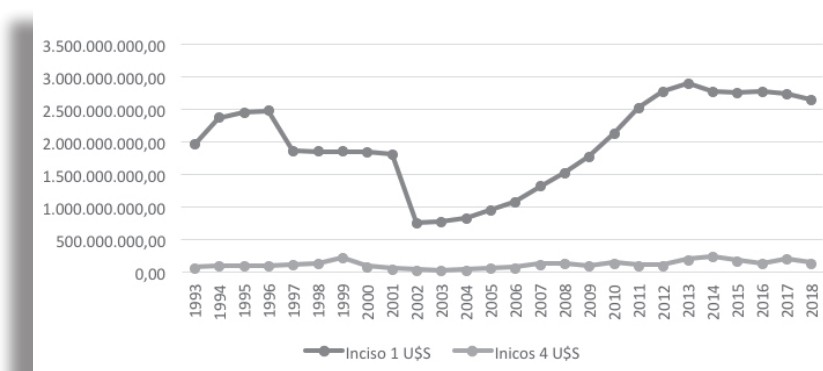
Gráfico N° 18: Evolución del gasto en Inciso 1 y 4 en dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión 1993-2015, Presupuestos 2016-2018.

de recuperación de capacidades han sido inversiones “estertoreas”, esporádicas y paliativas de una situación de degradación de las capacidades militares que ya lleva 35 años (Gráficos N° 19 y 20).

Gráfico N° 19: Evolución del gasto en Inciso 1 y 4. Base 100=1993

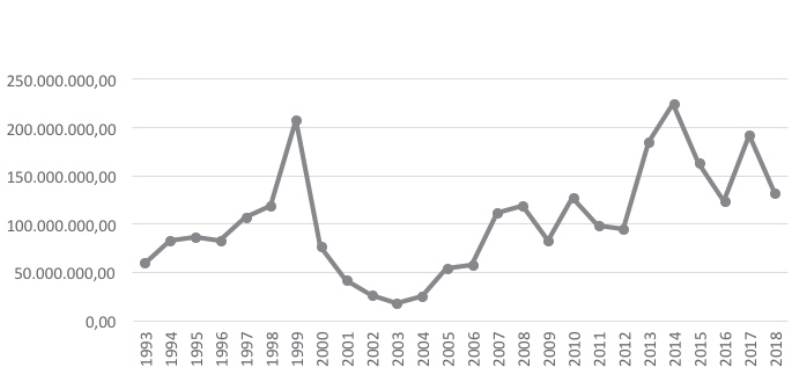


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Al reflejar únicamente los datos del inciso 4 en dólares, se puede observar más claramente esa inversión asistemática que ha intentado recuperar

las capacidades militares. Tenemos los picos de los Skyhawk A4-AR a fines de la década de 1990, el arreglo del rompehielos ARA Almirante Irizar y las compras en sistemas de apoyo menores realizadas entre 2013 y 2015 que se efectuaron mayormente para el Ejército argentino, entre otras (Gráfico N° 20).

Gráfico N° 20: Evolución del gasto en Inciso 4 en dólares

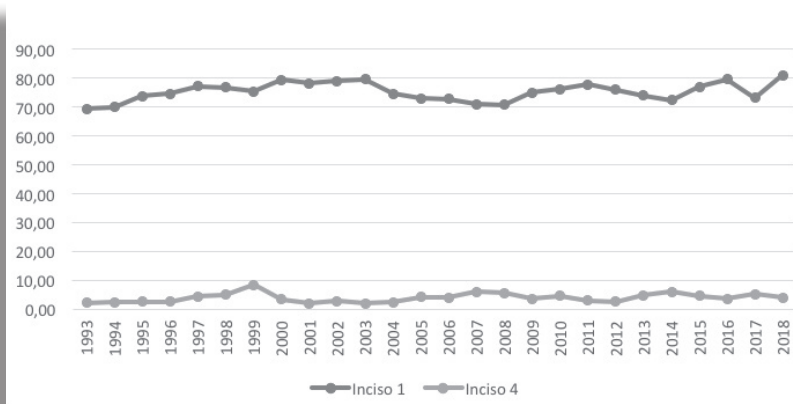


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Por último, el Gráfico N° 21 refleja el gran problema estructural en la distribución de la inversión en defensa y que no se ha solucionado desde que se alcanzó el control civil en el año 1990. El inciso 1 (personal y pensiones) ha oscilado entre un 70% y 80% de la inversión total en la defensa nacional, y esta situación se ha agravado a partir del año 2014. En la actualidad, de acuerdo al presupuesto 2018, esa cifra alcanza el 80% del total.

LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA.
UNA MIRADA PRESUPUESTARIA

Gráfico Nº 21: Evolución del gasto en Inciso 1 y 4 en relación al total

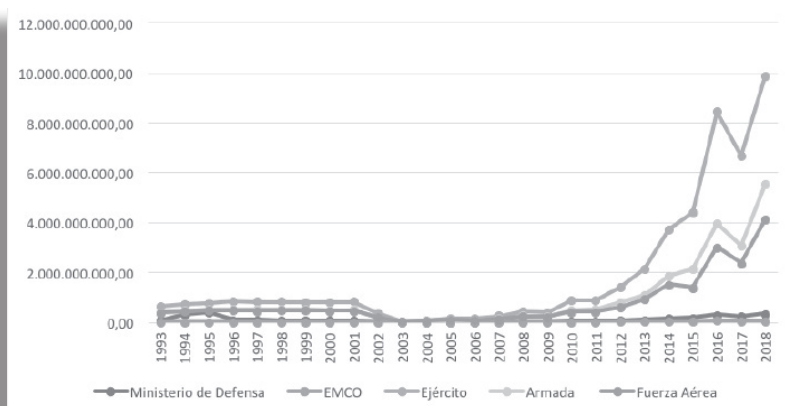


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

4.- Overview del gasto en personal entre 1983-2018

Como hemos señalado ut supra, la inversión en defensa se diluye principalmente en el Inciso 1 (sueldos y pensiones), correspondiente la mayor proporción a las subjurisdicciones Ejército, Armada y Fuerza Aérea Argentina (Gráficos Nº 22 y 23).

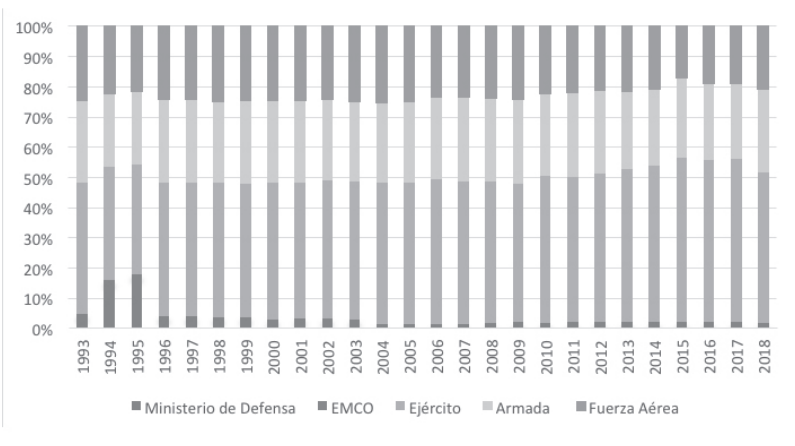
Gráfico Nº 22: Gasto por Inciso 1, corregido por inflación y por subjurisdicción



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Los gráficos Nº 24 y 25 ratifican lo afirmado ut supra: cada una de las Fuerzas Armadas son las que tienen el mayor gasto de personal. Esto es obvio porque son las que concentran la mayor cantidad de personal -como veremos-, pero también muestra que la concepción de diseño no ha variado desde principios del siglo XX: seguimos teniendo un Instrumento Militar fordista, de masa, que responde, asimismo, a la idea de ocupación territorial.

Gráfico Nº 24: Distribución del Gasto por Inciso 1 por subjurisdicción

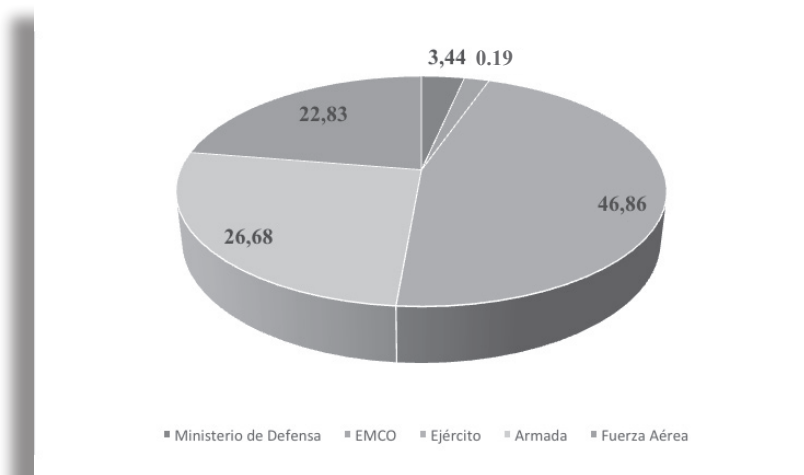


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Sin lugar a dudas, los datos del Ministerio de Economía también muestran que el Ministerio de Defensa tampoco se ha apropiado de la mayor proporción del gasto. Al tomar como base al año 1993, se observa que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas ha sido el que más ha crecido proporcionalmente en cantidad de personal; el Ministerio de Defensa se encuentra en la otra punta de la escala. Esto es un problema, porque la conducción civil de la defensa nacional no se puede realizar sin un Ministerio empoderado en funciones y con personal profesional (Montenegro, 2013 y Bruneau & Goetze, 2006) (Gráficos Nº 26 y 27). Para colmo, el Sistema de Defensa Nacional forma gratuitamente dicho personal, pero no se lo

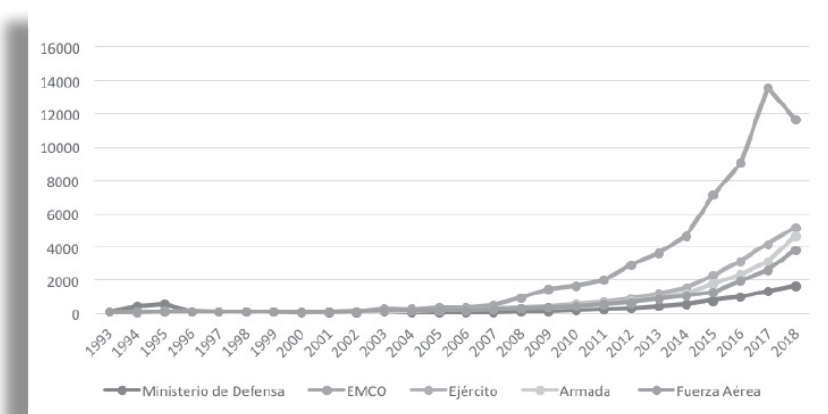
incorpora a la estructura ministerial.

Gráfico Nº 25: Distribución del Gasto por Inciso 1 por subjurisdicción. Promedio 1993-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

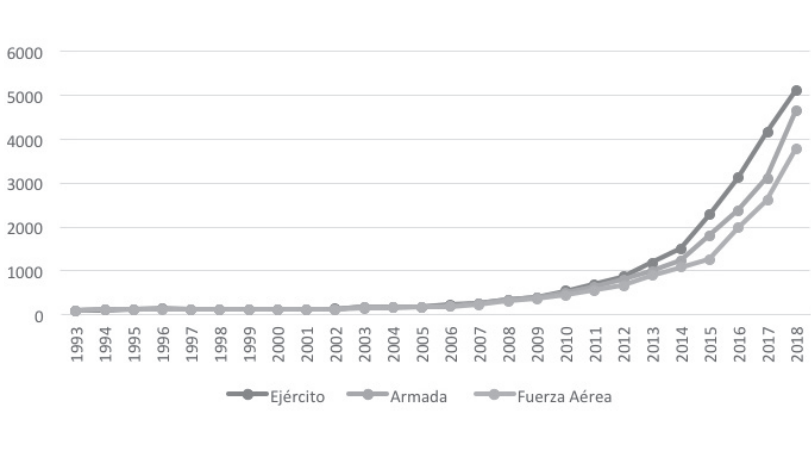
Gráfico Nº 26: Evolución del Gasto por Inciso 1 por subjurisdicción. Base 100=1993



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015), Presupuestos (2016-2018).

Gráfico Nº 27: Evolución del Gasto por Inciso 1 por subjurisdicción Ejército, Armada y

Fuerza Aérea Argentina. Base 100=1993

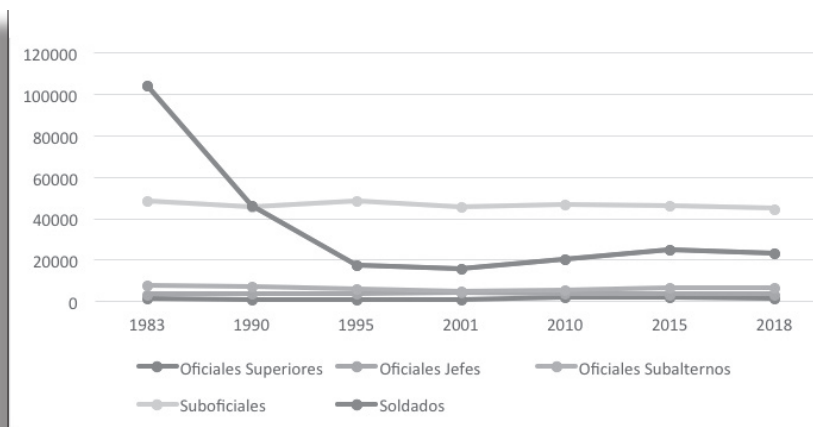


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión 1993-2015, Presupuestos 2016-2018.

Esos incrementos en el inciso 1 no se han debido únicamente al blanqueo y mejora salarial, sino también al incremento de oficiales, lo que ha distorsionado aún más la pirámide de personal de las Fuerzas Armadas (Gráficos N° 28-32). Dicha situación, que se acentuó a partir de 2014, ya fue señalada por Thomas Scheetz (2015, 91 y 92) en sus numerosos trabajos.

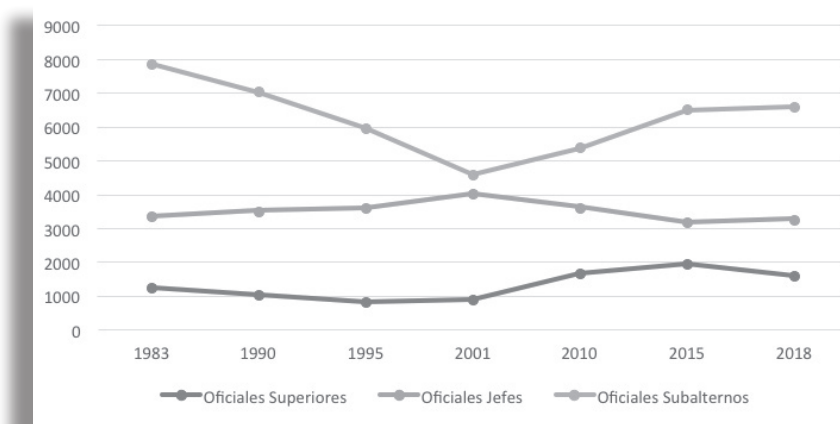
LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA.
UNA MIRADA PRESUPUESTARIA

Gráfico N° 28: Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción y por jerarquía (1983-2018)



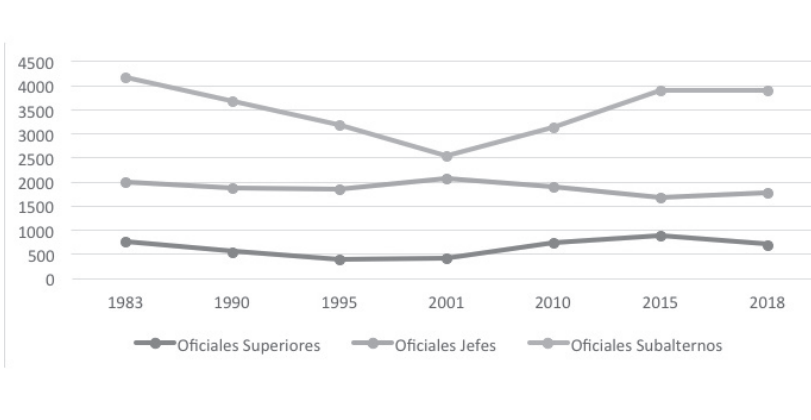
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

Gráfico N° 29: Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción y por jerarquía entre los oficiales (1983-2018)



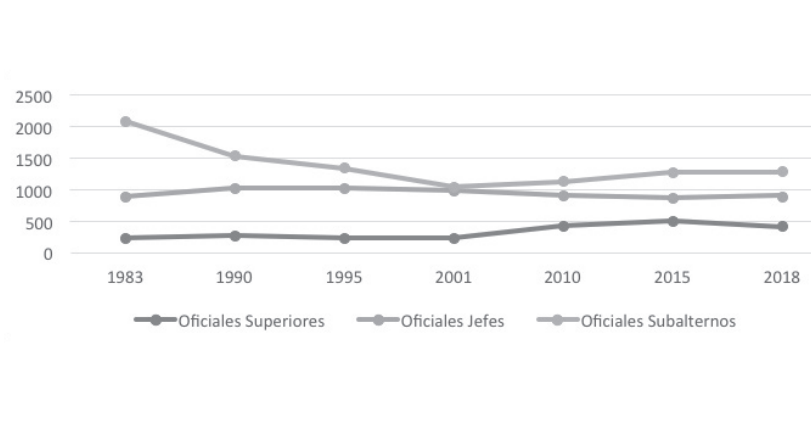
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

Gráfico N° 30: Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción Ejército y por jerarquía entre los oficiales (1983-2018)



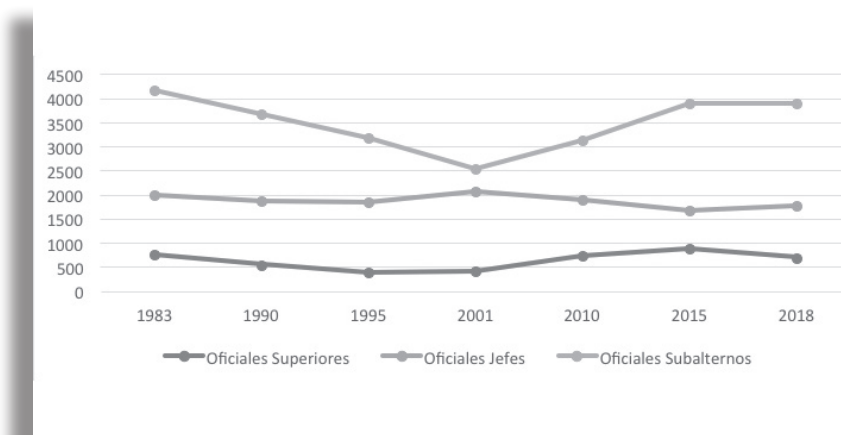
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

Gráfico N° 31: Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción Armada y por jerarquía entre los oficiales (1983-2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

Gráfico N° 32: Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción Fuerza Aérea Argentina y por jerarquía entre los oficiales (1983-2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

Conclusiones

La reducción de la inversión en defensa entre 1983 y 1990 fue un proceso esperable y natural. La crisis económica heredada de la dictadura, una inversión en defensa que excedía el promedio histórico y la necesidad de alcanzar el control civil de las Fuerzas Armadas (hecho que ocurrió en 1990), explican que las cifras hayan descendido del 4,5% al 2% aproximadamente. Tal vez, la única responsabilidad que podríamos achacarle al gobierno de Raúl Alfonsín es que esa reducción no fue acompañada de una reestructuración y modernización del Instrumento Militar. Sin embargo, esto también resulta entendible en ese contexto histórico. Si bien la transición se produjo por colapso, los militares conservaron una cuota de poder relevante que les permitió obstaculizar cualquier intento reformista –a los que dicho gobierno desistió en 1986– que afectará sus privilegios como organización burocrática del Estado. Asimismo, la decisión tomada por el entonces presidente, asesorado principalmente por Carlos Nino, de permitir a los militares que se autojuzgaran y la dificultosa implementación del criterio de

los tres niveles, aumentaron las tensiones entre los militares y el gobierno, que se materializó en los cuatro levantamientos carapintadas que se sucedieron entre 1987 y 1990. La pregunta clave es ¿por qué la inversión en defensa ha seguido descendiendo hasta alcanzar el promedio del 1% del PBI?

La forma en que se ha orientado el gasto nos muestra que, pese a que la economía ha crecido en varias oportunidades entre 1990 y 2018, la función defensa ha disminuido hasta estancarse en la cifra señalada. Ello refleja el claro desinterés de la clase política argentina por la Defensa Nacional, más aún cuando otras de las funciones del presupuesto –como la seguridad– se han incrementado en dichos períodos. Esa caída comenzó a estabilizarse a partir de 2002, pero el incremento nominal del presupuesto solo alcanzó para que este dejara de caer en dólares al menos hasta 2014. Todavía es muy pronto para evaluar el gobierno de Mauricio Macri: tenemos por delante el año fiscal 2019. Existe una novedad en el sistema político argentino: por primera vez en su historia, una coalición de centroderecha llegó al poder de manera democrática. ¿Ello significará una modernización y reestructuración del Sistema de Defensa Nacional acorde a los desafíos del siglo XXI? ¿Serán halcones o palomas (como fueron durante el menemismo en la década de 1990 o, salvo contadas excepciones, con la vieja derecha de mediados del siglo XIX y principios del siglo XX, desinteresada por los asuntos internacionales, tanto diplomáticos como de defensa nacional), como amargamente se quejaba Estanislao Zeballos? Esa vieja derecha, más proclive a prestar atención a los asuntos comerciales y financieros, más liberal y no realista en términos de la teoría de las relaciones internacionales, ¿continúa siendo la matriz de esta nueva coalición de centro derecha? El presupuesto del año 2019 nos dará una pista, pero será insuficiente: la restricción económica externa iniciada en el año 2013, el típico *stop & go* (Basualdo, 2001) que persigue a la Argentina desde 1955 y que la clase dirigente no ha sabido solucionar, y la restricción financiera internacional desatada en el año 2017, no configuran un escenario deseable para una recuperación presupuestaria.

Fue nuevamente el Congreso de la Nación, actor principal para construir el “Consenso Básico” entre 1985 y 2001, quien reconoció la gravedad de la situación del Sistema de Defensa Nacional en 1996. Ese reconocimiento se tradujo en la Ley Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en 1998 y la DEMIL 1999-resultado del primer ciclo de planeamiento iniciado en 1996-, pero que la crisis del 2001 dejó sin reglamentar, por un lado, y sin

implementar, por el otro. Sin embargo, el crecimiento económico de los años del boom de materias primas tampoco condujo a su reglamentación. Esa necesidad se reflejó en intentos asistemáticos a fines de la década de 1990 y entre 2006 y 2018 de recuperar capacidades militares, pero que han sido paliativos para una crisis que arrastra 35 años. Esa falta de reglamentación refleja también el desinterés.

La gestión de Nilda Garré decidió encarar un proceso de modernización y reestructuración. Se completó e implementó el entramado institucional de la defensa nacional: la ley de defensa fue reglamentada 18 años después, luego de un profundo debate realizado por PNUD y materializado en el documento la “Defensa Nacional en la Agenda Democrática” y en la convocatoria, también por primera vez, del Consejo de Defensa Nacional. Todo ello desembocó en el Decreto Nº 727/2006, que terminó de plasmar el espíritu del “Consenso Básico”, tal como lo expresó el Senador Antonio Berhongaray (Eissa, 2018). Tal vez más importante fue la aprobación del Decreto Nº 1729/2007, del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, que reguló dicho procedimiento –inexistente hasta entonces– y que permitió iniciar un segundo ciclo de planeamiento en 2009 y culminó con el Plan de Capacidades Militares 2011. La señalada crisis económica de 2009 y el estancamiento con alta inflación que se sostiene desde 2013, más la decisión de dejar de lado dicho plan en 2015, nos conduce a nuestro apartado teórico: planificar sin presupuestar no deja de ser un mero ejercicio teórico.

¿Por qué planificar? ¿No es obvia la crisis del Sistema de Defensa Nacional? Porque no se trata únicamente de aumentar el presupuesto: existen problemas estructurales que se han agravado en estos últimos 35 años. Tenemos un sistema de defensa nacional que refleja un escenario internacional, regional y nacional de la década de 1960, en plena Guerra Fría, estructurado a partir de cuatro hipótesis de conflicto: la colaboración en la lucha contra el comunismo internacional, el enemigo ideológico interno y las tradicionales hipótesis con Brasil y Chile. Argentina nunca tuvo ni planificó una hipótesis de conflicto con Gran Bretaña (lo cual era lógico dado que fue nuestro principal socio comercial) y allí fue este país en 1982. Entonces, contamos con una estructura orgánica y de despliegue antigua, *top-heavy*, es decir, una pirámide de personal distorsionada y escasos recursos para el equipamiento necesario que permita recuperar capacidades militares a los efectos de cumplir la misión principal.

Por ello, es muy auspicioso que el gobierno de Mauricio Macri (2015 a la fecha) haya aprobado la Directiva de Política de Defensa 2018 (Decreto Nº 703/2018). Ahora, debe iniciarse el planeamiento tal como establece el Decreto Nº 1729/2007: el Ministerio de Defensa debe aprobar la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM) y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas debe elaborar la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL 2019), la Directiva Estratégica Militar (DEMIL 2019), el Plan Estratégico Operacional (2019) y los planes de apoyo elaborados por cada una de las Fuerzas, los Planes de Corto, Mediano y Largo Plazo (2020) y el Proyecto de Capacidades Militares (Procamil 2021). Finalmente, el Ministerio debería aprobar un nuevo Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL 2022) que debería empezar a reflejarse en el presupuesto 2023, dando por finalizado el ciclo de SP3. De nuevo, planificar sin presupuestar es un mero ejercicio teórico, pero presupuestar sin planificar es peligroso para la defensa nacional porque la asignación presupuestaria responderá a urgencias de corto plazo, intereses políticos y de cada una de las Fuerzas, y no a una mirada conjunta y de largo plazo (20 años) del Instrumento Militar. Ello podría conducir a otro desastre militar, como ya ocurrió en Malvinas, y no porque Argentina intente recuperar las islas por la fuerza, sino porque el mundo es incierto y las amenazas transnacionales están dejando lugar nuevamente a la geopolítica y el balance de poder²⁷.

Dejamos dos interrogantes para el final. El primero: ¿queremos tener Fuerzas Armadas (y digo Fuerzas Armadas preparadas para la guerra, para aniquilar al enemigo, no meras Guardias Nacionales)? Las Fuerzas Armadas que se preparan para la guerra, es decir, para que ella no ocurra, no sirven para combatir el delito y las amenazas transnacionales. De más está decir que la guerra contra la droga ha fracasado, porque un mayor poder de fuego no sirve para luchar contra el narcotráfico y el terrorismo. A su vez, unas Fuerzas Armadas preparadas para lucha contra el delito común, el delito complejo y el “delito” político²⁸ (el terrorismo), no sirven para defen-

27. Por primera vez desde 2001, el terrorismo y el narcotráfico han sido desplazados como prioridades estratégicas de los Estados Unidos; los primeros lugares volvieron a ser ocupados por otras potencias regionales como China, Rusia, Irán y Corea del Norte. Ver <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

28. Mientras el delito complejo busca un beneficio económico, el objetivo del terrorismo es político. De ahí que colocamos la palabra delito entre comillas, porque, estrictamente hablando en términos de la ciencia política, no es un delito.

der la integridad territorial, la soberanía y los intereses vitales. Esto quedó demostrado en la Guerra de Malvinas (1982). ¿Queremos tener Fuerzas Armadas o preferimos delegar la protección de nuestra soberanía a la OTAN como, por ejemplo, hace Islandia? Es la primera decisión que debemos tomar.

El segundo interrogante queda reflejado en el uso dual de las palabras de este autor en este mismo artículo: ¿gasto o inversión en defensa? En la medida en que consideremos la defensa nacional como un gasto y no una inversión, en la medida en que pensemos que el Estado tiene que dar ganancias, en la medida en que no nos veamos como sociedad y clase política que la defensa nacional es nuestro seguro de salud, que debe estar adecuada a nuestro momento histórico y que no deseamos usarla o, en términos de Juan Battaleme³¹, la cerradura que nos permite decir cuándo abrir o cerrar la puerta, la situación de indefensión continuará y nuestra política exterior carecerá de una herramienta para incidir y desenvolverse en el escenario internacional. Podríamos llamarlo el Síndrome Zeballos.

Para terminar, me permito recordar estas palabras de Ángel Tello (Pesce et al, 1999: 8):

La Defensa Nacional (...) nos incluye a todos y porque su fundamento se encuentra en el interés general por encima de intereses particulares. Porque si la asumimos como se debe le estaremos diciendo al mundo que esta empresa colectiva que se denomina Argentina, que nos emociona y conmueve, merece ser defendida. Aristóteles decía: "Existen dos tipos de ciudades, las que tienen murallas y las que no tienen murallas. Las primeras pueden elegir entre ser ciudades abiertas o cerradas. Esta opción no la tienen las ciudades que no poseen murallas". La Defensa Nacional es una de las murallas más sólida de la ciudad moderna.

31. Battaleme, Juan (2018, 27 de enero), "La cerradura o el seguro: por qué necesitamos Fuerzas Armadas", en *Clarín*, Buenos Aires (Recuperado el 4 de agosto de 2018 de https://www.clarin.com/opinion/cerradura-seguro-necesitamos-ff-aa_0_BJZhaXFHM.html).

Bibliografía

Adams, G. (1992). *The role of defense budgets in civil-military relations*. Defense Budget Project, Washington DC.

Báez, Gualterio (s. f.). *Antecedentes, importancia y consecuencias de las condiciones de jerarquía y antigüedad del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en el ejercicio de su jefatura*. Mimeo, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo (2001). *Sistema político y modelo de acumulación*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e Instituto de Estudios sobre el Estado y Participación (IDEP).

Battaglino, Jorge (2008), "Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?". En *Nueva Sociedad*, Nº 215. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert [Recuperado el 12 de mayo de 2017 de http://nuso.org/media/articles/downloads/3520_1.pdf].

Battaleme, Juan (2018, 27 de enero), "La cerradura o el seguro: por qué necesitamos Fuerzas Armadas", en *Clarín*, Buenos Aires (Recuperado el 4 de agosto de 2018 de https://www.clarin.com/opinion/cerradura-seguro-necesitamos-ff-aa_0_BJzhaXFHM.html).

Battaleme, Juan (2009), "Releyendo la compra de armas en la región y la reintroducción del dilema de seguridad". En *Miríada* Vol. 2, Nº 4. Buenos Aires: Universidad del Salvador.

Bruneau, Thomas & Goetze, Richard (2015), "Ministries of defense and democratic control", en Bruneau, Thomas & Tollefson, Scott (Ed.). *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*. Austin: University of Texas Press.

Calle, Fabián (2007), "Rambo, versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile". En *Nueva Sociedad*, Nº 211. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert [Recuperado el 12 de mayo de 2017 de http://nuso.org/media/articles/downloads/3453_1.pdf].

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (1998). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2002). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2006). *La*

opinión pública argentina sobre política exterior y defensa. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2010). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2015). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (2017), “Registro Suramericano de Gasto de Defensa”. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina y Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) - Consejo de Defensa Suramericano (CDS) – Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) [Recuperado el 22 de mayo de 2017 de <http://www.ceedcgs.org.ar/Espanol/09-Downloads/RSGAD-2006-2015-WEB.pdf>].

Department of Defense (2018), “Summary of National Defense Strategy of the United States of America 2018. Sharpening the American military’s competitive edge”. Washington D.C.: DoD (Recuperado el 4 de agosto de 2018 en <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>).

Department of State (2016). *World Military Expenditures and Arms Transfers 2016*. Washington DC: Department of State [Recuperado 11 de mayo de 2017 de <https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/2016/index.htm>].

De Elía, Catalina (2018, 22 de julio), “Oscar Oszlak: ‘Este gobierno no achió el Estado, hay una superestructura política mucho más densa’”, en Infobae, Buenos Aires (Consultado el 22 de julio de 2018 en <https://www.infobae.com/sociedad/2018/07/22/oscar-oszlak-este-gobierno-no-achico-el-estado-hay-una-superestructura-politica-mucho-mas-densa/>).

Donadio, Marcela (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Red de Estudios de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL) [Recuperado el 12 de mayo de 2017 de <http://www.resdal.org/atlas-2016.html>].

Eissa, Sergio (2015). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.

Eissa, Sergio (2017), “Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, Vol. 26 Nº 53. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata, pp. 247-265.

Eissa, Sergio (2017b, 14 de noviembre), “Las enseñanzas de los tres chanchitos para la defensa nacional”, en *El Estadista*, Buenos Aires (Consultado el 13 de julio de 2018 en <http://elestadista.com.ar/?p=13516>).

Eissa, Sergio (2017c, 15 de junio), “Defensa nacional: cuando el presupuesto habla”, en *El Estadista*, Buenos Aires (Consultado el 13 de julio de 2018 en <http://elestadista.com.ar/?p=12778>).

Eissa, Sergio (2018, 1º de julio), “Los mitos de la defensa nacional”, en *El Cohete a la Luna*, Buenos Aires (Consultado el 13 de julio de 2018 en <https://www.elcoheteealaluna.com/los-mitos-de-la-defensa-nacional/>).

Eissa, Sergio (2013), “La política de defensa argentina: entre halcones y palomas”. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), en http://www.caei.com.ar/sites/default/files/wp_-_44.pdf

Estévez, E. (1991). *Relaciones civiles – militares y política en la Argentina: de Alfonsín a Menem*. Ponencia presentada en el Seminario “Las Fuerzas Armadas y la Democracia”, Academia Libertad y Desarrollo, Fundación Friedrich Naumann – Stiftung, Sintra.

Ferro Ariella, Paula & Eissa, Sergio (2008). “Curso de presupuesto público”. Buenos Aires: inédito.

Follietti, G. (2004). “Las facultades constitucionales del parlamento en defensa”. En Follietti, G. y Tibiletti, L. (Eds.). *Parlamento y defensa en América Latina. El papel de las comisiones*. Volumen 1: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), pp. 36-52.

Fraga, Rosendo (2002). *La política de defensa argentina. A través de los mensajes presidenciales al Congreso*. Buenos Aires: Instituto de Historia Militar Argentina.

Gibson, Edward (1998). “Partidos conservadores en América Latina: de las movilizaciones de la década perdida a los gobiernos de coalición”, en Di Tella, Torcuato (Comp.). *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Haas, P. (1992). “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization*, Cambridge: Cambridge University Press, Vol 41, Nº 1, pp. 1-35.

Huntington, Samuel (1995), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires: Paidós.

Iglesia, María (2018, 13 de junio), “Empeoran perspectivas: analistas ven inflación de hasta 30% y caída de 0,5% del PBI en 2018”, en *El Cronista*, Bue-

nos Aires (Consultado el 12 de julio de 2018 en <https://www.cronista.com/economiapolitica/Empeoran-perspectivas-ven-inflacion-de-hasta-30-y-caida-de-05-en-PBI-en-2018-20180613-0057.html>).

IProfesional (2018, 20 de julio), “Crítico informe de CIPPEC: Mauricio Macri aumentó la estructura del Estado y hay más nombramientos a dedo”, en Iprofesional, Buenos Aires (Consultado el 22 de julio de 2018 en <http://www.iprofesional.com/notas/271916-crecimiento-personal-macri-empleo-argentina-ministerio-ajuste-estado-aumento-planta-competencia-estatal-cippec-nombramiento-designacion-cambiamos-cargos-publicos-Critico-informe-del-CIPPEC-Mauricio-Macri-aumento-la-estructura-del-Estado-y-hay-mas-nombramientos-a-dedo>).

IPSOS - FLACSO (2010). *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009 – 2010. Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*, San José de Costa Rica: FLACSO.

Isacson, Adam (2011), “Why Latin America is rearming?”. Washington DC: WOLA [Recuperado el 11 de abril de 2017 de <https://www.wola.org/analysis/why-latin-america-is-rearming/>].

Lafferriere, Guillermo & Soprano, Germán (2015). *El Ejército y la política de defensa en la Argentina del Siglo XXI*. Rosario: Protohistoria Ediciones.

López, Ernesto (1994). *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Mecon) (sin fecha). *El Sistema Presupuestario en la Argentina*. Buenos Aires: Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Ministerio de Economía (Mecon) (1993 al 2015). *Cuentas de Inversión*. Buenos Aires: Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

Ministerio de Economía (Mecon) (2016 al 2018). *Presupuesto Nacional*. Buenos Aires: Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

Montenegro, G. (2013), “Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas”, en Pion-Berlin, D. & Ugarte, J. (2013), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Buenos Aires: Jorge

Baudino Ediciones, pp. 195-225.

Mora y Araujo, M. (2009). *El problema argentino: débil representación política, sociedad fragmentada*, Buenos Aires: IPSOS Mora y Araujo.

O'Donnell, Guillermo (1989), "Transiciones, continuidades y algunas paradojas", en *Cuadernos Políticos*, Nº 56. México: Editorial Era.

Paradiso, José (1993). *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Pesce, M.; Estevez, E.; Eissa, S. y Minteguiaga, A. (1999). *El gasto en defensa del gobierno nacional*. Buenos Aires: Fundación para el Estudio de los Temas Nacional Dr. Sergio Karakachoff - Cuaderno Cauce.

Sabatier, P. (1993), "Policy change over a decade or more", en Sabatier, P. Jenkin-Smiths, H. (Ed.), *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press, pp. 13-39.

Sain, Marcelo (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*, Buenos Aires: Prometeo.

Scheetz, Thomas; Pfurr, Ariel Silvio & Ansorena Gratacos, Miguel (2015). *Manual de teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

SIPRI (2016). *The SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). [Recuperado el 23 de marzo de 2017 de <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Mi-lex-data-1988-2015.xlsx>].

Villa, Rafael Duarte & Viggiano, Juliana (2012), "Trends in South American weapons purchases at the beginning of the new millennium", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.55, Nº 2. Brasilia: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

FUERZAS ARMADAS Y DEFENSA EUROPEA



MASSIMILIANO DEL CASALE

General del Ejército italiano, licenciado en Ciencias Estratégicas y Ciencias Políticas. Trabajó durante muchos años en el Estado Mayor del Ejército de su país. A nivel internacional, intervino, con la OTAN, en el teatro de operaciones de los Balcanes (Fuerza de Estabilización - SFOR) en Mostar, Bosnia-Herzegovina, primero como Jefe de División en lo Civil-Militar Cooperación y, por lo tanto, como Jefe de Estado Mayor de la Brigada Multinacional Sudeste (con Francia, Alemania, Italia y España), un líder francés. Asimismo, dirigió la Academia Militar de Módena. Posteriormente, fue comandante del Centro de Simulación y Validación del Ejército en Civitavecchia. Desde 2015, es presidente del Centro de Altos Estudios para la Defensa.

El escenario internacional actual se caracteriza por amenazas multiformes y generalizadas para la estabilidad de los países y la propia paz y, además, esto sucede en nuestro vecindario, donde existen numerosas situaciones de crisis sociopolíticas severas, cuyos resultados futuros son impredecibles.

La zona europea se ve particularmente afectada por dos frentes críticos:

- El frente oriental se caracteriza por crecientes amenazas a la seguridad, conflictos religiosos y políticos. Abarca a Corea del Norte en el Lejano Oriente, Afganistán, Medio Oriente y los Balcanes, más cerca de nosotros. No debemos olvidarnos de Rusia, que se está recuperando rápidamente

en el escenario político internacional;

- Por otro lado, la crisis más dramática a la que enfrentamos en la actualidad se origina en el “Sur del mundo”, específicamente en los enormes flujos migratorios que todavía se dirigen a nuestro continente.

A su vez, dichos flujos migratorios se deben a:

- inestabilidad política/fragilidad institucional en muchos Estados colapsados, acompañada de vulnerabilidad económica generalizada;
- cambios climáticos y escasez progresiva de agua;
- delincuencia transnacional.

Todos estos factores de crisis afectan la vida cotidiana en países muy cercanos a Europa e Italia, lo que empuja a masas de personas a cruzar el continente africano e ir más al norte. Entre ellos, podemos encontrar a aquellos que huyen de Medio Oriente (principalmente Siria y Afganistán) utilizando las mismas rutas que los migrantes africanos.

Esto da lugar a una serie de amenazas terroristas, así como a combatientes extranjeros.

De allí surge la necesidad de garantizar la seguridad en nuestro continente, creando o recreando la estabilidad en los países que están más cerca de nuestras fronteras.

De hecho, Europa parece estar atrapada en un control crítico. En el pasado, la península italiana era conocida como el Portaaviones del Mediterráneo; hoy en día, se la llama la Puerta del sur. Estamos ante un cambio de perspectiva importante.

En los últimos años, hemos asistido a una reaparición cíclica de crisis, que incluye:

- la Guerra Fría (fines de la década de 1980);
- la caída del muro de Berlín (la década de 1990) y numerosas crisis subsiguientes generadas en los Balcanes y en los antiguos países soviéticos de Asia Central;
- el atentado a las Torres Gemelas (principios de 2000) y el comienzo del terrorismo internacional;

1. Se trata de una transliteración del acrónimo árabe, formada por las mismas palabras que componen ISIS (Estado Islámico de Irak y Siria, por sus siglas en inglés), es decir, “Al-dawla al-islâmiyya fi l-‘Irâq wa l-shâm”. Dependiendo de cómo se conjugue, esta palabra puede significar “algo que aplastar o pisotear”, “intolerante” o “el que siembra la discordia”, por lo que irrita enormemente a los militantes del grupo, ya que tiene connotaciones negativas. Tanto es así que, según reportes, el EI ha amenazado con cortarle la lengua a cualquiera que utilice esta palabra. <https://www.nbcnews.com/storyline/isis-terror/paris-attacks-what-does-daesh-mean-why-does-isis-hate-n463551>

- la guerra contra DAESH¹ (desde 2010).

En pocas palabras, cada 10 años hemos experimentado un pico de crisis que provocó un “pedido” específico de los foros internacionales y requirió cambios organizacionales relevantes.

Sin embargo, la intervención de las Organizaciones Internacionales hoy está acompañada de iniciativas bilaterales o multilaterales, las llamadas *coaliciones de los dispuestos*.

Se hicieron algunos arreglos para enfrentar las crisis y las emergencias de manera más eficiente.

La OTAN, por ejemplo, cambió su imagen a lo largo del tiempo, al reducir las estructuras de comando militar y las cuestiones superfluas, para hacer frente a las amenazas de manera más eficiente, garantizando la seguridad y, por lo tanto, la estabilidad en las áreas en las que interviene.

De hecho, sus características más importantes son credibilidad, la flexibilidad y la adaptabilidad o, en otras palabras, la *resiliencia*. Este fue hasta ahora el aspecto más significativo y fructífero de la OTAN.

A pesar de su conocida reticencia a definir posiciones comunes de defensa y seguridad, incluso Europa aceptó los cambios radicales y rápidos en el entorno geopolítico y social global, aunque con algunas excepciones inevitables.

Después de la destrucción masiva experimentada en las dos Guerras Mundiales, los países europeos decidieron dar pasos significativos hacia la integración, teniendo en cuenta la demanda generalizada de seguridad al terminar la Segunda Guerra Mundial. El proceso de integración se basó en una transferencia parcial de la soberanía en los ámbitos políticos fundamentales: desde las políticas monetarias y agrícolas hasta el comercio exterior y la energía. Todo comenzó con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y Euratom².

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero se basó en el eje franco-alemán. Se suponía que debía seguirle una agrupación de capacidades militares dentro de la Comunidad Europea de Defensa (EDC) gracias a un instrumento militar compuesto por regimientos multinacionales.

Quizás, la EDC fue un proyecto excesivamente ambicioso. En realidad,

2. La Comunidad Europea de la Energía Atómica o Euratom es un organismo público europeo encargado de coordinar los programas de investigación de la energía nuclear. Es jurídicamente distinta de la Unión Europea, pero tiene los mismos miembros, y está gobernada por las instituciones de la UE. Desde 2014, Suiza también participa en programas de la Euratom como un Estado asociado.

iba en contra de la soberanía exclusiva de los Estados en el ámbito de la defensa y, por lo tanto, no tuvo éxito. De hecho, en el verano de 1954, el Tratado constitutivo de la EDC no logró la ratificación en la Asamblea Nacional Francesa y los demás países europeos también lo abandonaron.

Sin embargo, la idea de una defensa europea común no se abandonó por completo. La EDC había allanado el camino para la UEO (Unión Europea Occidental³), que se estableció en el mismo año y desempeñó un papel importante en los años siguientes. De hecho, promovió la cooperación entre los países europeos, ayudó a integrar a Alemania Occidental en la OTAN y contribuyó a la construcción de confianza en los países europeos sobre control de armamentos.

Su función comenzó a desvanecerse progresivamente a partir de 1973, con la adhesión del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea, hasta que recuperó impulso en 1984⁴, al ser convertida en un órgano de enlace con la UE en materia de defensa y seguridad.

Mientras tanto, el camino de la integración europea siguió por otros rumbos, centrándose en ámbitos específicos: los Tratados de Roma de 1957 establecieron la Comunidad Económica Europea, los Tratados de Maastricht de 1992, Amsterdam de 1997, Niza de 2000 y Lisboa de 2007, abolieron los aranceles aduaneros, establecieron el libre comercio y la unión monetaria.

Por otra parte, la guerra del Golfo y, especialmente, la crisis de los Balcanes fueron un llamado a los Estados Miembros a enfrentar una severa situación de inestabilidad dentro de Europa.

En 1999, la UEO promovió el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), especialmente concebida para la gestión de crisis a partir de las llamadas Misiones Petersberg⁵ que versaron sobre:

- misiones humanitarias y de rescate;

3. La UEO fue una organización europea de defensa y seguridad integrada por Estados miembros de la OTAN y la Comunidad económica europea, luego de la Unión europea. Sus actividades concluyeron el 30 de junio de 2011.

4. En la “Declaración de Roma” del Consejo de Ministros de la UEO, el 27 de octubre de 1984, los ministros de los países miembros fijaron entre sus metas reforzar la paz y la seguridad, promover la unidad y fortalecer la progresiva integración de Europa, y llevar a cabo mayor cooperación entre los Estados miembros y otras organizaciones internacionales.

5. Estas Misiones, acordadas por los ministros de defensa de la Unión Europea Occidental en 1992, cerca de Bonn, (Alemania), se incorporaron de manera implícita al Tratado de la Unión Europea en su Título V (versión consolidada, art.42).

- actividades de mantenimiento de la paz;
- participación en operaciones de gestión de crisis, incluida la *construcción de la paz* (en la jerga de la UE) y la *imposición de la paz* (según la jerga de la ONU).

El objetivo de la PESD no fue la creación de un Ejército común ni la intervención militar en misiones que impliquen operaciones de combate, sino que se proponía intervenir en la estabilización posconflicto y la transición a la vida normal. Por lo tanto, se suponía que la PESD debía desarrollar una dimensión tanto militar como civil.

Sin embargo, a partir de 2005, una iniciativa francesa, británica y alemana, creó 18 Grupos de Combate de la UE, aunque nunca fueron utilizados. Italia, junto con España, propuso la creación de un Grupo de Combate anfibio, y de un Grupo de Combate basado en una fuerza terrestre multinacional, junto con Eslovenia y Hungría. El proyecto general no tuvo mucho éxito debido a los costos que les impuso a los Estados pequeños, mientras que los Estados más grandes estaban más interesados en mejorar la eficiencia a nivel de la OTAN. Actualmente, están funcionando 16 misiones (10 civiles y 6 militares) para capacitar a las fuerzas de seguridad locales y apoyar la *creación de capacidades* para luchar contra el contrabando y la piratería:

- EUTM en la República de Centroafricana;
- EUTM en Somalia (liderada por Italia);
- EUTM en Malí;
- EUFOR "Althea" en Bosnia-Herzegovina;
- EUNAVFOR "Atalanta" (liderada por Italia);
- EUNAVFORMMED "Sophia" (liderada por Italia).

En 2011, al concluir el tratado de la Unión Europea Occidental, la UE adquirió plena autoridad en el ámbito de Seguridad y Defensa. De hecho, después de años de descuidar los aspectos vinculados a la seguridad, las sucesivas crisis de inestabilidad llevaron a que Europa adopte una "estrategia de seguridad global" basada en tres pilares, que fue presentada por la Alta Representante, Sra. Federica Mogherini Consejo de noviembre de 2016:

- capacidad para responder a las crisis;
 - desarrollo de capacidades en los países socios;
 - protección de los estados y ciudadanos de la UE,
- para llenar el vacío estratégico existente y participar directamente en el proceso de construcción de estabilidad y seguridad.

Se trata de:

- desarrollar la planificación militar y la capacidad de realizar misiones operativas;
- reforzar las capacidades/recursos militares en apoyo de los procesos de estabilización en los teatros de crisis;
- enfrentar amenazas de seguridad en tres líneas: el terrorismo, la inestabilidad y tráfico ilegal.

Es bastante evidente cómo dos eventos empujaron, de alguna manera, a que la Unión Europea intente desarrollar más autonomía para proteger la seguridad de sus ciudadanos: la nueva política proteccionista inaugurada por el Presidente de los Estados Unidos, el llamado *America First*, y el *Brexit*, es decir, la salida del Reino Unido de la UE en 2021.

El enfoque de los Estados Unidos requiere un mayor compromiso de los Aliados para contribuir a la defensa común dentro de la OTAN, comenzando con una contribución mínima al presupuesto del 2% del PBI de cada Estado Miembro, así como una mayor participación en las misiones operativas. El segundo desafío es que Gran Bretaña se distancie de las instituciones europeas, pero siga trabajando y manteniendo la coordinación con la Unión, aunque formalmente desde fuera del contexto continental.

Ahora bien, en mi opinión, el primero fue un fuerte llamado a los Aliados para que se adhieran más a los principios de la Alianza y no consideren a Estados Unidos como el único “proveedor de seguridad” del mundo.

Por otro lado, no se puede negar que el Reino Unido siempre fue parte de la UE, aunque con muchas diferencias en las estrictas normas y reglamentos de Bruselas en comparación con otros Estados Miembros. Cabe mencionar la moneda, la participación en la unión bancaria y la negativa explícita a aceptar cualquier porcentaje de migrantes.

Estas son las razones del extraordinario impulso que obtuvo la UE al adoptar la *Cooperación Estructurada Permanente* (PESCO, por sus siglas en inglés), que no es de naturaleza estrictamente militar ni está abierta exclusivamente a la industria militar, sino que contempla el logro de un espectro completo de capacidades en el ámbito general de la seguridad. Por lo tanto, el concepto no es operativo, sino que define una política estratégica.

Veamos ahora los compromisos vinculantes de PESCO:

- aumentar los gastos de Defensa en los presupuestos. Algunos datos podrían ser útiles: aumentar en un 20% los gastos de inversión y en un 2% los gastos de investigación en el ámbito de Defensa y Seguridad, teniendo en

cuenta el objetivo del 2% del PBI acordado por la OTAN. Actualmente solo, lo cumplen Grecia, el Reino Unido, Estonia, Rumania y Polonia. En 2017, Italia destinó el 1,13% de su PBI, un total de 21.000 millones de euros; Francia y Alemania duplicaron ese monto y el Reino Unido destinó 49.000 millones;

- desarrollar proyectos conjuntos;
- promover la cooperación en los campos de la logística y la educación militar;
- reforzar la interoperabilidad mediante:
 - la revisión de los procedimientos nacionales de toma de decisiones;
 - la simplificación de los procedimientos para los transportes militares transfronterizos;
 - la cooperación para colmar las brechas de capacidad;
 - la participación en programas comunes de desarrollo de equipos con la industria, no solo militar.

La gobernanza se articula en 2 niveles:

- el Consejo Europeo (decisiones unánimes y nivel general);
- los países individuales para proyectos específicos.

Las principales características de PESCO son las siguientes:

- se basa en una fuerte sinergia con la Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés), la agencia de enlace con las agencias militares de los Estados Miembros y OCCAR, la Organización para la Cooperación Conjunta de Armamento;

- se supone que desarrolla paquetes de capacidades de espectro completo para el nivel operacional (en términos de planificación y asignación de recursos);

- opera una cooperación estricta entre la UE y la OTAN, que a nivel militar significa:

- no superposición o duplicación de estructuras de comando (redundancia);
- no hay un paquete separado de fuerzas (excepto para los grupos de batalla)

- no hay contraposiciones de planificación con la OTAN.

En resumen, su *política* no es solo con la industria, sino también con los procedimientos operativos estándar y una capacidad de planificación completa, actualmente solo limitado a misiones de capacitación y desarrollo de capacidades. En pocas palabras, una política:

- apto para responder a las crisis;
- capaz de permitir que todos los países creen capacidades y contribuyan

a la seguridad común;

- capaz de identificar mecanismos apropiados para la toma de decisiones.

- En el campo de la seguridad común.

Dicho esto, ahora es fácil entender cómo en solo 10 meses, durante 2017, se dieron más pasos que en los 60 años previos en el ámbito de la seguridad común.

El camino fue trazado por Alemania, Francia, Italia y España, a los que pronto siguieron por otros 21 Estados Miembros de la UE. En total, 25 de los 28 Estados firmaron el 15 de diciembre de 2017 el Memorando de Intención (Malta, Dinamarca y –por supuesto– Gran Bretaña no firmaron).

PESCO se complementa con el Fondo Europeo de Defensa, que cuenta con 500 millones de euros para 2019 y 2020 y 1.000 millones de euros al año a partir de 2020 para proyectos compartidos y financiación, así como para tecnologías avanzadas, y 1.000 millones adicionales al año para cofinanciar la adquisición de capacidades operacionales.

A la fecha, se identificaron y aprobaron 17 proyectos PESCO, 4 de ellos liderados por Italia, a saber:

- la creación de un centro de validación de entrenamiento para los Ejércitos europeos, para promover la adopción de procedimientos estandarizados de comando y control. Está diseñado para permitir que tanto el personal militar como el civil trabajen juntos en escenarios simulados para el progreso de nuestro sistema de seguridad continental;

- la creación de un *paquete militar desplegable de capacidades de asistencia para desastres*, que incluye procedimientos y efectivos en el terreno, preparado para brindar asistencia militar de emergencia en caso de desastres naturales, emergencias civiles y pandemias. Dicho paquete estará disponible para ayudar tanto a la UE como a terceros países en operaciones dirigidas por la UE;

- la creación de un sistema integrado hecho de sensores, con el objetivo de detectar potenciales amenazas procedentes del mar;

- la creación de prototipos de vehículos blindados de combate para la infantería, vehículos blindados anfibios y ligeros, en el marco de la política de defensa y seguridad, que también mantuvo la interoperabilidad entre los Ejércitos europeos.

Los proyectos mencionados se complementan con una mayor iniciativa de la Defensa de Italia dirigido por el CASD, el llamado “*Grande Nunziat-*

lla”, que implica la creación de una universidad militar con un “programa europeo”, destinado a ser el primer “paso” en el camino académico de los futuros líderes militares “europeos”.

Para concluir, quisiera decir que probablemente el camino para llevar a cabo los denominados “Estados Unidos de Europa” es aún largo, tortuoso y está lleno de obstáculos. Probablemente, ni siquiera sea el modelo geopolítico perfecto para mirar, dado que todavía hay muchas sensibilidades diferentes.

Aunque existe un entendimiento compartido de la necesidad de renunciar a cierto individualismo y ciertas áreas de la soberanía estatal, todavía hay muchas “fuerzas centrífugas”. Por otro lado, Europa se vio obligada a enfrentarse a la realidad y a las amenazas que requirieron una reacción común, coherente y compartida, con motivo de los ataques trágicos, de Charlie Hebdo, la Rambla de Barcelona, Bruselas, Londres, Berlín y Niza.

Les digo esto a profesores y estudiantes de maestrías en Inteligencia y Seguridad. Solo después de los ataques, Europa reconoció la importancia de compartir información, aunque con las debidas advertencias, entre los servicios de inteligencia;

Muchos Estados podrían definirse como usuarios gratuitos, pero buscamos un equilibrio, así como una política común para lidiar con los flujos migratorios. Por supuesto, no veo otra alternativa. Cerrar sus fronteras y ser autárquico no es sustentable en muchos aspectos, especialmente en los ámbitos económico y social.

Los tiempos que estamos viviendo demuestran cada día lo necesarias que son las opciones sinérgicas cuando se trata de cuestiones de defensa y seguridad. El enfoque debe ser coral, combinado o, en otras palabras, integral. Necesitamos trabajar juntos o, como me gusta decir, “Hacer más juntos”. En este sentido, PESCO debe demostrar la existencia de una voluntad común, el primer verdadero campo de pruebas para el Viejo Continente.

Bibliografía

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. *Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers (Rome, 27 October 1984)* (1984). Recuperado de: https://www.cvce.eu/content/publication/2003/7/11/c44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf/publishable_en.pdf

Diario Oficial de la Unión Europea. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (1957)*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2010:084:FULL&from=FR>

DOSSIER

CAMBIO
CLIMATICO



LA CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (UNFCCC)



OVAIS SARMAAD

Diplomado en Comercio por la Universidad Osmania de Hyderabad (India) y en Gestión de contabilidad por el Chartered Institute of Management Accountants (Inglaterra). Fue Jefe de Gabinete del Director General de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM). Desde 2017, es el Secretario Ejecutivo Adjunto de la secretaría de la ONU para el cambio climático (CMNUCC).

La Universidad de Defensa Nacional se prestó como foro para analizar cómo la Argentina y el mundo pueden responder mejor al desafío del cambio climático a través de la Convención y el Acuerdo de París. Allí planteamos algo evidente: tenemos un solo planeta Tierra. No hay un planeta B al que podamos ir. Es fundamental hacer frente al impacto del cambio climático si queremos garantizar la seguridad de millones de personas vulnerables. No hay un plan B.

Argentina es vulnerable a los impactos del cambio climático. Citaremos algunos ejemplos de ello:

- rápido derretimiento del glaciar Upsala
- inundaciones y sequía en la Pampa Húmeda
- ola de calor récord, en Buenos Aires, en 2017
- se pueden esperar más fenómenos de este tipo con el recalentamiento global

- pero se puede hacer mucho en términos de mitigación y adaptación.

El Acuerdo de París

La adopción del Acuerdo de París en 2015 fue un logro emocionante. Pero el verdadero trabajo apenas está comenzando. Debemos finalizar las pautas de implementación y luego debemos implementarlas.

El objetivo es limitar el aumento de la temperatura global en este siglo a menos de 2 grados centígrados y continuar los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura incluso más allá de 1,5 grados centígrados. Pero ya tenemos un grado de calentamiento desde la era preindustrial.

Necesitamos cero emisiones netas para mediados de siglo. Es un desafío, pero es posible conseguirlo con acciones urgentes y ambiciosas.

El Acuerdo de París también promueve la adaptación y la resiliencia climática. La gente ya está sufriendo el agravamiento de las sequías, las inundaciones y las olas de calor. Los agricultores pierden cultivos y medios de sustento. Hay riesgos para la salud y migraciones. Cuanta más mitigación, menor va a ser la adaptación que se necesite.

Podemos reducir las emisiones mientras construimos prosperidad a través de una economía verde transformada. Y entregarle un planeta saludable a la próxima generación. Tenemos muchas oportunidades para construir un mundo mejor.

Todos deben contribuir para alcanzar este fin. Es necesario asignarle un papel a cada país desarrollado y en desarrollo, a las ciudades, las regiones, los Estados, los territorios, las empresas, los inversores, la sociedad civil e incluso a los militares.

Es un hecho notable que tengamos hoy con nosotros a un Ministro de Ambiente y a un Ministro de Defensa. La gente no suele pensar en ellos dos en una misma oración. La colaboración intersectorial es esencial.

Sin embargo, las acciones climáticas que llevan a cabo los países individualmente en la actualidad no son suficientes. Las emisiones todavía no alcanzaron su punto máximo. Después haberse mantenido estables por tres años, las emisiones globales de CO² aumentaron un 1,4 % en 2017, y alcanzaron un récord de 32,5 gigatoneladas, según la Agencia Internacional de Energía. A través del Acuerdo de París, debemos aumentar esa ambición.

La función de la ONU es promover la acción, las alianzas y la ambición, incluso a través de los siguientes pasos:

- Cumbre Global de Acción Climática
- Semana del clima en Nueva York
- Informe Especial del IPCC Calentamiento Global de 1.5 ° C
- Cumbre del G20 bajo el liderazgo de Argentina
- COP24 en Katowice
- Cumbre del Clima por el Secretario General de la ONU en 2019.

Mitigación y adaptación

En mayo de este año, lanzamos en Bonn el Diálogo Talanoa, que concluirá en la COP24. Nos inspiramos en la práctica tradicional de la isla del Pacífico: un diálogo inclusivo y transparente por medio de la narración de historias. Los interesados comparten historias, ideas y experiencias para construir empatía y tomar decisiones sabias para el bien colectivo.

El Diálogo de Talanoa explora cómo aumentar la ambición para lograr nuestros objetivos de mitigación y adaptación. Hay muchas oportunidades para la mitigación y la adaptación, necesitamos voluntad política para ponerlas en práctica.

Cada vez más países adoptan este enfoque a nivel nacional. Tal vez la reunión de hoy podría ser una contribución para un Talanoa nacional. Es una excelente manera de involucrar a la sociedad civil y el sector privado, y otorgarles a más personas la propiedad de la acción climática.

Limitar las emisiones de gases de efecto invernadero

Existe un dicho muy sabio: “No puedes controlar lo que no puedes medir”.

El manual de operaciones / directrices para el Acuerdo de París se debatió la semana pasada en Bonn y debe finalizar en la COP24. Esto es esencial darle al Acuerdo robustez y máxima efectividad.

El sistema de transparencia sirve para ver qué hacen los países individualmente y agregar esto para ver si el mundo avanza hacia el objetivo 1.5 °C / 2 °C. Queremos tener un inventario mundial para 2023.

Esto hace que sea más fácil entender qué políticas y qué tecnologías funcionan mejor. Aprendemos, unos de otros, cómo hacer las cosas.

Otra parte importante del paquete es la transparencia sobre los flujos financieros, cómo se proporcionan y cómo se usan.

Los países desarrollados se comprometieron a movilizar, para 2020, 100.000 millones de dólares al año para acciones de mitigación y adaptación en los países en desarrollo.

Necesitamos nada menos que una transformación social y económica dramática. Necesitamos movernos rápido.

G20 / futuro alimentario sostenible

Los felicito por ser este año los anfitriones del G20. Argentina presentó tres prioridades de agenda para el diálogo del G20 en 2018: el futuro del trabajo, la infraestructura para el desarrollo y un futuro alimentario sostenible.

Con casi la mitad de las exportaciones de Argentina provenientes del sector de alimentos, ustedes son particularmente vulnerables a los impactos sobre los agricultores. Y tienen un papel clave en la seguridad alimentaria mundial.

El cambio climático ya está afectando la agricultura, y la adaptación será esencial para reducir las pérdidas económicas.

Las temperaturas más altas, la mayor variabilidad de las precipitaciones, las sequías e inundaciones más frecuentes y el aumento del nivel del mar alteran la cantidad de agua disponible para los cultivos, el ganado, los bosques y la pesca, lo que afecta gravemente a los medios de subsistencia.

En muchos países del mundo, los agricultores son los más afectados por las sequías y se desplazarán. Con su ganado, con sus hijos, y así sucesivamente. Y luego no tendrán muchos lugares adonde ir. ¡Sólo tenemos un planeta y no pueden irse al espacio!

Se conocen muchas soluciones de adaptación: cambio de variedades de cultivos, adaptación de calendarios de siembra, gestión sostenible del suelo, mejor gestión del agua, seguro climático basado en índices para agricultores, sistemas de alerta temprana y datos meteorológicos mejorados para alertar sobre eventos extremos.

La mitigación de las emisiones de metano del ganado y el carbono y el metano de los cultivos también es esencial.

Emergencias y la dimensión de seguridad

Finalmente, dado que estamos en la Universidad de Defensa Nacional, y ustedes van a discutir esta tarde sobre la planificación de emergencia, analicemos el cambio climático como un problema de seguridad.

Sabemos –y la ciencia lo demuestra– que el cambio climático tiene el poder de impulsar la desestabilización y empeorar los desastres y las emergencias.

El cambio climático amenaza la seguridad humana y nacional al socavar los medios de subsistencia y la seguridad física de las personas

Aumenta la vulnerabilidad y la pobreza, por lo que amplifica los motores de la guerra civil, la violencia entre grupos y las migraciones. Los costos humanos son demasiado grandes como para ignorarlos.

La OTAN y los principales miembros de las Fuerzas Armadas en los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y la India hablaron claramente sobre estos riesgos emergentes para la paz y la seguridad, ahora y en el futuro.

En sus contribuciones al Acuerdo de París, más de 40 países conectan la seguridad nacional, las migraciones y el cambio climático. Por ejemplo:

- Muchos identifican la adaptación al cambio climático como un problema de seguridad nacional;
- Algunos están preocupados por los riesgos de las migraciones humanas a gran escala y la inestabilidad causada por los impactos del clima en los deltas de ríos clave;
- Los desafíos de seguridad y los refugiados limitan la capacidad para la acción climática en varios países;
- Los países también informan sobre el aumento de los conflictos entre los pastores por los recursos escasos.

Las medidas que los países tienen la intención de tomar incluyen:

- Integrar las consideraciones del cambio climático en los procesos nacionales de paz;
- Establecer suministros de energía de emergencia para los actores humanitarios y de seguridad;

- Enfocar las evaluaciones de vulnerabilidad nacional en áreas propensas a conflictos.

Observaciones finales

Para concluir, quiero recordarles que la prevención es el mejor remedio. Debemos actuar ahora. ¿Qué pueden hacer Argentina y los participantes de esta conferencia para apoyar la acción contra el cambio climático? Las preguntas a considerar incluyen:

1) ¿Cómo puede Argentina, como anfitriona y líder de este año, influir en los decisores de alto nivel en el G20 para tomar medidas climáticas más fuertes?

2) ¿Cómo pueden los diferentes ministerios y comunidades nacionales –seguridad, ambiente, agricultura– trabajar conjuntamente para garantizar el cambio?

3) ¿Cómo se puede motivar a las empresas, la sociedad civil, las ciudades y las provincias para que participen en la acción climática?

Muchas gracias. Les deseo que tengan una conferencia exitosa.

Bibliografía

Organización de las Naciones Unidas (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado de:

https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

¿QUÉ IMPLICANCIAS TIENE EL CAMBIO CLIMÁTICO PARA LA DEFENSA?¹



NICOLAS REGAUD

Consejero para el Indo-Pacífico en la Dirección General de Relaciones Internacionales y Estrategia (DGRIS) del Ministerio de las Fuerzas Armadas de Francia. En octubre de 2015, organizó la primera conferencia internacional de ministros de Defensa sobre los problemas y las implicancias del cambio climático. Este artículo es una versión aumentada y actualizada del que fue publicado en 2017 por *Strategic Review: The Indonesian Journal of Leadership, Policy and World Affairs* (www.sr-indonesia.com), cuya autorización fue amablemente concedida.

El cambio climático representa, sin duda, un desafío para la paz y la seguridad. No sólo afecta el ambiente y la sociedad. Si bien muchos países ya sufren de inseguridad alimentaria, recursos hídricos insuficientes, problemas de desertificación y escasez de tierra cultivable, en un contexto de alto crecimiento de la población y, a menudo, una gobernanza deficiente, el cambio climático está exacerbando efectos de estas debilidades estructurales. Está claro que el cambio climático es un refuerzo de riesgos y uno de los principales desafíos estratégicos de este siglo.

Al agravar la inseguridad alimentaria y la presión sobre los recursos vitales, incluido el agua, el cambio climático está contribuyendo al despla-

1. Este artículo es una versión aumentada y actualizada del que fue publicado en 2017 por *Strategic Review: The Indonesian Journal of Leadership, Policy and World Affairs* (www.sr-indonesia.com), cuya autorización fue amablemente concedida.

zamiento de poblaciones, saturando ciudades ya densamente pobladas, mientras que la pobreza crea un terreno fértil para el crimen organizado, la violencia y, a veces, el terrorismo. El desplazamiento de poblaciones va a menudo más allá del marco nacional y ya estamos siendo testigos de importantes movimientos migratorios regionales e internacionales, que probablemente serán aún más importantes en los próximos años, y el poder desestabilizador de estos movimientos es naturalmente preocupante.

Pero el propósito de este artículo no es describir todas las miserias y dificultades políticas o de seguridad que pueda traer el cambio climático. Intenta, sobre todo, responder las siguientes tres preguntas:

- ¿Cómo está afectando el cambio climático a las instituciones de defensa?
- ¿Qué pueden éstas hacer a nivel nacional?
- ¿Qué respuestas pueden darse a nivel regional e internacional?

¿Qué implicancias tiene el cambio climático para la defensa?

Si bien las instituciones a cargo de la diplomacia, el desarrollo y el ambiente desempeñaron un papel crucial en la negociación de un ambicioso acuerdo mundial en París en diciembre de 2015 y ahora se dedican a acciones preventivas y atenuantes, las instituciones de defensa tienen un papel específico que desempeñar en el área de la paz y la seguridad. Deben estar preparadas para enfrentar nuevos riesgos y desafíos, y pueden contribuir a las políticas de desarrollo sostenible.

Algunos ejemplos permiten ilustrar las razones por las que el Ministerio de Defensa francés está particularmente preocupado y ahora está desempeñando un papel muy activo en esta área.

Dado que los territorios franceses de ultramar están ampliamente distribuidos en todo el mundo, y que la mayoría de ellos están ubicados en zonas tropicales propensas a eventos climáticos extremos, las fuerzas francesas suelen solicitar apoyo a las autoridades civiles e intervenir para brindar asistencia humanitaria y de socorro en catástrofes. Este es el caso en el Caribe, el Océano Índico y el Pacífico, donde viven casi 3 millones de franceses. Las fuerzas navales, terrestres y aéreas francesas se movilizan con frecuencia para brindar asistencia a las operaciones de socorro humanitario a los países vecinos que lo necesiten, en estrecha cooperación con nuestros socios

regionales. Es el caso de Australia y Nueva Zelanda, a través del Acuerdo de FRANZ, aprobado en 1992, para coordinar nuestra asistencia a los países insulares del Pacífico.

Las fuerzas armadas francesas también apoyan a las fuerzas de seguridad civil en la Francia continental para luchar contra los incendios forestales y contribuir a la ayuda en caso de un gran desastre natural. Dado que el cambio climático aumenta la cantidad y la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos, las fuerzas armadas francesas deben tener en cuenta estas tendencias para adaptar sus misiones y sus medios. Del mismo modo, dado que el cambio climático tiene consecuencias para la temperatura del mar y su acidificación, esto puede tener un impacto en los recursos pesqueros, el desplazamiento de ciertas especies y, por lo tanto, en las actividades de pesca ilegal, en especial porque algunas regiones ya padecen un fenómeno de agotamiento de los recursos haliéuticos (por ejemplo, el Mar de China). En algunos países, especialmente en Francia, las fuerzas navales desempeñan un papel clave en el control y la protección de la Zona Económica Exclusiva y llevan a cabo misiones de vigilancia de la pesca, lo que significa que el cambio climático podría, en algunos casos, generar nuevos requisitos para la vigilancia marítima.

Finalmente, los fenómenos climáticos extremos y el aumento del nivel del mar podrían representar una amenaza para la infraestructura militar requerida para las operaciones de Defensa y la infraestructura civil para el transporte militar, la energía o las comunicaciones. Por lo tanto, es necesario anticipar un posible impacto del cambio climático sobre la resiliencia de las infraestructuras críticas a fin de guiar nuestras políticas de planificación e inversión a largo plazo.

Consideración del desafío climático a nivel nacional

Hasta hace poco, el tema del clima había sido abordado principalmente por el Ministerio de Defensa francés en términos de su contribución a las políticas de desarrollo sostenible. No se tuvieron en cuenta las implicancias militares ni las cuestiones de seguridad internacional.

Por lo tanto, el Ministerio de Defensa francés está particularmente comprometido a contribuir a la preservación de la naturaleza y la reducción de su huella ecológica. En este sentido, se desarrolló una Estrategia de

Defensa del Desarrollo Sostenible en 2012, que fue actualizada en 2016. El objetivo de esta estrategia es principalmente conciliar la preservación de la biodiversidad con las actividades operacionales y determinar una serie de medidas que deben tomarse para ahorrar energía, desarrollar energías renovables, equipos reciclables, en nuestro territorio y en operaciones.

Por ejemplo, desde 2008, todos los programas de armamento deben seguir un proceso de diseño ecológico desde las primeras especificaciones técnicas. En este sentido, las nuevas fragatas FREMM de misiones múltiples son un excelente ejemplo: la tecnología utilizada para la gestión de los desechos producidos en el mar, por ejemplo anticipó los cambios normativos que se produjeron a lo largo de la fase de diseño del buque. Y el nuevo sistema de propulsión híbrido redujo el consumo de combustible en un 20% respecto de los buques de guerra de clase comparable anteriores.

Finalmente, la reducción del consumo de energía es un gran desafío para nuestro ministerio. Nuestro perfil de consumo es atípico y desequilibrado: 70% para el combustible que utilizan las operaciones militares contra 30% para el resto. Por lo tanto, tenemos muy poco margen de maniobra, porque no podemos considerar obstaculizar nuestras capacidades operativas. Pero gracias a varias medidas para ahorrar energía y desarrollar energías renovables, el Ministerio logrará su objetivo de reducir el consumo de energía fósil en un 30% para la infraestructura de defensa entre 2012 y 2030.

Pero, aunque la “Defensa Verde” es importante, es sólo un elemento de una política más amplia que habría que implementar. La preparación de la COP21 fue un catalizador para ir más allá y profundizar nuestra reflexión sobre los diferentes desafíos estratégicos del cambio climático para la defensa y para establecer una hoja de ruta de las acciones a implementar a nivel nacional e internacional.

A nivel nacional, es esencial ampliar el alcance de nuestra reflexión para examinar las consecuencias del cambio climático en las operaciones de las fuerzas armadas que participan en las cinco funciones estratégicas identificadas en nuestro Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional: conocimiento y anticipación, disuasión, protección, prevención e intervenciones militares.

Para ilustrar este punto, permítanme dar algunos ejemplos:

Primero, en términos de conocimiento y anticipación:

- debemos desarrollar un nuevo mapeo de los riesgos del cambio climático a nivel regional e internacional y estudiar los vínculos entre el cambio climático, las crisis y los conflictos en las regiones más vulnerables;

- y alentar a los centros de investigación especializados en temas ambientales a que aporten su experiencia a los ejercicios estratégicos de prospectiva del ministerio.

En segundo lugar, en términos de prevención y protección: el objetivo es examinar las posibilidades de fortalecer la sinergia interministerial para que las políticas de asistencia y cooperación se integren en un enfoque integral.

En particular, esto significa:

- estudiar la vulnerabilidad de nuestras principales infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones en fenómenos climáticos a gran escala y al aumento del nivel del mar;

- anticipar el impacto de un aumento en el número y la intensidad de los desastres naturales relacionados con el cambio climático en nuestras misiones y los recursos humanos y materiales necesarios para llevarlas a cabo.

Como ejemplo reciente de tal cooperación interministerial, se debe mencionar el proyecto apoyado por el Ministerio de las Fuerzas Armadas en cooperación con el Museo Nacional de Historia Natural y el Ministerio del Ambiente para el análisis del comportamiento migratorio transpacífico de ciertas aves migratorias (aguja colipinta y zarapito de Alaska) para brindar información complementaria a los datos satelitales para la alerta temprana de ciclones en el Pacífico occidental. De hecho, la aguja colipinta migra cada año desde Nueva Zelanda a Alaska: cruza el Pacífico Occidental y viaja más de 11.000 km en 11 días sin aterrizar, y parece capaz de anticipar eventos climáticos tales como tormentas o ciclones.

Para ayudar a lograr estos objetivos, el Ministerio de las Fuerzas Armadas puso en marcha en 2017 un programa de estudios de más de 4 años, con un presupuesto significativo (€ 1,4 millones), que reúne a dos docenas de científicos y expertos del clima de temas regionales y defensa. Todos los estudios, escenarios y relojes realizados por este Observatorio Clima-Defensa están disponibles en línea y se comparten con otros departamentos gubernamentales y el público en general. Este observatorio es un instrumento esencial para profundizar nuestro conocimiento de los desafíos climáticos relevantes para la defensa y, por lo tanto, contribuir a la consideración de nuevos riesgos en nuestra política de defensa.

De hecho, aunque el Libro Blanco de 2013 sobre Defensa Nacional y Seguridad dijo poco sobre cuestiones climáticas, la reciente Revisión Estratégica, adoptada en octubre de 2017, llena este vacío. Subraya que aumentó

la frecuencia de los fenómenos meteorológicos a gran escala, generando situaciones de crisis en las que se requiere que las Fuerzas Armadas respalden a las Fuerzas de Seguridad internas, especialmente en los territorios de ultramar. Destaca las regiones más vulnerables al cambio climático (Sáhel, Asia del Sur, Pacífico Sur), que probablemente acentúen los fenómenos migratorios. Finalmente, la Revisión Estratégica destaca la presión agravante del cambio climático sobre la disponibilidad de recursos críticos (agrícola, pesquero, de agua dulce) y la competencia local o internacional para su control.

Actuar a nivel regional e internacional

La lucha contra el cambio climático y sus consecuencias para la seguridad no pueden llevarse a cabo aisladamente en cada país; La cooperación regional e internacional es esencial para enfrentar este desafío global.

Durante la última década, la comunidad internacional exploró cada vez más los vínculos entre el cambio climático y la seguridad internacional. El Consejo de Seguridad de la ONU, la UE y la OSCE plantearon este tema, así como ASEAN, la Unión Africana y el G7, entre otros. Pero el problema climático fue abordado principalmente por estas organizaciones en términos de su impacto en la seguridad humana y el desarrollo, raramente en su dimensión de defensa.

Las organizaciones regionales de defensa, como la OTAN y la Agencia Europea de Defensa, desarrollaron un enfoque más orientado a la defensa, pero su trabajo se centró principalmente en la dimensión de “defensa ecológica”: seguridad energética, combustibles alternativos, equipamiento de diseño ecológico, etc.

Una tercera dimensión es el desarrollo de intercambios y de cooperación dentro de los foros subregionales de defensa. Este es el camino que elegimos, proponiendo un estudio conjunto en el marco de la Iniciativa de Defensa 5 + 5, que reúne a los países del Norte y del Sur del Mediterráneo Occidental, dedicados a los impactos del cambio climático en la defensa y la cooperación regional. Este estudio se llevó a cabo y se presentó en la reunión presidida por Francia, mencionada en el comunicado final, y dio lugar a que el tema ambiental se introdujera en el ciclo de capacitación 5 + 5 para los oficiales.

En el Pacífico, también propusimos un estudio conjunto con nuestros socios

del SPDMM (Australia, Chile, Fiji, Francia, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea y Tonga), cuyos hallazgos y recomendaciones (en particular sobre seguridad de la infraestructura, misiones HADR y vigilancia marítima) se presentará a los Ministros en su próxima reunión en la primavera de 2019, en Fiji.

Estas iniciativas subregionales son muy valiosas porque estos estudios conjuntos brindan una base para la comprensión común de los problemas y es a partir de esta base común que se pueden concebir iniciativas de cooperación concretas, como parte de un enfoque de abajo hacia arriba.

Pero también es esencial un enfoque político de arriba hacia abajo. Mientras que la comunidad internacional, y especialmente Francia, se movilizaron en torno al tema del clima en el periodo previo a la COP21, el Ministro de Defensa francés quería organizar una conferencia internacional que reuniera a ministros de Defensa y altos funcionarios de todo el mundo para fomentar el diálogo y la cooperación entre las instituciones de defensa sobre el cambio climático y sus implicancias estratégicas. Ésta tuvo lugar en París, en octubre de 2015.

Esta conferencia marcó una nueva etapa. De hecho, fue la primera reunión internacional de este tipo, que reunió a 14 ministros de Defensa y más de 600 representantes de instituciones de defensa, administraciones nacionales e internacionales, investigadores, representantes del sector privado y ONGs. Reunió a 36 delegaciones de todo el mundo, incluidos varios representantes de países de América Latina (Brasil, Chile y Haití).

En dicha conferencia se presentaron tres recomendaciones clave:

- primero, deberíamos promover la investigación estratégica sobre el cambio climático y la cooperación entre los centros de investigación asociados con los ministerios de Defensa;
- deberíamos alentar a los foros subregionales de defensa para que hagan estudios sobre las implicancias del cambio climático para las fuerzas armadas y la cooperación regional;
- finalmente, habría que buscar la organización de conferencias internacionales de alto nivel que den un impulso político y promuevan la cooperación internacional.

Sobre este último punto, nos escucharon, porque Marruecos, presidente y anfitrión de la COP22 organizó la segunda edición, celebrada en Skhirat en septiembre de 2016, y recibió a delegaciones de 26 países de todos los continentes.

El 22 de junio, se celebrará una tercera reunión en Bruselas, presidida

BASES PARA LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO



VICENTE R. BARROS

Licenciado y doctor en Ciencias Meteorológicas por la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Programa de Cambio Climático de la Universidad de la Defensa Nacional.

Introducción

El Cambio Climático ya está ocurriendo. El Panel de Expertos de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (IPCC) decía en su quinto informe en el año 2013 que el calentamiento del sistema climático es inequívoco, y desde la década de 1950 muchos de los cambios observados no tienen precedentes durante las últimas décadas y milenios. La mayor parte del calentamiento desde la mitad del siglo XX se debe muy probablemente al aumento observado de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) originado por las actividades humanas (Stocker et al, 2013).

Hasta alrededor de mediados de este siglo, las consecuencias del Cambio Climático ya están determinadas por las emisiones pasadas de GEI, sin importar lo mucho lo que se haga o deje de hacer para reducirlas. No obstante, lo que se logre reducir de estas emisiones en el corto plazo será decisivo en el clima de la segunda mitad del siglo. Las escasas diferencias climáticas hasta el 2050 entre los escenarios de emisiones más extremos

se deben a que el clima responde a las concentraciones de los GEI y estas se van acumulando a partir de las emisiones pasadas, ya que su tiempo de vida es, en general, del orden de 100 años o más.

Esta característica del sistema climático implica que, en las circunstancias actuales, no se podrá prescindir de la adaptación a las nuevas condiciones del clima de las próximas dos décadas, que irán cambiando como respuesta a las emisiones pasadas de los GEI.

En consecuencia, la adaptación es uno de los instrumentos de respuesta al problema al Cambio Climático, ya que parte de este es inevitable y ya está ocurriendo. Por eso, esa respuesta está adquiriendo creciente atención internacional. El otro instrumento sobre el que hasta ahora se ha centrado principalmente la atención mundial es la mitigación de las emisiones de los GEI. Después de largas negociaciones, en el contexto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se llegó al Acuerdo de París, firmado y ratificado por casi todas las naciones de la Tierra. En este Acuerdo, las naciones se comprometieron conjuntamente a no calentar el planeta más de 2° C con respecto a la temperatura del período preindustrial (cuando empezó la manifiesta interferencia humana con el clima) por los peligros climáticos, ecológicos y sociales que implicaría superar ese umbral. En el citado Acuerdo, cada nación se comprometió con metas de emisiones voluntarias con un escenario cuantitativo, en general, solo hasta 2030. Los países desarrollados prometieron disminuciones efectivas de sus emisiones, mientras que los países en desarrollo, adoptaron en su mayoría como metas solo la reducción de la tendencia del crecimiento de sus emisiones.

Los estudios científicos muestran que de continuar la emisión de GEI a las tasas actuales, el umbral de los 2°C se alcanzaría hacia el 2040. Peor aún, los análisis de los compromisos adquiridos hasta ahora por los países en el marco del Acuerdo de París muestran una muy escasa probabilidad de cumplir ese objetivo. En esto último coinciden tanto trabajos científicos independientes como los cálculos hechos por el mismo secretariado de la CMNUCC.

Pero, además, es muy posible que no se cumpla siquiera con las metas globales comprometidas en el Acuerdo, porque es muy difícil que los países en desarrollo puedan cumplir sus compromisos a menos que se produzca un gran salto tecnológico en materia de fuentes y usos de la energía. Eso se debe a que, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, las

economías en desarrollo, incluidas las emergentes, requieren cada vez más energía para crecer económicamente. Y ello no es un problema menor: ya en 2010 las emisiones del mundo en desarrollo eran dos tercios de las globales, cuando en 1970 solo eran el 40%; es decir: estaban creciendo mucho más rápido que las de los países desarrollados (Victor et al. 2014)

Para complicar aún más la solución pactada, está el retiro de los Estados Unidos del Acuerdo de París anunciado por Donald Trump. Si fuera mantenido por las futuras administraciones estadounidenses, dejaría solo al 20 % de las emisiones globales de GEI sujetas a compromisos de disminución en el año 2030 respecto de algún momento en el pasado, entre 1990 y 2005.

Está claro que con este panorama poco alentador en materia de emisiones de GEI, la adaptación pasará a ser crecientemente prioritaria en las políticas sobre Cambio Climático.

Información para la adaptación al Cambio Climático

Prioridades en la adaptación

Los cambios del clima originados en la actividad humana tienen un resultado global, pero son muy diferentes a escala regional y local y, por la misma razón, sus impactos presentan esa misma diversidad, aumentada a su vez por la variación geográfica de los sistemas naturales y humanos afectados. Si a eso se suman los rangos de incerteza sobre los escenarios climáticos futuros se puede advertir la complejidad que adquiere la tarea de planificar la adaptación al Cambio Climático.

Lo primero –y obvio– respecto de la adaptación al Cambio Climático es saber qué impactos de los cambios del clima local requieren alguna acción o planificación. Si estos cambios ya se han producido, habrá que ver si son atribuibles al Cambio Climático o son consecuencia de la variabilidad natural del clima y, por lo tanto, pueden revertirse. En el primer caso, tienen sentido las medidas e inversiones necesarias para la adaptación; en el segundo, van a depender de la naturaleza e impacto de la variabilidad climática observada, sobre todo de su escala temporal.

Cuando se trata de cambios climáticos locales proyectados para el futuro, ellos se estiman generalmente de los escenarios climáticos elaborados por la comunidad científica internacional. Pero estos escenarios, que son

confiables en escala global y a veces continental, no lo son en las escalas regionales y, mucho menos, locales. En general, en estas escalas las proyecciones en la temperatura son de calentamiento, pero se muestran inciertas en cuanto a su magnitud. Peor es el caso de la precipitación, que en algunas regiones presenta incertezas que afectan incluso el signo de los cambios.

En consecuencia, la implementación de medidas de adaptación pasa, en general, primero por los cambios ya observados y atribuibles al Cambio Climático. También tendría prioridad la adaptación a los cambios proyectados para el futuro que pueden tener impactos socioeconómicos y ambientales severos y sobre los cuales el conocimiento científico presenta poca incerteza.

Información necesaria

Se necesita elaborar documentación relevante para las decisiones nacionales relativas a la adaptación al Cambio Climático. Esto es indispensable respecto de los cambios del clima ya observados y su atribución o no a este fenómeno, así como los cambios del clima proyectados y, en ambos casos, los impactos socioeconómicos más relevantes. Para ello, se debe sintetizar la mejor información disponible en las escalas espaciales adecuadas y con la especificidad de los impactos más importantes. En lo posible, esta documentación debe abarcar todo el país y estar actualizada de acuerdo a la literatura publicada.

La complejidad de las decisiones que deben tomarse sobre la adaptación en un contexto de incerteza sobre el clima, hace necesario que esta incerteza sea estimada mediante la mejor información científica disponible. En particular, según información que haya pasado los filtros de validación que permitan concluir que es creíble. La complejidad y las incertezas en los sistemas sobre los cuales se proyectan los impactos del Cambio Climático son igualmente importantes, por lo que para elaborar las bases de conocimiento para la adaptación requiere del concurso de especialistas de diversas disciplinas.

Trabajos de este tipo fueron realizados a nivel internacional por el Panel de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) en sus cinco informes de evaluación y en los informes especiales sobre ciertos temas específicos.

Con otros objetivos, y también con distinta metodología, se han elaborado informes útiles para la adaptación a escala nacional o local. Entre ellos, se destacan los trabajos preparatorios de las comunicaciones nacionales de los países para su presentación ante la CCMNUCC.

El Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC)

El IPCC ha desarrollado una vasta evaluación y síntesis de la literatura mundial sobre el Cambio Climático, que actualiza periódicamente. Por ser tan completa y por su calidad, se trata de información que no debería ignorarse a la hora de planificar la implementación de la adaptación. Aunque su enfoque, como no podía ser de otro modo, es de carácter global, en los informes del IPCC se encuentran datos y referencias que cubren casi todas las áreas del planeta. Además, desde el tercer informe publicado en 2001, los informes de evaluación han incluido capítulos regionales de escala continental cada vez más completos. Su quinto informe incluyó 10 capítulos –dedicados a cada continente o región– que fueron publicados en un volumen propio (Barros et al., 2014).

Con todo, la escala continental como la que ha trabajado el IPCC no alcanza a ser la necesaria para la elaboración de políticas nacionales de adaptación al Cambio Climático. Aunque este es un fenómeno global, se manifiesta en forma diferente en las distintas geografías y sus impactos dependen de las condiciones socioeconómicas locales.

Las comunicaciones nacionales

El objeto de las comunicaciones nacionales es informar a la CMNUCC sobre las circunstancias y políticas del país con respecto de todos los aspectos relacionados con el Cambio Climático. En ese contexto, mucha de su información no es relevante para la planificación de la adaptación, porque está más orientada a informar a una audiencia externa que a la propia del país y porque su mayor prioridad es comunicar las emisiones de GEI y las políticas de mitigación.

En lo concerniente a los impactos del Cambio Climático y las políticas de adaptación, las comunicaciones nacionales suelen ser escuetas y, en

algunos casos, abarcan diferentes sistemas o regiones en una misma comunicación. Como su periodicidad en el caso de los países en desarrollo no ha sido frecuente, lo que se sabe de algunos de los impactos del cambio Climático no está actualizado.

La experiencia internacional

Varios países han visto la necesidad de elaborar documentos oficiales que les permitan orientar sus políticas sobre el Cambio Climático. Aunque hay algunas excepciones, en general se trata de naciones desarrolladas o emergentes que cuentan con los estudios suficientes sobre su país y con la comunidad científica capaz de evaluarlos y sintetizarlos en documentos de fácil lectura. El objeto de dichas síntesis es brindar material de consulta a los decisores públicos y privados y a interesados en general.

Estos documentos se vienen haciendo periódicamente en países como Estados Unidos, México, Australia, China, España y Rusia, entre otros. En general, han sido de gran utilidad para la definición de las políticas nacionales sobre Cambio Climático y la adaptación en particular. Estados Unidos fue quien inició este tipo de informes, y ya presentó cuatro. Para su elaboración, contó con el trabajo de más de 300 científicos.

El Informe Nacional sobre Cambio Climático

En la confección de los informes nacionales, es recomendable seguir los principios y metodologías del IPCC que han mostrado ser una forma sólida de transmitir la información científica a los decisores políticos y al público en general. Esto significa poner el acento en los aspectos que son relevantes para la toma de decisiones políticas, sin que por ello estén expresados en forma prescriptiva. Esto último es lo que corresponde, ya que en la adopción de las medidas y decisiones políticas intervienen también otros factores no ambientales. En consecuencia, el lenguaje de estos informes no debería contener recomendaciones, sino simplemente la descripción de la situación y las implicancias asociadas a las distintas acciones alternativas.

En lo posible, y de acuerdo a la literatura científica disponible, el Informe Nacional debe ser exhaustivo en cuanto a las regiones e impactos del

Cambio Climático. En los casos en que faltara dicha literatura, esa carencia debe quedar claramente indicada.

El Informe Nacional tiene por objeto sintetizar el conocimiento existente para su uso en la adaptación. En consecuencia, se debe basar en información veraz que haya sido validada por la evaluación crítica de pares. Para ello, debe recurrir en primer lugar a los trabajos publicados en revistas con arbitraje internacional. También puede basarse en información oficial o de instituciones creíbles en lo referente a datos objetivos y estadísticas.

Su elaboración debe ser consistente con su objetivo. Para ser de utilidad, debe tener la máxima credibilidad posible. Por eso, debería estar dirigido por científicos reconocidos por su labor específica en la materia y ser ampliamente participativo en su redacción y revisión, para recoger el consenso de toda la comunidad científica relacionada con el Cambio Climático.

Finalmente, debe incluir un sumario orientado a los decisores públicos y privados con lenguaje accesible, sin jerga científica. Este sumario debería recoger fundamentalmente aquellos temas que han surgido como los más relevantes y que requieren la más pronta acción de adaptación.

Bibliografía

Barros, V.R., C.B. Field, D.J. Dokken, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.).

IPCC (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, EE. UU.

Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.). IPCC, 2013: *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, EE. UU.

Victor D. G., D. Zhou, E. H. M. Ahmed, P. K. Dadhich, J. G. J. Olivier, H-H. Rogner, K. Sheikho y M. Yamaguchi (2014). "Introductory Chapter", en Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.): *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.



LA ASISTENCIA PSICOLÓGICA EN SITUACIONES DE CRISIS: LOS DOS MOMENTOS EN EL ABORDAJE DE LA VÍCTIMA



SERGIO AZZARA

Licenciado en Psicología y Doctor en Humanidades Médicas por la Universidad de Buenos Aires. Presidente del Centro de Estudios e Investigación en Salud Mental (CEDISAM). Investigador de categoría 4 en el Instituto de Investigaciones Cardiológicas Dr. Taquini" (UBA-CONICET).

Con la colaboración de Aldana Grinhauz, Mario Squillace Louhau, Diego Piñeyro, y Susana Azzollini.

La primera ayuda psicológica (PAP)

Aspectos generales

Una situación de crisis consiste en un suceso de implicancias negativas, que suele ser sorpresivo y acarrear graves consecuencias, tales como destrucciones materiales e, incluso, pérdidas de vidas (Everly & Mitchell, 2008; Fritz, 1961; North & Pfefferbaum, 2013; Silove, Steel, & Psychol, 2006). Además del riesgo vital que puede suponer este tipo de situación, en muchos casos las víctimas no sólo ven amenazada su integridad física, sino también su integridad psicológica. Las consecuencias psicopatológicas más frecuentes son: trastornos de

ansiedad, depresión y el denominado trastorno de estrés post-traumático (TEPT).

Frente a estas consecuencias, resulta de vital importancia para las víctimas poder hacer frente a tal suceso de la manera más salutogénica posible (Páez, Arroyo, & Fernández, 1995), por lo que es fundamental que la víctima tenga un papel activo y sea parte de la solución del problema. Por tal motivo, la asistencia psicológica precoz a víctimas de un desastre llevada a cabo por voluntarios rescatistas consiste en la atención psicológica temprana con el objetivo de disminuir los síntomas de estrés y modificar el comportamiento disfuncional, para lograr un estado de funcionamiento adaptativo y autónomo y promover el acceso a otro nivel de atención (Everly, & Mitchell, 2008; Jarero, Artigas, & Luber, 2011). Dicha forma de intervención persigue cuatro metas principales: 1) estabilizar el funcionamiento psicológico de la víctima mediante el descubrimiento de sus necesidades básicas y la implementación de los elementos necesarios para satisfacerlas; 2) bajar los síntomas de estrés a través de transmisión de contención, seguridad y tranquilidad; 3) adquirir nuevamente el funcionamiento psicológico funcional, adaptativo y flexible y 4) promover el acceso a otros niveles de atención, en caso de que sea necesario. Se favorece, asimismo, la conexión con los demás y con los recursos para la satisfacción de las necesidades prioritarias (Benight & Bandura, 2004; Everly, Barnett, Sperry & Links, 2010; Everly & Mitchell, 2008; Jarero, Artigas & Luber, 2011).

En 2012, la Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó una guía de Primera Atención Psicológica (PAP) para los rescatistas que intervienen en situaciones de desastre. Según dicha guía, la PAP es una respuesta de apoyo y ayuda hacia un ser humano que sufre y que necesita ayuda. La PAP sugiere brindar apoyo y confort de manera no invasiva, valorar las necesidades prioritarias de la víctima y proveerle los elementos para satisfacerlas. También propone la escucha sin presionar al mismo tiempo que se tranquiliza al padeciente y se lo asiste para que pueda conectarse con los recursos materiales y humanos necesarios, así como con los servicios sociales. Finalmente, en la guía se recomienda brindar las herramientas necesarias de protección hacia ulteriores riesgos y amenazas. Es importante mencionar que la intervención no debe ser llevada a cabo necesariamente por profesionales (OMS, 2012). De hecho, los rescatistas que acuden generalmente son bomberos, personal de la Cruz Roja o del Ejército.

Modelo de las cuatro C

En una situación de crisis, se produce la hiperactivación del sistema límbico, que es el que dirige las respuestas fisiológicas que caracterizan los estados emocionales de temor o enojo. Simultáneamente, disminuye la actividad de la corteza frontal, de la que dependen la toma de decisiones, la regulación emocional y las sensaciones de control. Estos dos aspectos –hiperactividad del sistema límbico e hipoactividad de la corteza frontal– generan un aumento de la sensación de indefensión, vulnerabilidad y pérdida de control por parte de la víctima, lo que desencadena una reacción de estrés aguda (Farchi, 2012).

Para poder disminuir este tipo de respuesta, existe un modelo basado en las premisas de Farchi (2012) denominado Modelo de las 6 C, y cuyo objetivo es establecer orientaciones para la primera asistencia a las víctimas en situaciones de crisis. Dicho modelo es utilizado actualmente por el Ejército israelí.

En la Facultad del Ejército (UNDEF) se modificó el protocolo israelí para la aplicación en nuestro país. Dicho protocolo consiste en un conjunto de acciones sistematizadas, basado en los principios que guían la PAP para agilizar y hacer más eficaz la acción del rescatista.

Con el fin de activar la corteza prefrontal y minimizar la activación del sistema límbico, se proponen cuatro directrices que guían en todo momento la acción del rescatista (Modelo de las 4 C): 1) *comunicación cognitiva*: se busca activar la zona cortical prefrontal y bajar la intensidad de la actividad de la zona límbica mediante interacciones cognitivas simples entre el rescatista y la persona afectada; 2) *control y desafío*: se trata de que la víctima recupere la sensación de control y autoeficacia promoviendo comportamientos que supongan una toma de decisiones sencilla; 3) *compromiso*: se apunta a la disminución del estado de vulnerabilidad de la víctima mediante la promesa expresa del acompañamiento personal hasta que el riesgo de la situación disminuya y 4) *continuidad*: se pretende lograr la disminución de la sensación de confusión de la persona afectada ubicándola en tiempo y espacio, mediante una explicación corta y concreta acerca de qué sucedió, qué ocurre ahora y lo que tendrá lugar posteriormente (Azzollini et al., 2017).

Como resultado de todo esto, se logra disminuir la excitación límbica y activar los procesos cognitivos corticales. Por lo tanto, la víctima abando-

na su situación pasiva disfuncional y su estado de vulnerabilidad y logra de manera gradual acceder a una situación de actividad caracterizada por una mayor autonomía y una funcionalidad psicológica adaptativa e incluso puede ser reclutada para ayudar a los demás.

Por todo lo tanto, contar con un cuerpo de voluntarios rescatistas entrenados para realizar la PAP y colaborar con los equipos especializados en catástrofes mejoraría la organización general de la tarea de rescate y reduciría las tasas de TEPT en las víctimas (de Leo et al., 2003).

Protocolo de Intervención de acuerdo al Modelo de las Cuatro C

De esta manera, el protocolo de PAP (Azzollini et al., 2017, del original de Farchi, 2012) para utilizar con las víctimas en las fases tempranas de una situación de catástrofe, basado en el modelo de las cuatro C, tiene como objetivos principales el despeje de la zona de trabajo y la disminución de la probabilidad de padecer secuelas psicológicas tales como un trastorno por estrés postraumático (TEPT) en la víctima que experimentó la situación de emergencia o catástrofe.

El diseño e implementación de un protocolo permite sistematizar las acciones en el momento de socorrer a una persona en una situación de catástrofe y simplifica la toma de decisiones durante el proceso.

Primer paso: aproximación

El primer paso del protocolo es coincidir con el estado de la persona. Es decir, si está sentada, corriendo o caminando, el rescatista acompaña a la víctima en la misma acción.

Segundo paso: privacidad

Posteriormente, se intenta encontrar un espacio tranquilo y seguro para hablar y cuidar la privacidad de la víctima de los medios de comunicación (OMS, 2012; OPS, 2006).

Tercer paso: acercamiento

El rescatista debe ubicarse cerca de la víctima, a cierta distancia y manteniendo una conducta adecuada en relación a la edad, el género y la cultura del afectado.

Cuarto paso: escucha activa

El rescatista debe sostener una escucha activa, demostrándole a la persona que en ese momento es el centro de atención.

Quinto paso: interacción

Se le pregunta a la persona su nombre y, al mismo tiempo, el rescatista debe presentarse e indicar su responsabilidad en la tarea de rescate.

Sexto paso: activación

Este paso se divide en dos opciones de acción, según cómo haya reaccionado la víctima ante la intervención inicial: a) Si la víctima está paralizada, pero responde a estímulos, aunque sea con la mirada –estado no disociado– se lo debe alentar a que se incorpore y camine (si su estado físico lo permite) acompañando esta acción con una mano en la espalda detrás de uno de sus hombros y la otra mano tomando la suya y, de esta manera, direccionarlo hacia una zona segura; b) Si la víctima se encuentra paralizada y no reacciona a ningún tipo de estímulo –estado disociado–, el rescatista debe tomar la mano de la persona y presionarla de manera rítmica hasta que la persona reaccione o conecte con la mirada. Luego se procede como el paso 6 (a).

Séptimo paso: interrogación

Supone ejecutar preguntas simples (no emocionales) a la persona afectada, preferentemente a las que la víctima pueda responder afirmativamente.

Octavo paso: continuidad

En este paso, se busca ubicar al afectado en tiempo y espacio, explicándole qué pasó, qué está pasando y que va a acontecer en los próximos minutos.

Noveno paso: control y desafío

Mientras se camina hacia un lugar seguro, se estimula la sensación de control de la víctima proponiendo decisiones que impliquen elegir entre distintas opciones sencillas (tales como permanecer parado o sentado, beber agua o jugo, entre otras).

Décimo paso: reclutamiento

Se debe alentar y promover que la víctima permanezca en el lugar, pueda ayudarse y ayudar a otros (por ejemplo, ir a buscar alimentos para los demás o tomar nota de teléfonos de familiares).

Es necesario considerar que a veces esta primera ayuda psicológica resulta insuficiente, sobre todo cuando la persona ya experimentó un trauma previo que dejó secuelas.

Trastorno de Estrés Postraumático (TEPT)

Luego de la asistencia a la emergencia primaria, es de especial interés contar con procedimientos efectivos para asistir a aquellos individuos que han desarrollado posteriormente secuelas psicológicas. Cabe destacar que aquí ya es necesario acudir a la ayuda psicológica profesional y altamente calificada. Tratar este tipo de consecuencias psicológicas no es tarea sencilla y se deben implementar terapias basadas en evidencia empírica. Entre las consecuencias psicológicas de mayor incidencia en estadios posteriores a una situación de crisis, puede mencionarse el TEPT. Los criterios diagnósticos del TEPT que propone el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales en su quinta versión (DSM-5; APA, 2013) muestran grandes diferencias con los postulados en la cuarta versión de dicho manual (DSM-IV; *American Psychiatric Association*, 1994). En el DSM-5, se exponen explícitamente los estresores sin tener en cuenta la reacción subjetiva genérica de la víctima (criterio A), y se señalan cuatro dimensiones sintomáticas que comprenden la reexperimentación, evitación conductual/

cognitiva, alteraciones cognitivas/estado de ánimo negativo y un aumento de la activación psicofisiológica, que abarca también el desarrollo de conductas de riesgo o autodestructivas.

El TEPT aparece en una proporción importante de personas como secuela tras haber atravesado una situación riesgosa para su integridad psíquica y física. De acuerdo con el DSM-5 (APA, 2013), la prevalencia de este trastorno puede oscilar entre el 0.5% y el 3.5% de la población adulta. Incluso, muchas veces, el TEPT aparece disfrazado en los llamados síntomas de evitación, con los que el paciente busca evitar cualquier estímulo o referencia que lo conduzca al trauma que vivenció. Entre los síntomas evitativos pueden enumerarse la depresión, la irritabilidad, el consumo abusivo de alcohol, entre otros.

Para este tipo de trastorno existen intervenciones novedosas y probadas científicamente. Una de las más prometedoras es la terapia de reprocesamiento y desensibilización por movimientos oculares (EMDR, por sus siglas en inglés) para el tratamiento de los pacientes con TEPT (Bisson, Roberts, Andrew, Cooper, & Lewis, 2013; Bossini, Casolaro, Santarneckchi, Caterini, Koukouna, et al., 2012; Chen, Zhang, Hu & Liang, 2015; van der Kolk, Spinazzola, Blaustein et al., 2007).

Terapia de reprocesamiento y desensibilización por movimientos oculares para el tratamiento del trastorno por estrés postraumático

En 2004, la Asociación Americana de Psiquiatría (APA) incluyó en su guía de práctica clínica el procedimiento EMDR como un tratamiento eficaz para el TEPT. A su vez, unos años antes, el Consejo de Salud Mental del estado de Israel incluyó al EMDR entre los tres primeros tratamientos de elección para víctimas con este trastorno.

La terapia EMDR fue desarrollada por Shapiro (1989), inicialmente pensada como una variación de los tratamientos clásicos de exposición desarrollados por la psicología comportamental (Wolpe, 1958). En sus inicios, se creía que el mecanismo era la habituación de las memorias traumáticas debido a una exposición prolongada a ellas. Luego, este punto de vista fue puesto en duda (véase *Mecanismos del EMDR*).

El metaanálisis realizado por Bisson et al. (2013) indicó que hay suficiente

evidencia empírica para caracterizar al EMDR como un procedimiento bien establecido para el tratamiento de sintomatología relacionada con las secuelas de vivencias traumáticas. Su metaanálisis utiliza la base de datos de Cochrane (*Cochrane database system review*) con datos de 2005 hasta la fecha de la revisión. De una evaluación de 70 estudios, se logró obtener una muestra de 4761 participantes diagnosticados con diferentes clases de TEPT. Estos sujetos habían sido tratados con varios tipos de intervenciones, entre las que se destacaron las terapias EMDR, cognitivo conductual (TCC), cognitivo conductual focalizada en el trauma (TCCFT) y otro tipo de intervenciones (*counseling*, terapias psicodinámicas, etc.). Uno de los primeros resultados fue la superioridad de las intervenciones focalizadas en el trauma (EMDR, TCCFT) respecto de las intervenciones no focalizadas. Al comparar los dos tratamientos, se hallaron rendimientos similares para EMDR y TCCFT. Ambos procedimientos fueron muy superiores a otro tipo de intervenciones psicológicas y farmacológicas. Además, en los estudios de seguimiento, las recaídas eran significativamente inferiores para los pacientes tratados con EMDR y TCCFT con respecto a lo ocurrido con aquellos tratados con Terapia Psicodinámica, *counseling* u otro tipo de terapias de soporte. Otra medida importante de eficacia fue la pérdida de sujetos. Hubo una deserción significativamente mayor de participantes en los grupos que no recibieron EMDR o TCCFT.

El tratamiento EMDR también ha probado ser más eficaz que los antidepresivos inhibidores de la recaptación de la serotonina (IRSS, van der Kolk et al., 2007). En este estudio, se aleatorizaron 88 participantes, con diferentes subtipos de TEPT, a tres condiciones de tratamiento. Un grupo de pacientes recibió un promedio de seis sesiones de EMDR, a otro se le administró un fármaco placebo y a un tercer grupo de pacientes se lo medicó con fluoxetina durante ocho semanas. Al finalizar ambas intervenciones, los dos tratamientos tuvieron eficacias semejantes y se destacaron por encima de los resultados con el placebo. Sin embargo, durante la fase de seguimiento, la ventaja terapéutica sólo se observó en el grupo que recibió la intervención psicológica. Luego de seis meses, el 57% de los pacientes tratados con EMDR permanecieron asintomáticos. Por el contrario, luego del mismo tiempo, todo el grupo tratado con fluoxetina recayó.

La eficacia del tratamiento EMDR también pudo ser observada en la mejora del funcionamiento de estructuras neurales que sufrieron atrofia por las exposición prolongada a hormonas del estrés durante el TEPT. Al com-

pararse a los sujetos tratados con EMDR durante tres meses, con respecto a los controles no tratados, no sólo se observaron cambios significativos en la sintomatología de los pacientes sino también un incremento del 6% del volumen de sus hipocampos (Bossini et al., 2012).

Un metaanálisis más reciente (Chen, Zhang, Hu & Liang, 2015) realizado sobre 11 estudios independientes aportó evidencias muy favorables para la terapia EMDR. El total de la muestra de este metaanálisis fue de 424 sujetos, todos con diagnóstico de TEPT según criterios del Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales en su cuarta versión revisada (DSM IV-R; APA, 2013). Los estudios fueron equivalentes en la cantidad de sesiones de TCC respecto a las de EMDR. Los indicadores de mejoría globales mostraron una leve ventaja a favor de la intervención EMDR. Sin embargo, en lo que se refiere a pensamientos intrusivos y a la severidad de la activación emocional, las ventajas de EMDR fueron muy superiores al tratamiento cognitivo conductual y esto se mantuvo en la fase de seguimiento.

Mecanismos de la terapia de reprocesamiento y desensibilización por movimientos oculares

Aunque aún no hay consenso sobre el motivo de la efectividad del tratamiento de EMDR, hoy se cuenta con evidencia que permite conjeturar algunas hipótesis causales. Un estudio realizado con técnicas de neuroimagen mostró cambios en el metabolismo de regiones del cerebro de los sujetos que fueron tratados con seis sesiones de EMDR (van der kolk, Burbridge & Suzuki, 1997). El grupo de comparación, que no recibió tratamiento, no mostró diferencias en el metabolismo en el mismo lapso de tiempo. En la fase pretratamiento, aquellos pacientes con diagnóstico de TEPT tenían incrementos en la actividad de la corteza orbito-frontal derecha respecto a su homóloga izquierda. Esto fue observado mientras los pacientes reexperimentaban sus vivencias traumáticas. Esta asimetría de activación derecha-izquierda de las cortezas orbito-frontales es un indicador conocido de malestar emocional. Luego de ser tratados durante seis semanas con terapia EMDR, los individuos se diferenciaron del grupo control en esta asimetría. Los sujetos controles mantuvieron los mismos perfiles de actividad metabólica. Por otro lado, los sujetos tratados aumentaron la actividad de las cortezas orbito-frontales izquierdas emparejando sus índices

metabólicos con las cortezas derechas. A su vez, aumentó la transmisión interhemisférica, traduciéndose en mayores patrones de comunicación a través del cuerpo caloso. Las diferencias observadas a nivel fisiológico estaban asociadas con la disminución y/o desaparición de los síntomas. Conjuntamente, aumentaba la capacidad de verbalización del suceso traumático sin percibir impacto emocional. Según lo descrito por el estudio de seguimiento, los cambios se mantuvieron, al menos, durante 15 meses.

La explicación a estos fenómenos podría deberse al aumento de la actividad de ambos hemisferios cerebrales, el cual permitió integrar la información del suceso traumático. En la formación del trauma, el evento perturbador probablemente es almacenado como una memoria procedural de tipo implícito sin vinculación con la memoria episódico-semántica. Esta desvinculación de la vivencia originaria a partir de sus componentes implícitos sería la causante de la perdurabilidad de las huellas mnémicas con altas cargas emocionales que no terminan de ser procesadas (Shapiro, Lake & Norcross, 2003). La atención dual, junto a la estimulación bilateral –sin importar la modalidad sensorial de que se trate– permitiría la integración del recuerdo y la vinculación de sus componentes implícitos y explícitos en la terapia EMDR.

Similitudes entre el sueño REM y el procedimiento de la terapia de reprocesamiento y desensibilización por movimientos oculares

Durante la fase del sueño de movimientos oculares rápidos (REM) los individuos procesan la memoria emocional, por lo que inhibir esta fase del sueño impide una correcta asimilación de las experiencias emocionales (Spoormaker et al., 2012). Hace varias décadas, se observó que ante una mayor intensidad emocional de la actividad onírica en curso, los movimientos oculares producidos eran más veloces (Hong, Gillin, Callaghan & Potkin, 1992) Los movimientos oculares generarían naturalmente esa estimulación bilateral necesaria para la contextualización espacio-temporal-semántica de las sensaciones y vivencias emocionales. A nivel psicofisiológico, el sueño REM sólo es eficaz para disminuir la intensidad emocional de recuerdos de alto impacto cuando los movimientos logran disminuir la cantidad de ondas gamma en las regiones prefrontales (van der Helm et al., 2011). La

disminución de las ondas gamma es un indicador de la merma de la noradrenalina producida por el locus cerúleo (mesencéfalo). La disminución de este neurotransmisor y la baja actividad de la corteza prefrontal en esta fase serían las responsables de la desensibilización de la experiencia emocional durante el sueño. La noradrenalina liberada en la fase REM puede inhibir este proceso y generar desincronización de los dos hemisferios cerebrales (Rauch, 1996).

Una revisión de estudios realizados entre 1999 y 2012 indaga los cambios psicofisiológicos, a través de técnicas de neuroimagen durante la terapia EMDR y aporta evidencia a favor de la hipótesis de la integración interhemisférica como mecanismo curativo (Pagani, Högberg, Fernandez & Siracusano, 2013). Al realizarse estimulación bilateral y atención dual (véase los ocho pasos del procedimiento EMDR) se producen importantes cambios en el flujo del metabolismo cerebral. Técnicas de *single photon emission computer tomography* (SPECT) indican un alto metabolismo de regiones límbicas y corticales durante la fase de reprocesamiento de las vivencias traumáticas. Esto coincide con las manifestaciones sintomatológicas del TEPT. Concordante con la disminución de la afectación de la sintomatología del paciente, también desciende la actividad de estas regiones así como disminuye la activación cortical provocada por el sistema reticular ascendente. En esta última observación, podría inferirse que la disminución de la noradrenalina cortical permita una mayor coordinación interhemisférica. Sin importar cuál sea la modalidad de estimulación bilateral utilizada (movimientos oculares, estimulación táctil o auditiva), todas ellas permiten el aumento de la actividad de las amígdalas cerebrales y un decremento de la actividad de las cortezas prefrontales durante la fase de procesamiento de las vivencias traumáticas (Herkt, Tumani, Gro, Kammer, Hofmann & Abler, 2014). Con la disminución de los síntomas, la actividad interhemisférica tiende a ser más simétrica, en especial aumenta la actividad de las cortezas prefrontales izquierdas, que previas al reprocesamiento se encontraban hipoactivas.

En conclusión, todos los procedimientos de estimulación bilateral favorecen la integración interhemisférica disminuyendo la actividad de las cortezas prefrontales y de los niveles de noradrenalina durante la exposición a las experiencias traumáticas. Éste es el mecanismo más probable de integración de las memorias implícitas a la red semántico-episódica. La

terapia EMDR emula mecanismos que han sido desarrollados naturalmente durante la evolución, asemejándose mucho a lo que ocurre durante la fase del sueño REM.

Los ocho pasos de la terapia de reprocesamiento y desensibilización por movimientos oculares

El tratamiento EMDR consta de ocho fases que se aplican de forma sistematizada y se detallan a continuación.

Fase 1: el diagnóstico

En la primera etapa del tratamiento, se desarrolla la confección de una historia clínica. Conjuntamente, se evalúa si el paciente está preparado o no para una intervención que implique el manejo de altos montos de emocionalidad durante la exposición a las vivencias traumáticas. Los criterios de selección del paciente remiten a la estabilidad y regulación emocional que posea para poder tolerar la reexperimentación de aquello que ocasionó el estrés postraumático. Se debe evitar que el paciente pueda incurrir en riesgos mayores por los efectos del tratamiento (por ejemplo, intento de suicidio, disociación, agravamiento de una adicción, etc.) En esta fase, se identifican los síntomas por los cuales consulta el sujeto, las experiencias traumáticas pasadas que se relacionan con los síntomas presentes y los disparadores actuales (estímulos señal) que activan las crisis sintomáticas. Al mismo tiempo, se aclaran cuáles son los objetivos que el consultante quiere alcanzar a futuro para que sirvan de guía al tratamiento. En esta fase, se desarrolla lo que se llama el *plan de secuencia de blancos*. Éstos son recuerdos perturbadores que alimentan la sintomatología actual.

Fase 2: la preparación

Una vez que se ha decidido que el paciente cuenta con las condiciones de suficiente estabilidad para acceder a un tratamiento EMDR, se lo prepara para lo que será la aplicación de la técnica terapéutica. En esta fase, se brinda psicoeducación sobre el modelo para que la persona entienda el porqué de las intervenciones que se realizarán. Se enseña la técnica de

atención dual. Esto permite al paciente estar presente tanto en la vivencia traumática como en el aquí ahora con el terapeuta. También se enseñan técnicas de regulación emocional que preparan al paciente para atravesar emociones intensas que pueden producirse durante la exposición en la fase 4.

Fase 3: la evaluación

En este momento, se selecciona el blanco que va a ser procesado en la fase de desensibilización. Del plan de secuencia de blancos, se eligen las vivencias según el orden de importancia e intensidad emocional que poseen para el individuo. Sin embargo, es adecuado elegir aquel recuerdo episódico que sea más antiguo y/o con mayor intensidad emocional para ser tratado inicialmente. Los blancos seleccionados en la Fase 1 son analizados según el modelo EMDR. Se asocian a ellos las creencias centrales negativas que el paciente tiene sobre sí mismo a raíz del evento, así como la cualidad e intensidad emocional que le produce al individuo conectarse con el recuerdo en el momento presente. El malestar emocional es medido con el procedimiento de Wolpe (1958). Se miden las *unidades subjetivas de ansiedad o malestar* (USA), cuya intensidad se estima del 0 al 10. Un componente que orienta y estimula al paciente para enfrentar el malestar emocional es aclarar cuáles son las cosas que él quisiera creer de sí mismo y que si las creyera le ayudarían a atravesar la exposición. Por convención del protocolo, se valora el grado de convencimiento de las creencias positivas con una escala Likert de siete opciones que va desde completamente convencido (7) hasta no lo creo en absoluto (0).

Fase 4: La desensibilización

Esta fase es propiamente de *desensibilización* a través de estimulaciones bilaterales alternantes. La fase cuatro finaliza cuando se logra procesar emocionalmente el recuerdo blanco seleccionado. El paciente debe conectarse con la vivencia perturbadora utilizando la atención dual entre la misma y la *estimulación bilateral* que se aplique durante la intervención. Los tipos de estimulación más comunes son: a) movimiento de izquierda derecha con los ojos conducido por el terapeuta; b) estimulación auditiva alternante entre los oídos del paciente o; c) golpes rítmicos bilaterales so-

bre las manos del paciente. Se considera reprocesado un recuerdo cuando el malestar asociado con la vivencia ha disminuido a 0 USAs. Durante esta fase, puede ser necesario aplicar estrategias complementarias si el paciente se topa con *creencias limitantes* u otros *recuerdos alimentadores* que obstruyan el procesamiento del blanco elegido.

Fase 5: La instalación

En este momento del tratamiento, se indagan las creencias positivas que el paciente necesitaba creer sobre sí mismo para superar la vivencia traumática. Al reevaluarlas, se busca ver si el paciente ha mejorado su nivel de adhesión a ellas o si ha cambiado la percepción sobre sí mismo. Si el paciente ha mejorado la autoimagen se utiliza un procedimiento para fijar ésta creencia. La nueva forma de percibirse suele ser más acorde al momento actual y a la nueva perspectiva asumida sobre la vivencia reprocesada. El criterio es que el paciente tenga una convicción máxima respecto de su creencia positiva (VOC = 7).

Fase 6: el screening corporal

Al acceder al recuerdo reprocesado, se busca en un escaneo corporal si aún quedan activaciones físicas residuales al procesamiento. Se intenta despejar todos los vestigios de malestar corporal antes de concluir el procedimiento.

Fase 7: el final del procesamiento

Al cierre de la sesión, el terapeuta se asegura de que el paciente esté estabilizado. Se establecen tareas entre sesiones, como el autorregistro de vivencias espontáneas que pudieran estar referidas a las memorias tratadas.

Fase 8: La evaluación

En la sesión siguiente, se reevalúan los blancos vivenciales tratados. Si el SUD se mantiene en 0, se trabajan los próximos objetivos de desensibilización. También se indagan los efectos que pudo haber causado el reproce-

samiento en la sintomatología del paciente.

Discusión: dos estrategias eficaces para dos momentos distintos

El presente trabajo se ha propuesto revisar teóricamente dos propuestas de intervención utilizadas ante situaciones de crisis en dos momentos distintos. En primer lugar, la PAP, que se lleva a cabo durante y en los primeros días inmediatamente posteriores al hecho. En segundo lugar, el EMDR, de probada eficacia clínica una vez que el TEPT ya se encuentra instalado en la víctima como secuela psicológica tras haber experimentado un suceso traumático. A su vez, la terapia EMDR debe ser llevada a cabo por un profesional de la salud altamente calificado, mientras que la PAP suelen implementarla personas que no necesariamente son profesionales, tales como bomberos, personal de la Cruz Roja o del Ejército. De acuerdo con esto, y teniendo en cuenta que el objetivo primordial de la PAP es brindarle a la víctima herramientas que le permitan ir adquiriendo gradualmente el control de la situación y disminuir su sensación de vulnerabilidad, resulta de vital importancia la puesta en marcha del protocolo de PAP (Azzollini et al., 2017) que sistematiza la acción de los rescatistas en el suceso de crisis. El presente protocolo, entonces, constituye una importante estrategia de prevención hacia tres frentes: 1) despejar rápidamente la zona de desastre para que los rescatistas puedan trabajar; 2) disminuir la probabilidad de que la víctima desarrolle consecuencias psicopatológicas graves a posteriori –el TEPT es uno de los mayor incidencia–, lo que redundaría en un mejoramiento de la calidad de vida; 3) reducir en la comunidad los costos económicos y de recursos humanos por necesidad de cuidados médicos y servicios de salud mental.

Por otra parte, si posteriormente al evento de crisis la víctima presenta una sintomatología compatible con un TEPT, el EMDR resulta una intervención de probada eficacia. No obstante, debe mencionarse que, como dicha intervención involucra el manejo de altos montos de emocionalidad por parte de la víctima, no se aconseja su puesta en práctica en los momentos iniciales del desastre (Comunicación personal, Farchi, 2017). En este sentido, el protocolo en PAP y el EMDR conforman estrategias diferentes. En el primero, se desaconseja totalmente apelar a la emocionalidad relaciona-

da con la actividad cerebral límbica y fomentar la activación cognitiva del sujeto. Por el contrario, el EMDR apela a la reexperimentación del evento que generó el trauma y todo el despliegue emotivo que esto conlleva. De esta forma, se desprende que la eficacia del protocolo en PAP y del EMDR no está dada únicamente por la intervención en sí, sino también por el momento en el que se llevan a cabo. Los dos momentos están asociados a objetivos diferentes, que se llevan a cabo mediante acciones también distintas: durante el desastre, promover la funcionalidad cognitiva a través de estimulación del lóbulo prefrontal (mediante la PAP) y en un momento posterior, en caso de establecerse un diagnóstico de TEPT, promover el proceso de integración mnémica de los recuerdos traumáticos a través de la reactualización y desensibilización de los eventos emocionales estresantes (mediante el EMDR).

Bibliografía

American Psychiatric Association (2013). *DSM-5. Diagnostic and statistical manual of mental disorders* (5th Edition). Washington, DC: Author.

American Psychiatric Association (2004). *Practice guideline for the treatment of patients with acute stress disorder and post-traumatic stress disorder*. Washington: Masson.

Azzollini, S., Azzara, S., Depaula, P., Cosentino, A., & Grinhauz, A. (2017). Modification of the First Psychological Assistance Protocol in Situations of Crisis. *ACTA PSIQUIATRICA Y PSICOLOGICA DE AMERICA LATINA*, 63(2), 139-147.

Benight, C. C., & Bandura, A. (2004). Social cognitive theory of posttraumatic recovery: The role of perceived self-efficacy. *Behaviour research and therapy*, 42(10), 1129-1148.

Bisson, J. I., Roberts, N. P., Andrew, M., Cooper, R., & Lewis, C. (2013). Psychological therapies for chronic post-traumatic stress disorder (PTSD) in adults. *The Cochrane Database Systematic Reviews*, 13(12). doi: 10.1002/14651858.CD003388.pub4.

Bleich, A., Koter, M., Kutz, E., & Shaley, A. (2002). *A position paper of the Israeli National Council for Mental Health: guidelines for the assessment and professional intervention with terror victims in the hospital and the community*. Tel Aviv: Israel

Bossini, L., Casolaro, I., Santarnecchi, E., Caterini, C., Koukouna, et al. (2013). Evaluation study of clinical and neurobiological efficacy of EMDR in patients suffering from post-traumatic stress disorder. *Supplemento alla Rivista di psichiatria*, 47(2), 12-15.

Chen, L., Zhang, G., Hu, M., & Liang, X. (2015). Eye movement desensitization and reprocessing versus cognitive-behavioral therapy for adult posttraumatic stress disorder: systematic review and meta-analysis. *The Journal of Nervous Mental Disorders*, 203(6), 443-451. doi: 10.1097/NMD.0000000000000306.

Everly Jr, G. S., Barnett, D. J., Sperry, N. L., & Links, J. M. (2010). The use of psychological first aid (PFA) training among nurses to enhance population resiliency. *International journal of emergency mental health*, 12(1), 21-31.

Everly, G. S., & Mitchell, J. T. (2008). Integrative crisis intervention and disaster mental health. *Innovations in Disaster and Trauma Psychology*, 4.

Farchi, M. (2012). Comunicación personal. *Seminario "Estrés y Trauma en Situaciones de Catástrofe"*. Rectorado del Instituto de Enseñanza Superior

del Ejército, 7-8 de agosto de 2012.

Fritz, C. E. (1961). *Disaster*. Institute for Defense Analyses, Weapons Systems Evaluation Division.

Hong, C., Gillin, C., Callaghan, G.A., & Potki N. S. (1992). Correlation of rapid eye movement density with dream report length and not with movements in the dream: evidence against the scanning hypothesis. *Annual Meeting Abstracts*, 12.

Herk, D., Tumani, V., Gro, G., Kammer, T., Hofmann, A., & Abler, B. (2014). Facilitating Access to Emotions: Neural Signature of EMDR Stimulation. *Neural Signature of EMDR Stimulation*, 9(8), 1-8.

Jarero, I., Artigas, L., & Luber, M. (2011). The EMDR protocol for recent critical incidents: Application in a disaster mental health continuum of care context. *Journal of EMDR Practice and Research*, 5(3), 82-94.

North, C. S., & Pfefferbaum, B. (2013). Mental health response to community disasters: a systematic review. *Jama*, 310(5), 507-518.

Organización Mundial de la Salud (2012). *Guía para trabajadores de campo*. Ginebra: Nonserial Publications.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2009). *Guía práctica de salud mental en situaciones de desastre*. Washington: OPS, OMS.

Páez, D., Arroyo, E., & Fernández, I. (1995). Catástrofes, situaciones de riesgo y factores psicosociales. *Mapfre seguridad*, 57, 43-55.

Pagani, M., Högberg, G., Fernandez, I., & Siracusano, A. (2013). Correlates of EMDR Therapy in Functional and Structural Neuroimaging: A Critical Summary of Recent Findings. *Journal of EMDR Practice and Research*, 7(1), 29 - 38.

Rauch, S. L. (1996). A Symptom Provocation Study of Posttraumatic Stress Disorder Using Positron Emission Tomography and Script Driven Imagery. *Archives of General Psychiatry*, 53, 380-387.

Shapiro, F. (1989). Efficacy of the eye movement desensitization procedure in the treatment of traumatic memories. *Journal of Traumatic Stress*, 2, 199-223.

Shapiro, F., Lake, K., & Norcross, J. (2003). Desensibilización y reprocesamiento por movimientos oculares (EMDR): un tratamiento integrador del trauma. *Revista de Psicotrauma Iberoamérica*, 2(3), 4-10.

Silove, D., Steel, Z., y Psychol, M. (2006). Comprender las necesidades psicosociales de la comunidad después de un desastre: Implicaciones para los servicios de salud mental. *Revista de medicina de posgrado*, 52 (2), 121.

Spoormaker, V. I., Schroter, M. S., Andrade, K., C., Dresler, M., Kiem. S., et al. (2012). Effects of rapid eye movement sleep deprivation on fear extinction recall and prediction error signaling. *Human Brain Mapping*, 33(10), 2362-2376.

Van der Kolk, B., Burbridge, J., & Suzuki, J. (1997). The Psychobiology of Traumatic Memory: Clinical Implications of Neuroimaging Studies. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 821, 99-113.

Van der Helm, E., Yao, J., Dutt, S., Rao, V., Saletin, J. M., & Walker, M. P. (2011). REM sleep depotentializes amygdala activity to previous emotional experiences. *Current Biology*, 21(6), 2029-2032.

Van der Kolk, B. A., Spinazzola, J., Blaustein, M. E., Hopper, J. W., Hopper, E. K., Korn, D. L., & Simpson, W. B. (2007). A randomized clinical trial of eye movement desensitization and reprocessing (EMDR), fluoxetine, and pill placebo in the treatment of posttraumatic stress disorder: treatment effects and long-term maintenance. *Journal of clinical psychiatry*, 68(1), 37.

Wolpe, J. (1958). *Psychotherapy by Reciprocal Inhibition*. Stanford Univ. Press, Stanford, California. (1964). *Brit. J. Psychiat.*, 110, 28.

LA GEOPOLÍTICA Y EL MAR



DANIEL BLINDER

Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Defensa Nacional (UNDEF). Profesor de Relaciones Internacionales, y Geopolítica. Investigador del Centro de Estudios de Historia de la Ciencia y la Técnica José Babini. Ex profesor y director de la Maestría en Defensa Nacional.

LAURA COLPACHI

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Defensa (Universidad de la Defensa Nacional). Investigadora: Laboratorio de Geopolíticas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Introducción:

En este trabajo proponemos pensar, desde la geopolítica y las relaciones internacionales, la problemática marítima, tanto desde el conflicto sobre el territorio como la cuestión más elemental de definición del territorio marítimo. Este marco teórico nos lleva, en primer lugar, a pensar las necesidades tecnológicas (tanto como atributo de poder realista como de factor de diferenciación centro-periferia) y luego a describir las prácticas actuales en relación a la Argentina marítima.

Desde el modelo clásico de la geopolítica y realista de las relaciones internacionales, podemos entender el esfuerzo de apropiarse del espacio

marítimo (entendido como acumulación de territorio, otro de los factores de poder) en un contexto anárquico, según la lectura realista. Esa anarquía hobbesiana establece las reglas de juego: todos son una amenaza, todos están amenazados. Sin embargo, el modelo clásico no da cuenta de la diferencia entre países, las interacciones específicas entre ellos. La aparente igualdad de la mesa de juego no es tal. Allí es donde el sistema mundo de I. Wallerstein aporta un marco más complejo y al mismo tiempo más eficaz para diferenciar eso que el realismo no ve.

A continuación, realizaremos un análisis de los atributos tecnológicos, su papel en la acumulación de poder y en la ocupación del territorio marítimo. El reconocimiento de los límites del territorio (el trabajo realizado por COPLA (Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina) es necesario, pero no suficiente, si no se cuenta con los requisitos tecnológicos para retenerlo.

En la tercera parte, analizaremos el estado actual de la “cuestión marítima”: las particularidades del territorio marítimo, con las contradicciones implícitas, en la terminología y las dificultades para producir nuevos términos para referirnos a la Argentina marítima. Observaremos como, en algunas regiones, la conflictividad en torno al mar toma características directas, como el despliegue astillado en el Mar del Sur de China e incluso la producción de islas artificiales, o indirectas, como renombrar el Atlántico Sur-Mar Argentino como Océano Antártico. En esta parte, retomaremos el esfuerzo del Proyecto Pampa Azul y los mencionados logros de COPLA, pero insistiremos en cómo estas políticas sólo son exitosas si tienen continuidad independientemente de los cambios de gobierno.

Por último, plantaremos algunas conclusiones que apuntan a abrir la discusión sobre la problemática del territorio marítimo, ese espacio líquido en disputa.

Geopolítica y relaciones internacionales:

La perspectiva clásica entiende la apropiación del espacio y el ejercicio de la soberanía como un requisito del Estado. Específicamente, A. T. Mahan y H. Mackinder hacen referencia al papel que representa el mar en el ejercicio de ese esfuerzo. Desde distintos ángulos, Mahan desde la búsqueda

da de conquista del mar como ruta de ejercicio de la propia soberanía, y Mackinder tomando al mar como el problema que dificultaba el mantenimiento del poderío británico, plantean posiciones bien definidas sobre el espacio, el poder y la relación con el lugar. La geopolítica clásica considera las formas en que un Estado Nación surge, se afianza y sobrevive. El poder, entendido en ejercicio en el espacio físico real (geográfico) se genera, se acumula y se conserva como garantía de la propia supervivencia. Desde las relaciones internacionales, el realismo (con foco en el Estado como actor principal, el poder nacional, la anarquía en el sistema internacional y el equilibrio de poder), el liberalismo que complejiza el modelo con actores no estatales y el marxismo que reconoce la estructura desigual del sistema internacional y la explotación de los débiles por los poderosos. El constructivismo, con el foco en la construcción del sistema internacional a partir de la acción y el discurso de los actores políticos internacionales (MINGST; 2006) El liberalismo, en esta línea, incorporaría la interdependencia en la interacción de esos Estados Nacionales, que modificaría la anarquía que condiciona el modelo clásico puro.

El modelo marxista o radical, tomando a I. Wallerstein como exponente, afirma que “un sistema mundial es un sistema social, un sistema que posee límites, estructuras, grupos, miembros, reglas de legitimación, y coherencia” (Wallerstein, 2005: 489). El sistema mundial, según el autor, es un “modo económico [que] se basa en el hecho de que los factores económicos operan en el seno de una arena mayor de lo que cualquier entidad política puede controlar totalmente” (Wallerstein, 2005: 491), yendo más allá de las estructuras de los Estados-Nación, y forma espacios centrales, semiperiféricos y periféricos. Según esta clasificación, decimos que son Estados centrales aquellos más poderosos –económica y políticamente– en el sistema internacional. Esto quiere decir que son los países más dinámicos y desarrollados, económica y tecnológicamente, del sistema capitalista, pero que también presentan una estructura estatal con capacidad de influir en el sistema internacional de Estados, con un importante poder militar y diplomático. Son periféricas aquellas unidades estatales que no tienen poder económico ni político. Son por lo tanto, poco relevantes en el sistema internacional interestatal, y poco relevantes económicamente. Esto último no quiere decir que sean irrelevantes, son parte del sistema mundial y aportan al mismo principalmente materias primas y productos primarios. Son semiperiféricos aquellos países de la periferia con capaci-

dad industrial, científica y tecnológica. Los Estados semiperiféricos tienen más relevancia política en el sistema interestatal que los periféricos.

El término “geopolítica crítica” surge de la tesis doctoral de Gearóid Ó Tuathail en 1989. “La geopolítica crítica comienza como una crítica al discurso geopolítico de la guerra fría que había impuesto categorías homogeneizantes a los diversos conflictos regionales, además de marginar las causas específicamente locales de inestabilidad y violencia” (Ó TUATHAIL, 2010). Todas las explicaciones que la guerra fría (sostenida en la simplificación de la geopolítica clásica) eran atribuibles al enfrentamiento Este Oeste, desestimando todo lo que, efectivamente, se generaba localmente. “La geopolítica crítica, especialmente en su forma posestructuralista, intenta entender la geopolítica como un fenómeno discursivo de adentro/afuera, al explorar la conducta social de los órdenes políticos locales sobre la base de la lectura historizada de sus transformaciones territoriales. Si bien los lazos intelectuales entre estas posturas teóricas contemporáneas y la tradición geopolítica alemana original son tenues; la invocación del término geopolítica se ha vuelto central tanto en el discurso académico como en el más amplio público y político” (TESHCKE; 2015).

En todo caso, lo verdaderamente interesante de incorporar la línea de pensamiento geopolítica es que resalta, en tanto se pueden ver las superposiciones entre modelos teóricos enfrentados, la futilidad de los esfuerzos de la teoría de las relaciones internacionales de desplazarse en debates que supuestamente extinguen o superan los modelos con los que discuten.

Los modelos geopolíticos clásicos de Mackinder y Mahan, a pesar de estar históricamente situados, siguen dictando la praxis del poder hegemónico, aun cuando este funciona en un marco mejor explicado por el *sistema-mundo* de I. Wallerstein y muchas de las críticas (más a los neoclásicos que retoman a estos autores) del modelo crítico logran problematizar muchas debilidades de los neoclásicos. Hablamos de poder hegemónico y poderes menores (o de segunda línea). Un mundo que dejó lejos la bipolaridad, pero no fue reemplazado por multipolaridad sino por cierta monopolaridad endeble. Los supuestos que sostienen los clásicos y retoman los neoclásicos son: la preocupación por el poder, la determinación de la geografía sobre la acción y el equilibrio de poder; siguen sosteniendo la política exterior de los países desarrollados y establecen el campo de juego en el que participan los países más débiles.

Según el autor, el sistema-mundo es un “modo económico [que] se basa en el hecho de que los factores económicos operan en el seno de una arena mayor de lo que cualquier entidad política puede controlar totalmente” (WALLERSTEIN, 2005), yendo más allá de las estructuras de los Estados-Nación, y forma espacios centrales, semiperiféricos y periféricos. En esta clasificación los Estados centrales son aquellos más poderosos –económica y políticamente– en el sistema internacional, son los países más dinámicos y desarrollados, económica y tecnológicamente, del sistema capitalista. Al mismo tiempo, presentan una estructura estatal con capacidad de influir en el sistema internacional de Estados, con un importante poder militar y diplomático. Son periféricas aquellas unidades estatales que no tienen poder económico ni político. Son por lo tanto, poco relevantes en el sistema internacional interestatal, y poco relevantes económicamente. Esto último no quiere decir que sean irrelevantes, son parte del sistema mundial y aportan al mismo principalmente materias primas y productos primarios. Son semiperiféricos aquellos países de la periferia con capacidad industrial, científica y tecnológica. Los Estados semiperiféricos tienen más relevancia política en el sistema interestatal que los periféricos. Parafraseando a C. Escude (de manera que él probablemente no aprobaría): los países más poderosos juegan en las condiciones de la teoría clásica, mientras los países más débiles (y cabe reconocer que estas categorías van más con la noción clásica que con la crítica/marxista) sufren en las condiciones de la crítica.

Mar, política internacional, tecnología

Como lo señalaron A. Mahan y en nuestro país el Almirante S. Storni, ocupar el territorio marítimo requiere, además de mano de obra calificada, medios tecnológicos para sostenerlo y para explotarlo. Barcos, submarinos y otro tipo de tecnologías capaces de abarcar, controlar, navegar y explotar un ambiente en el que sólo hay agua. Resulta imposible pensar esta empresa sin contar con estas posibilidades, que requieren toda una política de desarrollo en tierra, como puertos, redes de distribución de energía, transporte, una industria naval. A diferencia del territorio propiamente dicho, no hay forma directa de “habitarlo” en términos de local y sentido de lugar, definidos en *Place and Politics: the Geographical Meditations of State and Society* (AGNEW; 1987)

El historiador económico -y especialista en tecnología- Joel Mokyr, planteaba que los Estados-Nación siempre estuvieron embarcados en una carrera tecnológica estrechamente ligada a la política. Dicha concurrencia, que tenía que ver con la productividad económica de los países, muchas veces terminaba vinculada a lo militar, lo que no siempre resultaba a su juicio un hecho constructivo, puesto que la destrucción propia de la guerra, y la naturaleza que esta institución le imprime a la relación entre países, entre ellos, las fronteras, el secreto, y la propia destrucción de las fuerzas productivas, resultan perniciosas para el desenvolvimiento de la tecnología.

Las naciones que se preocupan por su posición en el mundo son más proclives a sufrir del efecto Sputnik, el descubrimiento de que la sociedad ha quedado atrasada en materia de tecnología, y en consecuencia se siente amenazada. Desde Pedro el Grande de Rusia, hasta los Meiji en Japón, o desde que los Estados Unidos se enteraron del lanzamiento del satélite Sputnik soviético, los países se han embarcado esforzadamente en mejorar su progreso técnico, fundamentalmente por razones políticas. En alguna medida, un poco de competencia entre Estados es buena para el progreso tecnológico. Pero, sin embargo, la competencia económica o política, podría degenerar en una tendencia hacia la expansión militar, la guerra, que restringiría toda ganancia de competencia política por el desarrollo de la propia técnica (Mokyr, 1990).

Sin embargo, en el año 1913, para Werner Sombart esta idea sobre la tecnología y la guerra no era completamente cierta. En su libro *Guerra y Capitalismo* él planteaba que la guerra no destruyó el régimen capitalista, la guerra no entorpeció el capitalismo, sino que lo ha fomentado. Para él, los Estados “son solo la obra de las armas; su exterior, sus límites, no menos que su articulación interna; la administración, la hacienda, se han desarrollado inmediatamente en la realización de empresas bélicas en sentido moderno” (Sombart, 1943: 23). En cuanto a las colonias, que tenían una íntima relación con el desarrollo del capitalismo moderno “basta esta obra sola de la guerra, la conquista de los imperios coloniales, para considerarla también como creadora del régimen capitalista. Doble faz de la guerra: aquí destruye y allí edifica” (Sombart, 1943: 27).

Sombart vio como motor mismo del proceso la demanda agrícola para la provisión de alimentos, la estandarización de los uniformes, de los armamentos, de los calibres, la innovación tecnológica, y la consecuente com-

plejización del arte guerrero, lo que llevó a una estandarización y homogeneización de la vida social, y a la necesidad de estatizar o burocratizar los asuntos militares dada la magnitud de la guerra moderna comparada con la medieval” (Sombart, 1943: 116, 123).

Ya *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, el conocido libro de Lenin publicado en 1917, analizaba la naturaleza de la política internacional y avizoraba una competencia económica que derivaría en una militar, debido a la interacción imperialista entre los Estados, cuyo afán por conseguir recursos naturales derivaría en un conflicto bélico internacional (Lenin, 1975). En la misma línea, con la invención de la metalurgia, las bases geográficas y económicas de la acción militar -en los tiempos del Siglo de las Guerras en que escribe el autor- se ven ampliamente reorganizadas en su aspecto espacial e institucional. El transporte se vuelve un elemento clave, mediante el que un Estado debe velar por transportar las materias primas hacia sus fábricas para convertirlas en tecnología industrializada (Turner, 1943: 6). Así, la capacidad energética y el poder de fuego se vuelven esenciales para controlar el territorio y como elementos de un poder nacional, basado en la capacidad tecnológica, industrial y territorial de una nación (Turner, 1943: 10).

Un autor como Ogburn planteó que el hierro y el vapor eran la clave para entender los acontecimientos de la política mundial, y quienes lo tuvieran tendrían una posición privilegiada en los asuntos internacionales, pero que para poseerlos era necesaria una logística de centros industriales vinculados con los centros de extracción minera, y que ello ya complejizaba la situación de los actores intervinientes (Ogburn, 1949: 2). Para este académico estadounidense, la superioridad tecnológica era determinante al momento de comprender el poder internacional (Ogburn, 1949: 7). Los medios de transporte terrestres y marítimos lograban potenciar este poder en clave geográfica e internacional, expandiendo la economía, e incluso el alcance del poder militar (Ogburn, 1949: 8). Pero fundamentalmente, Ogburn destaca el aporte de la ciencia y la tecnología a la guerra, lo que trae aparejada una mayor eficiencia en el poder de fuego y, por lo tanto, de la destructividad, como el dominio del átomo, la misilística, o la guerra mecanizada (Ogburn, 1949: 12-13).

Con la restricción establecida tanto desde la disponibilidad tecnológica como desde la imposibilidad fáctica de “habitar” el mar, avanzamos hacia la disputa por el mar y la relación Argentina con su territorio marítimo. Esto

puede pensarse entre estos dos márgenes teóricos. Por un lado, la lectura realista y neo-realista: la disputa llana por el territorio y el ejercicio concreto de la soberanía geográfica en un espacio limitado en disputa. Por el otro, la lectura crítica donde la disputa no puede leerse como el enfrentamiento entre partes asimilables, sino como partes en una relación sistémica. Esto no implica que la posición de esas partes sea fija: “El proceso en marcha de una economía-mundo tiende a aumentar las distancias económicas y sociales entre sus distintas áreas en el mismo proceso de su desarrollo. Un factor que tiende a enmascarar este hecho es que el proceso de desarrollo de una economía-mundo trae consigo adelantos tecnológicos que hacen posibles la expansión de sus márgenes. En este caso, regiones particulares del mundo pueden cambiar su papel estructural [...] La arena externa de un Siglo se convierte a menudo en la periferia –o semiperiferia– del siguiente. Pero también [...] los Estados del centro pueden convertirse en semiperiféricos y los semiperiféricos en periféricos” (Wallerstein, 2006).

El mar como territorio

Antes de empezar a pensar el mar como espacio territorial y dejar que esa contradicción dificulte el análisis, proponemos observar el siguiente mapa. Se trata de un mapa no tradicional, porque al ser polar permite centrar la atención en la localización que nos interesa y desde allí analizar su relación espacial con el resto. Hemos incorporado un mapa polar, con el centro en la ciudad de Buenos Aires, para permitirnos observar la magnitud de ese espacio marítimo que suele pensarse en números (mayores incluso que el territorio continental) pero difícilmente en imágenes o en territorio propiamente dicho. (Ver mapa más abajo).

Proponemos pensar la espacialidad y la relevancia del espacio marítimo: ese oxímoron “territorio marítimo” que a pesar de su patente contradicción no hemos podido reemplazar. El interés por el territorio marítimo es fundamentalmente material. El mar tiene recursos y es una base territorial de desarrollo del bienestar y el crecimiento nacional. El valor de esos recursos está directamente ligado a nuestro bienestar, y es en función de ese bienestar (presente o esperado) que se actúa.

Tomamos la geopolítica para pensar el mar, en tanto propone que la ubicación en el espacio terrestre y el ambiente físico son factores importantes

en la estructura global de poder. Esta idea se impone hacia fines del siglo XIX, cuando el avance imperial empezaba a alcanzar los límites de la expansión posible. Esta idea de construcción imperial, asentamiento y fortalecimiento del Estado en el territorio propio frente al resto de las naciones se mantiene con pocas variaciones hasta mediados del siglo XX y aún con variadas reestructuras y debates, hasta nuestros días.

La relevancia de los intereses argentinos en el Atlántico Sur reside en los recursos que tiene, que muchos ambicionan explotar. Esto, cabe aclarar, no implica la ocupación directa (como en el caso del Mar del Sur de China) sino la posibilidad de usufructo internacional, con el modelo que alguna vez se propuso para el Amazonas: su internacionalización (intento que fue directamente rechazado por Brasil).

Si tomamos el modelo del sistema-mundo de Wallerstein y partimos de un círculo perimetral pequeño y aparentemente cerrado, el sistema-mundo fue expandiendo su esfera de dominio, de soberanía, produciendo y reproduciéndose en su interior, pero tomando los recursos del espacio exterior, de la periferia de los límites sistémicos. De alguna manera, los países periféricos también son Estados o espacios más abiertos que el centro, porque allí sale la materia prima para la zona central del sistema-mundo, pero también se reciben los productos manufacturados del espacio medular donde la energía e impulso irradia al resto de la órbita. (Blinder, 2014). Es en este sentido que se da esa puja por compartir los recursos del mar.

La disminución de los recursos disponibles en tierra firme ha incrementado la disputa por ellos. Se expandió la frontera de producción energética y la disponibilidad de los recursos que pueden extraerse del mar a la vez que una mayor demanda de éstos. Las variaciones posteriores a 2014 en torno al precio del petróleo no alteran esta observación. Independientemente del valor (que responde a operaciones por parte de los países productores) la demanda mundial de energía continúa en aumento – al margen de su precio. “El mundo necesita más petróleo y gas que en ningún otro momento de la historia y una mayor proporción de esta energía probablemente provenga de reservas *off shore*” (Klare, 2013). Esta tajante afirmación está fechada. Desde entonces, la explotación de reservas petroleras no tradicionales (*fracking*) ha ampliado la disponibilidad de recursos. Por otro lado, la autorización del Presidente D. J. Trump para explotar pozos en Ártico sugiere, además del pago a quienes financiaron su candidatura, la necesidad de asegurar nuevas fuentes de energía sin contemplar dema-

siado sus costos ambientales.

La apertura de rutas marítimas a través del Ártico permite hoy a Rusia llevar su gas a clientes occidentales con menores costos, y la presencia de las Flotas de los EE.UU. en el Atlántico Norte permite acotar los gastos de transporte de su combustible hacia los puertos del hemisferio norte.

“La proporción de producción petrolera provista por pozos off shore aumentará de un 25% en 1990 a un 34% en 2020. Más importante aún, la proporción de petróleo proveniente de pozos de ultra profundidad (más de una milla de profundidad) irá de cero en 1990 a un proyectado 13% en 2020. Asimismo, se prevé que los pozos de aguas bajas no aumentarán la producción a partir de 2015, de modo que toda producción extra deberá venir de reservas de profundidad. Al mismo tiempo, la dependencia mundial de gas natural exhibirá una trayectoria similar. En el año 2000 aproximadamente 27% de la provisión mundial de gas provenía de pozos off shore, para el año 2020 se proyecta que será un 41%” (Westwood, 2013).

Fuera de las Américas, la Unión Europea reconoce que “en la era geopolítica actual, la seguridad y prosperidad de la Unión Europea depende más y más de su capacidad para proyectar poder en el dominio marítimo, del mismo modo que la mitad de nuestra energía (cualquier estrategia creíble para a diversificación de recursos energéticos, notablemente el gas, también depende de la seguridad marítima” (Rogers, Simon; 2009).

Además del consumo de especies marinas para la alimentación, Argentina comienza a desarrollar nuevas aplicaciones para los recursos del mar, en especial en el campo de la producción de medicamentos, cosméticos, etc. Los recursos a descubrir y desarrollar (Programa Pampa Azul) se evalúan como de enorme interés económico futuro. Esto se basa en las investigaciones de este programa que se realizaron las proyecciones que se mencionan más abajo. Sin embargo, sus posibilidades dependen de la continuidad del compromiso político con el Programa, especialmente la financiación y la formación de capacidades científicas.

Si bien en Argentina la ciudadanía no tiene una experiencia directa sobre el territorio marítimo y su ocupación de las costas, lo que hace que esta conciencia sea escasa, emergió cierto esfuerzo sostenido desde mediados de la década de 1990 hasta 2015 de recuperar, afianzar, y finalmente investigar qué es y cómo puede usarse esa “otra” mitad de la Argentina. “En las últimas décadas, el mar y los océanos están siendo objeto de un nuevo descubrimiento, constituyéndose en frontera del conocimiento y re-

serva de vida para el futuro. Su aprovechamiento como recurso, medio de transporte y campo de la ciencia reconoce siglos de antigüedad, siendo los tradicionales ejes de la aproximación de los temas del mar la defensa nacional y la promoción de los intereses marítimos. Estos últimos están siendo asociados a factores de desarrollo como la pesca, el transporte, la energía, los puertos, la seguridad de la navegación entre otros”. (Ducaroff, Coatz; Baruj; 2015).

El estudio prospectivo realizado por primera vez por académicos del CONICET sobre el potencial económico del océano “permitió identificar el potencial económico de ocho sectores para Argentina: petróleo, gas, pesca, acuicultura, turismo, energía oceánica, industria naval, infraestructura logística, minerales marinos. El desarrollo de cada uno de ellos, con sus particularidades, tendrá consecuencias favorables para la economía a través de la generación de valor agregado, empleo, innovación, exportaciones y desarrollos tecnológicos necesarios que podrían aplicarse a otras industrias. El análisis arrojó un potencial económico de estos sectores para los próximos 20 años de 216 mil millones de dólares de ingresos, 170 mil nuevos empleos y un flujo de divisas por 160 mil millones de dólares en el escenario más conservador” (Ducaroff, Coatz; Baruj; 2015).

Una de las iniciativas más exitosas de integración de esfuerzos para investigar las posibilidades y afianzar el acceso a los recursos marítimos es la que lidera la Dra. Frida Armas Pfirter, coordinadora de COPLA (Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina) cuyo objetivo fundamental -ya logrado- fue establecer ese límite, pero cuyo trabajo incluyó investigación básica y aplicada sobre la biota y la geología del Mar Argentino. Más allá de las virtudes individuales de los integrantes de COPLA, es posible afirmar que su esfuerzo fue fructífero porque, independientemente de las variaciones gubernamentales, el compromiso estatal con el organismo y sus objetivos se mantuvo durante veinte años.

Sin embargo, este esfuerzo apuntó específicamente a establecer los límites geográficos del territorio nacional, antes que a la investigación, afianzamiento y desarrollo de los recursos Del Mar. Sigue pendiente desarrollar “investigaciones relacionadas con los recursos disponibles en nuestro mar, localización, costo de explotación e inversiones necesarias para su aprovechamiento estratégico, el marco regulatorio para propiciarlas y los actores económicos – empresarios, trabajadores y estado – con capacidad para involucrarse en estas actividades” (DUCAROFF, COATZ, BARUJ; 2015). Simplemente, implementar

políticas orientadas a la explotación y mantenimiento del espacio marítimo.

Conclusiones

En este trabajo exploramos aproximaciones teóricas para entender la problemática del territorio marítimo desde las relaciones internacionales (realismo y liberalismo) y desde la geopolítica desde la teoría clásica y la marxista y crítica. Estos marcos son formas de acercarse a una problemática que, por su naturaleza líquida tanto física como desde la definición de Bauman, es inasible.

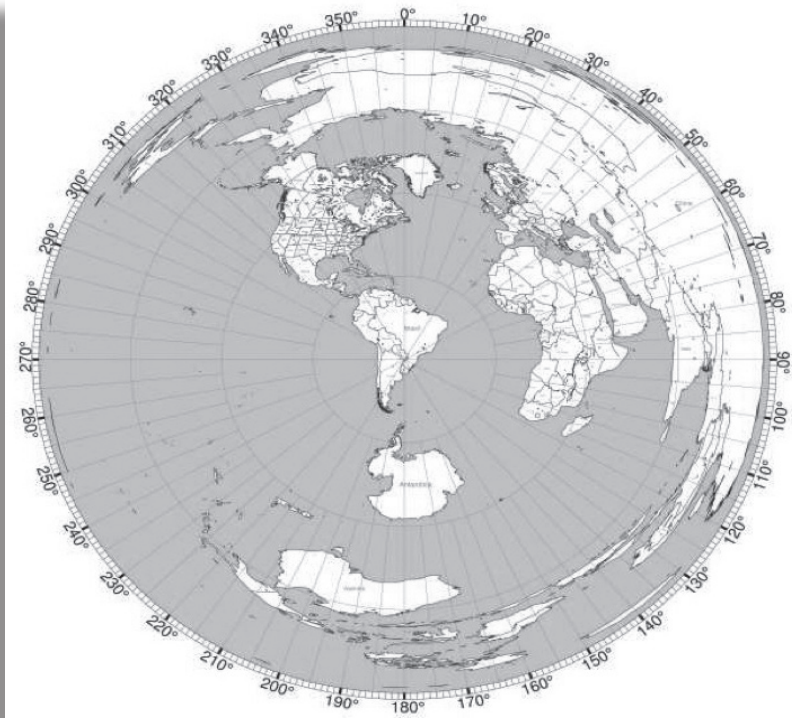
El modelo clásico permite entender, por un lado, el esfuerzo de apropiación del espacio, el contexto anárquico, a la vez que el establecimiento de –parafraseando a Brzezinski– la mesa y las reglas de juego en que los actores internacionales, los Estados Nacionales, juegan. Sin embargo, este modelo no alcanza para mostrar las diferencias existentes entre los papeles de los países y la multiplicidad de interacciones específicas y restrictivas que allí se dan. La aparente “igualdad” de la mesa de juego no es tal. Allí es donde el modelo de sistema-mundo resulta eficaz.

Analizamos los condicionamientos tecnológicos, ya pensados por Mahan y luego reelaborados por A. Segundo Storni en nuestro país, a la vez que incluidos en las categorías necesarias para acumular poder (Morgenthau) y una de las desigualdades destacadas entre centro y periferia (Wallerstein) para la ocupación del mar.

Finalmente, analizamos el estado actual de “la cuestión marítima”, cómo el mar es uno de los espacios terrestres (con la contradicción implicada y la ausencia de términos más adecuados para referirse a ese espacio) en conflicto. Cómo los Estados parecen dispuestos a enfrentarse por algunos de esos territorios (Mar del Sur de China) pero en otros favorecen formas de ocupación menos directas, pero no por eso ineficientes. En este sentido, describimos también los esfuerzos locales por la ocupación explotación de recursos marítimos en los últimos treinta años, la posibilidad realizada de establecer los límites de la plataforma submarina y con ellos delimitar con más precisión los límites de nuestro territorio. En ese sentido, mostramos cómo los logros existentes dependen directamente de la continuidad de esfuerzos, tanto financieros como políticos y humanos para mantener la ocupación del mar.

Anexo

Mapa de representación polar acimutal con centro en la Argentina, presentado ante la Academia del Mar para su conferencia de admisión, Licenciado Francisco Galia, Proyecto Pampa Azul. Buenos Aires, 27 de marzo de 2018.



Bibliografía

Agnew, John (1987). *Place and Politics: The Geographical Mediations of State and Society* (Boston and London, Allen and Unwin).

Agnew, John (2005). *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama.

Bauman, Zygmunt (2016). *Tiempo Líquido* (Ed. Planeta, Buenos Aires).

Ducaroff, Sergio; Coatz, Diego; Baruj, Gustavo (Coord.) (2015). *Estudio Preliminar para la Estimación del Potencial Económico del Océano en Argentina – Resumen Ejecutivo* (Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia Tecnología e Innovación – Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva. Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

Klare, Michael T. *The Growing Threat of Maritime Conflict*. *Current History, A Journal of Contemporary World Affairs*, Volume 112, Issue 750.

Klare, Michael T. Myers Joan. *The Race for what's left: The Global Scramble for the World's last Resources*. Interview en <http://www.policyinnovations.org/ideas/audio/data/000632> Disponible al 8/8/2013

Lenin, Vladimir (1975). *"El imperialismo, etapa superior del capitalismo"*. Buenos Aires: Anteo.

Mahan, A. T. *The Influence of Sea Power Upon History 1660 – 1783* (Project Guttenberg, 26 de Septiembre de 2004).

Mackinder, H. *Geography Pivot of History* (*The Geographical Journal*, Vol. 23, No.4 (April, 1904), 421-437

Mingst, Karen (2006). "Los enfoques de las relaciones internacionales en Fundamentos de las Relaciones Internacionales", CIDE, México.

Mokyr, Joel (1990). "The lever of the riches. Technological creativity and economic progress". Nueva York: Oxford University Press.

Morgenthau, Hans (1986). *"Política entre las Naciones"*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

Morgenthau, Hans *Politics amongst Nations: The Struggle for Power and Peace*. (Alfred A. Knopf Ed. Nueva York, cuarta edición, 1968 – Primera edición 1948).

Ogburn, William (1949). *"Technology and International Relations"*. Chicago: The University of Chicago Press.

Rogers, James and Simon, Luis. *The status and location of the military installations of the member states of the European Union and their potential role for the European security and defence*. (Briefing paper, European

Parliament, Brussels, 2009) y Parker, Gregory J. USN, Sea Basing Since the Cold War: Maritime Reflections of American Grand Strategy (21st Century Defense Initiative Policy Paper, Brookings, Junio 2010).

Ó Tuathail, Gearid. (1989). *Critical Geopolitics: The social Construction of Space and Place in the Practice of Statecraft*, Tesis Doctoral no publicada. Syracuse University.

Ó Tuathail, Gearid. (Ene-Mar 1997). At the end of Geopolitics, *Alternatives: Global, Local, Political* Vol. 22, No. 1

Teschke, Benno *Geopolitics in Historical Materialism*, Vol. 14:1 (327 – 335) 2006 disponible on line www.brill.nl en Sept. 2015

Sombart, Werner. (1943). "Guerra y Capitalismo". Madrid: Colección Europa.

Turner, Ralph (1943). *Technology and geopolitics*. *Military Affairs*, Vol 7 N°1. Pp 5-15.

Wallerstein, I. (2005). *El moderno sistema mundial*, Tomo I. México: Siglo XXI.

Westwood Douglas en Klare. Michael T. *The Growing Threat of Maritime Conflict* (*Current History: A Journal of Contemporary World Affairs – Global Trends*).

ENFERMEROS MILITARES. ENTRENAMIENTO EN PRIMERA AYUDA PSICOLÓGICA Y ESTILOS DE AFRONTAMIENTO ANTE CATÁSTROFES.



VERA BAIL PUPKO

Licenciada en Psicología por la Universidad de la República (Uruguay) y Doctora en Psicología Social por la Universidad Argentina John F. Kennedy". Asimismo, es docente e investigadora en el Colegio Militar de la Nación (Facultad del Ejército, UNDEF).

Con la colaboración de Luciana Becerra, Pablo Depaula y Sergio Castillo (Colegio Militar de la Nación. CISOHDEF).

Introducción:

Accidente, emergencia, desastre, catástrofe

La definición de un evento como accidente, emergencia, desastre o catástrofe depende de su impacto y/o gravedad en la población o comunidad en que acontece (Baas, Ramasamy, Dey de Pryck, y Battista, 2009). La catástrofe se sitúa en el extremo que causa mayor estrés colectivo e implica mayor número de personas afectadas, así como un quiebre en la mayoría de las estructuras sociales e infraestructuras comunitarias (García Renedo, Gil Beltrán, 2004), mientras que el accidente es el suceso que implica menor compromiso comunitario, y logra resolverse o atenderse

con los recursos disponibles sin que implique cambios en el funcionamiento cotidiano de la población. La emergencia da cuenta de una situación de mayor impacto que el accidente, en la que es necesaria la articulación de una mayor cantidad de recursos y afecta a un número mayor de sujetos. El desastre sería definido dentro de este esquema como un evento de gran impacto que requiere la asistencia de múltiples instituciones u organismos pero que no llega a generar un quiebre en las infraestructuras comunitarias. Declarar un suceso como “desastre”, “emergencia” o “accidente” va a influir en la cantidad de ayuda a ofrecer y el modo de asistencia a la comunidad. El término también tiene un peso emocional, político y económico que mediará en las víctimas y en el público en general (Ministerio de Salud, 2015).

En todos los casos, la emergencia, el desastre o la catástrofe implican una perturbación psicosocial en las personas afectadas que excede la capacidad de manejo de la población afectada. Aun el accidente en sí mismo puede llegar a afectar a las víctimas en grados considerables dependiendo del impacto sobre sus vidas, la asistencia recibida y los recursos particulares de las víctimas. El abordaje de estas situaciones desde el ámbito de la salud plantea una visión amplia que implica la interrelación entre los recursos y el efecto percibido por los implicados.

La principal estrategia de los organismos de salud para paliar las consecuencias psicológicas en las comunidades más vulnerables o más expuestas a desastres o emergencias de orden natural es el fortalecimiento y la capacitación de la red de Atención Primaria de la Salud, agentes comunitarios y voluntarios que son la primera línea de contacto con la población (OPS, 2006).

Primera Ayuda Psicológica

En los primeros momentos y horas posteriores a un desastre, las víctimas tienen necesidades materiales, sociales y emocionales (Dieltjens, Moonens, Van Praet, De Buck Vandekerckhove, 2014). Luego de cumplimentar los pasos que garantizan la seguridad física, está cada vez más difundida la práctica de ofrecer también apoyo psicosocial (Jacobs, 2007). Como apoyo psicosocial se entiende la combinación del apoyo social y el apoyo psicológico. La ISAC (2007) definió el apoyo social como un proceso que facilita la resiliencia entre individuos, familias y comunidades. Se basa en la idea de

que las personas pueden confiar en sus propias fuerzas para recobrase de un desastre o adversidad y, según este informe, el concepto se desarrolló en sus orígenes para apoyo del personal militar luego de reconocer, en 1980, el estrés post traumático como un desorden psiquiátrico (APA, 1980), con la idea de prevenir el trauma psíquico. De esta forma, un amplio rango de intervenciones se han desarrollado para proveer apoyo psicosocial (Brymer, Taylor, Escudero, Jacobs y Kronenberg, 2012). Actualmente, una de esas intervenciones es la Primera Ayuda Psicológica (PAP) (IASC, 2007; Juen, 2013). La PAP se define como una respuesta humana de apoyo a otro ser humano que está sufriendo y que puede necesitar ayuda (WHO, 2011) esto incluye intervenciones como escuchar, reconfortar, ayudar a las personas a conectarse con otras y proveer información y ayuda práctica para satisfacer necesidades básicas (WHO, 2011). La práctica de la PAP no se restringe a los profesionales de la salud mental, por lo que puede ser implementado por personal entrenado como enfermeros, médicos, bomberos, rescatistas, voluntarios e integrantes de la comunidad. Chandra, Kim, Pieters, Tang, McCreary, et al. (2014) encontró que el entrenamiento en PAP en la población mejora la confianza en aplicarla, lo que incrementa su eficacia en la atención a las víctimas. El entrenamiento en PAP requiere un entrenamiento específico pero no reviste una elevada complejidad, pudiendo ser instrumentado fácilmente con una instrucción precisa.

Farchi, Cohen y Mosek (2014) construyeron un modelo de intervención en PAP que apunta a disminuir los efectos fisiológicos del sistema límbico y reactivar las funciones cognitivas para prevenir el desarrollo de estrés post traumático. Dicho modelo propone cuatro directrices que contienen la letra "C" (modelo de las 4 C), a fin de que el protocolo de acción sea fácil de recordar y ejecutar por los voluntarios que asisten a las víctimas de emergencia. Estas directrices son:

- Comunicación Cognitiva: se realizan preguntas específicas y concretas obligan al sujeto a focalizar su atención en un corto tiempo y concretar acciones u objetivos. Se privilegia la comunicación de tipo cognitiva, evitando referencias emocionales.
- Control y desafío: el operador lo incentiva a tomar decisiones simples que le permiten a la persona adquirir gradualmente control sobre una situación ante la cual se siente indefensa.
- Compromiso: ante la situación de soledad se propone el compromiso en la tarea inmediata y con los colaboradores que participan de la asisten-

cia a las personas afectadas, lo que genera sentimientos de comunidad, pertenencia e identidad.

- Continuidad: se le brinda información de forma simple para recomponer la continuidad de los sucesos anteriores a la emergencia, permitiendo integrar la situación a un hilo lógico y coherente, dando significado a las acciones y a los fenómenos que está atravesando el sujeto.

La aplicación de este modelo ha resultado exitosa en diversos contextos, por lo que se convirtió en una herramienta valiosa para los voluntarios o rescatistas que realizan el primer contacto con las víctimas de una emergencia o catástrofe (Azzollini, Azzara, Depaula, Cosentino y Grinhauz, 2017; Farchi, Cohen y Mosek, 2014). Dentro de esta línea, la formación en este tipo de intervenciones es valorada como una herramienta útil y versátil dentro de la enfermería en general y de la sanidad militar en particular, ya que los enfermeros militares están expuestos frecuentemente a situaciones de emergencia tanto dentro del ámbito hospitalario como en situaciones de combate o acciones de rescate en destinos específicos.

El perfil profesional del enfermero militar

Según el artículo 3º de la Ley Nro. 24.004 (sancionada el 26 de septiembre de 1991 y promulgada el 23 de octubre de 1991) y el artículo 3 de su decreto reglamentario Nro. 2497/1993, el perfil profesional de la Licenciatura en enfermería del CMN define que el oficial enfermero debe ser apto para dirigir, planificar, ejecutar tareas específicas de Enfermería de Urgencia y Catástrofes, desarrollar con eficiencia la gestión, conducción y práctica aplicativa de Emergentología y Trauma en general en el Marco de Operaciones Militares. En concordancia, la directiva sobre la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, plantea que es una de las misiones subsidiarias del instrumento militar realizar operaciones de apoyo a la comunidad ante casos de catástrofes o desastres naturales. Por otra parte, hay que destacar que los enfermeros militares son destinados a todo el territorio nacional, por lo que su tarea cobra especial relevancia en zonas poco pobladas, con menores recursos sanitarios y médicos. Esto hace que sea muchas veces el primer profesional al que accede el enfermo o víctima y quien hará el seguimiento del mismo.

La formación en PAP resulta pertinente para el enfermero, lo que constituye una intervención focalizada en la salud mental y en la prevención de

trastornos psicopatológicos plausibles de ser derivados de las situaciones de elevado estrés como son los contextos de catástrofes y emergencias. Siendo que la salud mental forma parte de la salud general y de la inversión estatal en salud (Saavedra Solano, Berenzon y Galván Reyes, 2016), la capacitación de los enfermeros militares se convierte en un elemento multiplicador, considerando la variedad de destinos y escenarios en que éste participa. En este sentido, la capacitación en PAP tiende a replicarse en voluntarios y población general cuando, en el marco de su función, el enfermero transmite las pautas para brindar PAP en situaciones de emergencia.

Para Puga García, Madiedo Albolatrach y Brito Hernández (2017) la enfermería es una de las profesiones que se distinguen de la educación médica superior por su actuación profesional especialmente en cuatro dimensiones: el cuidado de enfermería, la persona (familia, comunidad), la salud y el entorno. Se ocupa de la satisfacción de las necesidades humanas y las alteraciones de la salud, teniendo en cuenta acciones de promoción, prevención, curación y rehabilitación para garantizar el bienestar físico, mental y social. El objeto de la profesión es el cuidado al hombre, la familia y la comunidad sanos y/o enfermos en relación recíproca con su medio social. Según Ceballos (2015), los enfermeros se han apropiado de nuevas habilidades y procedimientos en su perfil de trabajo para identificar necesidades sentidas en la población, extender las acciones de salud al campo familiar y social, desarrollar acciones de prevención y promoción de salud. Según el autor, los cambios han transitado desde la perspectiva de ser cumplidores de indicaciones médicas a miembros activos del equipo de salud que favorecen la integración de sus miembros, tributa a la participación comunitaria y a la solución de problemas con sus propios recursos.

Considerando el papel profesional del enfermero ante las situaciones de catástrofe y emergencia, resulta necesario profundizar el estudio de las características personales que favorezcan la resistencia al estrés y la flexibilidad ante contextos inciertos. Los enfermeros no sólo deben ser capaces de intervenir rápida y efectivamente en la asistencia de víctimas, sino que también deben contar con recursos personales que les permitan sobrellevar los elevados niveles de tensión que la situación impone, para que ello no repercuta en su propia salud ni en su capacidad de acción. La PAP es una intervención, que se realiza en el lugar donde ocurre y puede tomar desde algunos minutos hasta horas, dependiendo de la gravedad de la desorganización o trastorno emocional de la persona en crisis y la

capacidad del ayudante (Slaikeu, 1995). De esta forma, el modelo de estrés afrontamiento de Lazarus y Folkman (1986) resulta de utilidad para detectar el perfil de la persona para intervenir en situaciones de catástrofe.

Valoración y estrategias de afrontamiento ante el estrés

Se define afrontamiento como “el cambio cognitivo o conductual constante para manejar demandas internas o externas específicas que se juzgan muy exigentes o que exceden los recursos de la persona” (Góngora, 2004, p.172). El patrón de afrontamiento frente a una crisis está conformado por estrategias utilizadas en el pasado y/o estrategias nuevas que se generan frente al estresor. Folkman y Lazarus (1980), proponen el modelo cognitivo de afrontamiento del estrés, también denominado modelo transaccional del estrés, que opera mediatizando la relación entre la situación estresante, traumática y demandante, y la adaptación evaluativa personal.

Lazarus y Folkmann (1986) consideran dos procesos de valoración para la regulación del distrés, la valoración primaria y la valoración secundaria. La valoración primaria es la evaluación que hace el individuo sobre el significado personal de un evento dado y lo adecuado de los recursos de que dispone para afrontarlo. Esto influye en la emoción y en el sucesivo afrontamiento. La valoración secundaria tiene que ver con el grado en el cual una situación puede ser controlada o cambiada por el individuo. Ambas valoraciones determinarán si una situación será valorada como un daño, pérdida, amenaza, desafío o alguna combinación de ellas, así como también la intensidad de la respuesta emocional que acompaña estas valoraciones.

El proceso de valoración se basa en la premisa de que las personas están continuamente valorando su relación con el ambiente. El estrés comienza cuando la persona percibe un cambio (o la amenaza de un cambio) en el estado de sus objetivos e intereses de ese momento. La valoración del cambio (real o anticipada) incluye la evaluación de la importancia que tiene para el sujeto (valoración primaria) y la evaluación de las opciones para afrontarlo (valoración secundaria). Por lo que el sistema operaría de la siguiente forma: la valoración primaria incluye la valoración del daño o pérdida efectivamente ocurrida y la amenaza de daño o pérdida, o el desafío (oportunidad para superar la situación con habilidad). Esta valoración está

influida por las creencias, valores e ideología de la persona. Por lo tanto, un mismo evento puede ser valorado según la persona de la cual se trate como un daño, una amenaza o un desafío.

Si bien hay varios modelos teóricos de afrontamiento, se reconocen dos fórmulas fundamentales: en la primera, basada en el problema, se trata de intentar cambiar o controlar algún aspecto de quien sufre el estrés o del ambiente (esta estrategia se denomina control primario o simplemente de control), en la segunda, lo prioritario es manejar o regular las emociones negativas asociadas al estresor. Esta estrategia se centra en las emociones, y se la denomina de control secundario (Góngora, 2004). El afrontamiento puede ser: cognitivo dirigido a la situación, cognitivo dirigido a la emoción, conductual motor dirigido a la situación, conductual motor dirigido a la emoción, simple pasividad o, evitación (Vindel y Tobal, 2001).

Las estrategias de afrontamiento (Lazarus, 1991) apuntan a cinco objetivos: modificar las condiciones ambientales, tolerar o ajustarse a lo negativo, mantener una autoimagen lo más positiva posible, mantener el equilibrio emocional, y mantener las relaciones sociales. De esta forma, las habilidades de afrontamiento al estrés, son características a considerar en el perfil de quienes realizan intervenciones psicosociales.

Investigaciones recientes (Abeldaño y Fernández, 2016) resaltan la necesidad de generar y apoyar programas de intervención que promuevan el empoderamiento y participación comunitaria, por lo que el entrenamiento en PAP de enfermeros militares favorecería el incremento de la resiliencia de la población donde éstos se insertan mediante su actividad profesional. El análisis que se realiza en este trabajo sobre la eficacia en dicho entrenamiento, así como el estudio de las características personales que presentan los estudiantes de Enfermería del CMN para afrontar situaciones de catástrofe, busca contribuir a la formación de profesionales especializados que puedan accionar efectivamente en la asistencia a las víctimas de emergencia y que cuenten con factores protectores ante el estrés que preserven su salud y su capacidad de resolución en situaciones extremas.

Objetivo

El objetivo del trabajo es analizar la valoración de situaciones conflictivas

y las estrategias de afrontamiento implementadas por los estudiantes de Enfermería en relación a una posible situación de emergencia y catástrofe, así como también la relación entre estas estrategias y su desempeño en el seguimiento simulado de un protocolo de Primera Atención Psicológica.

Metodología e instrumentos

En el marco de la investigación *“Catástrofes y emergencias. Preparación de enfermeros en Primera Atención Psicológica (PAP)”*, subsidiado por la UNDEF, se realizó un estudio bajo un enfoque cuantitativo de tipo descriptivo, correlacional, no experimental, de corte transversal.

Se realizó una capacitación sobre las bases científicas del “modelo de las 4 C” (Farchi, Cohen y Mosek, 2014) y se propuso un protocolo de acción en PAP. El protocolo consta de diez acciones sencillas y concretas para la activación cognitiva de los afectados y apunta a la disminución de los sentimientos de desalimiento, soledad y confusión, previniendo el desarrollo de síntomas de estrés post traumático y otras afecciones psicológicas que pueden derivarse de situaciones de emergencia. Conjuntamente con la dirección de la carrera, se coordinó un encuentro único para todos los alumnos de la Licenciatura de Enfermería del CMN, en el que el equipo de investigación expuso la temática, planteando ejemplos y ejercitaciones sobre las acciones a seguir en la asistencia a las víctimas. La capacitación se desarrolló sin inconvenientes, con intervenciones por parte de docentes y alumnos, obteniendo una respuesta favorable sobre la misma.

Para la recolección de datos, se organizaron encuentros más reducidos, posteriores a la capacitación, distribuyéndose a los alumnos por año de cursada. En dichos encuentros, se plantearon las características de la investigación, se aseguró la confidencialidad de los datos y se dieron las pautas para completar los distintos protocolos presentados. Se utilizaron distintos instrumentos de evaluación psicológica, y en este trabajo se analizan los indicadores obtenidos en relación a la eficacia en el entrenamiento en PAP y la valoración y afrontamiento de situaciones de emergencia. La eficacia en el entrenamiento en PAP se operacionalizó mediante la cantidad de respuestas correctas obtenidas en el programa de simulación Sistema Interactivo de Primera Ayuda Psicológica SIPAPSI (Azzollini, Cosentino, Depaula, Becerra, & Porte Petit Ortiz, 2015). El programa muestra 10 series

de 4 videos cada una, donde se simulan distintas acciones posibles en la asistencia a las víctimas de una catástrofe o emergencia. Los participantes, deben seleccionar en cada serie con cuál de los videos identifican su posible accionar, pensándose en el rol del rescatista o voluntario. En cada serie, uno solo de los videos muestra la acción propuesta en el protocolo de PAP, considerado como respuesta correcta. Las respuestas de los sujetos se contabilizan valorando con 1 punto la respuesta correcta y 0 punto la selección de cualquiera de los otros tres videos de la serie. Los puntajes posibles oscilan entonces entre 0 y 10, por lo que se interpretan los puntajes más altos como indicadores de mayor eficacia en el entrenamiento de PAP.

Para la evaluación de los indicadores de valoración y estrategias de afrontamiento al estrés, los resultados obtenidos se en el Inventario de Valoración y Afrontamiento de Cano Vindel y Miguel Tobal validado por Leibovich de Figueroa (2002). El inventario consta de 42 ítems con opciones de respuesta en una escala likert que oscila entre 1 y 5 puntos. La consigna de la escala fue adaptada al estudio, planteándose una situación de catástrofe o emergencia como punto de referencia para la respuesta de los enunciados. Las respuestas a los reactivos se promedian, agrupándose en 9 escalas, de las cuales las primeras 3 refieren a la valoración de la situación y las siguientes 6 a los estilos de afrontamiento. Un puntaje promedio más cercano a 5 se interpreta como una identificación más fuerte con el estilo de afrontamiento o una utilización más frecuente de éste.

Los 3 modos de valoración de la situación que operacionaliza el instrumento son:

- VSA: Valoración de la Situación como Amenazante
- VSD: Valoración de la Situación como Desafío
- VSI: Valoración de la Situación como Indiferente.

Las 6 estrategias de afrontamiento ante la situación de emergencia que evalúa son:

- ACS: Afrontamiento Cognitivo dirigido a cambiar la Situación
- ACE: Afrontamiento Cognitivo dirigido a reducir la Emoción
- ACMS: Afrontamiento Conductual Motor dirigido a cambiar la Situación
- ACME: Afrontamiento Conductual Motor dirigido a reducir la Emoción
- AP: Afrontamiento Pasivo
- AE: Afrontamiento Evitativo

Los datos recabados a través de los instrumentos de evaluación fueron procesados mediante el paquete estadístico IBM SPSS (versión 20) para Windows. Fueron excluidos los datos de quienes no completaron todos los

protocolos, y se mantuvo la confidencialidad de los participantes respecto de sus respuestas. Se cruzaron las variables analizadas, y se utilizaron pruebas no paramétricas según su distribución en la población.

Descripción de la población

Participaron del estudio todos los estudiantes regulares de la Licenciatura en Enfermería del CMN. Se descartaron 6 casos por no completar los datos apropiadamente, quedando un N total de 92 sujetos. En primer año se evaluaron 42 alumnos; en segundo año, 25; en tercero, 15 y en cuarto año, 10.

En cuanto a las variables demográficas, la población se distribuye en un 57,6% de mujeres y un 42,4 % de hombres. Al ser un instituto cerrado de formación con sistema de internado, la totalidad de los alumnos residen fuera del CMN, en el Conurbano Bonaerense o en CABA, aunque el 73,9% proviene del interior de la provincia de Buenos Aires y otras ciudades del país. El 97,8% son solteros y el 88% informa no tener hijos.

Con respecto a la formación académica, el 39,1% ha cursado otros estudios terciarios o universitarios antes de ingresar el CMN, en su mayoría vinculados a Enfermería y otras ciencias de la salud. Se consultó a los participantes sobre la percepción de su rendimiento académico y su motivación ante los estudios y el ejercicio de la enfermería. La mayoría (83,7%) se identificó con un desempeño bueno o muy bueno y un 95,7% con bastante o mucha motivación hacia la carrera.

La mayoría de los participantes no contaba con experiencia en catástrofes o emergencias. Solo el 16,3% refiere haber sido víctima de una situación de estas características y un 7,6% manifiesta haber participado en calidad de voluntario o rescatista. En cuanto a la preparación como agentes de salud, se les consultó sobre cuán preparados se sentían para intervenir en la asistencia a víctimas de catástrofes. El 81,5% respondió que se percibían algo o bastante preparados, mientras que la minoría (6,5%) se identificó con poca preparación para asistir a las víctimas y el restante 12% se reconoce con muchos recursos para asumir ese rol.

Resultados

Descripción de las variables en la población

A fin de cumplir con el objetivo del trabajo, se describen en la Tabla 1 y 2 los resultados obtenidos en los estudiantes de Enfermería del CMN sobre la eficacia en el entrenamiento en PAP, correspondiente a la cantidad de respuestas correctas en el programa SIPAPSI y los promedios de la población identificados en las distintas escalas del inventario IVA sobre valoración y estrategias de afrontamiento.

Tabla 1. Estadísticos descriptivos para toda la población en SIPASI.

Sistema Interactivo de Primera Ayuda Psicológica	Media (desv.tip)	Mediana (Min./Max)	P_valor Shapiro-Wilk
Respuestas correctas	7,02 (1,68)	7 (2/10)	0,000
N=92			

Los alumnos alcanzan en promedio de 7 sobre un total de 10 respuestas correctas, correspondientes a la elección de los videos que se ajustan a las pautas de PAP propuestas en la capacitación.

Tabla 2. Estadísticos descriptivos del Inventario de Valoración y Afrontamiento.

Inventario de Valoración y Afrontamiento	Media (desv.tip)	Mediana (Min./Max)	P_valor Shapiro-Wilk
mñ-VSA	2,95 (0,70)	3,0 (1,6/4,6)	0,032
VSD	3,77 (0,60)	3,8 (2,1/5,0)	0,086
VSI	2,07 (0,63)	2,0 (1,0/4,0)	0,002
ACS	3,13 (0,64)	3,0 (1,8/4,6)	0,061
ACE	4,05 (0,63)	4,0 (1,3/5,0)	0,000
ACMS	3,80 (0,61)	3,8 (1,8/5,0)	0,049
ACME	3,86 (0,61)	3,8 (2,0/5,0)	0,023
AP	2,30 (0,95)	2,0 (1,0/5,0)	0,000
AE	1,45 (0,79)	1,0 (1,0/4,0)	0,000
N=92			

En lo que respecta a la valoración de la situación de emergencia o catástrofe, se encuentran valores más elevados en la percepción del contexto

como un desafío (VSD, Media 3,77, Desv.tip. 0,60), mientras que la estrategias más utilizadas o con las que más se identifican los alumnos corresponden al afrontamiento cognitivo orientado a disminuir la emoción (ACE, Media 4.05, Desv. Tip. 0,63).

Diferencias entre grupos

Se analizaron las diferencias entre los indicadores de eficacia, valoración y afrontamiento según el género, el año de cursada y la experiencia previa en situaciones de catástrofe. Se utilizó para la comparación estadísticos no paramétricos (U de Mann-Whitney y H de Kruskal Wallis), considerando que los p_valor de las pruebas de normalidad (Shapiro-Wilk) indican que la mayoría de las variables no cumplen con las condiciones de distribución normal en la población analizada.

En lo que respecta a la eficacia en el entrenamiento, los valores obtenidos no permiten afirmar la existencia de diferencias estadísticamente significativas en el rendimiento en SIPAPSI, hallándose en todas las comparaciones p_valores mayores a 0,05.

En relación a las estrategias de afrontamiento, tampoco se hallaron diferencias significativas según género, año de cursada o experiencia previa, obteniéndose en cada comparación p_valores mayores a 0,05, tanto en lo que respecta a la valoración de la situación estresante como al modo de afrontamiento.

Según los resultados, la población presentaría un perfil homogéneo en lo que respecta al nivel de eficacia en el entrenamiento en PAP y en los modos de valorar y afrontar las situaciones de catástrofe o emergencia, no hallándose subgrupos o características particulares que diferencien a los estudiantes en lo que respecta a las variables analizadas.

Relación entre eficacia en el entrenamiento, valoración y estrategias de afrontamiento

Considerando la distribución de las variables en la población, se utilizó para analizar la relación entre la cantidad de respuestas correctas en el SIPAPSI y los puntajes en las escalas del IVA, el coeficiente de correlación

Rho de Spearman. La Tabla 3 muestra los valores obtenidos.

Tabla 3. Coeficientes de correlación entre indicadores de eficacia y estrategias de afrontamiento

	Rho de Spearman (p_valor)
Rtas correctas SIPAPSI / VSA	-0,156 (0,279)
Rtas correctas SIPAPSI / VSD	-0,019 (0,894)
Rtas correctas SIPAPSI / VSI	0,006 (0,965)
Rtas correctas SIPAPSI / ACS	-0,148 (0,305)
Rtas correctas SIPAPSI / ACE	0,114 (0,429)
Rtas correctas SIPAPSI / ACMS	0,244 (0,087)
Rtas correctas SIPAPSI / ACME	0,164 (0,254)
Rtas correctas SIPAPSI / AP	-0,046 (0,751)
Rtas correctas SIPAPSI / AE	-0,148(0,304)
N=92	

Los resultados obtenidos no permiten afirmar la existencia de covariaciones o asociación entre la cantidad de respuestas correctas señaladas en el programa de entrenamiento y las estrategias de afrontamiento identificadas. Niveles de significación mayores a 0,05 en los coeficientes de correlación indicarían la independencia de las variables.

Conclusiones y discusión

Eficacia en el entrenamiento en PAP

Los resultados obtenidos indican que la capacitación en PAP resultó favorable. La población estudiada se halla dentro de un rendimiento adecuado en la identificación de acciones que favorecen la activación cognitiva de las víctimas y prevengan el desarrollo de psicopatologías vinculadas a situaciones de emergencia o catástrofe. Para Crane y Clements (2016) existe la necesidad de preparación en emergencia psicológica para las situaciones de desastre junto con el desarrollo de protocolos y guías prácticas. Aunque consideran prioritario la atención del daño físico en la emergencia, plantean que incorporar una intervención rápida y efectiva en salud men-

tal es esencial en la atención de las víctimas.

Dentro de lo que es la preparación en emergencia en particular y la formación del enfermero en general, Medina, Barrientos y Navarro (2017) consideran que la simulación es usada desde hace décadas en la enseñanza curricular de la Enfermería, lo que constituye una estrategia eficaz para la formación. Según los autores, esta metodología puede ser incorporada en el currículo con modelos educativos integrados y evaluados para asegurar una enseñanza adecuada y efectiva. La utilización del programa SIPAPSI para el entrenamiento en PAP habría sido adecuada dentro de este marco, pudiéndose considerar para capacitaciones futuras ya que el planteamiento de situaciones simuladas ha tenido una aceptación positiva en los estudiantes, favoreciendo la fijación de las pautas básicas del protocolo de PAP propuesto.

La falta de diferencias intragrupo en lo que respecta a la eficacia en el entrenamiento, sugiere la existencia de cierta concordancia entre las pautas teóricas propuestas en el modelo de las 4 C para la asistencia a las víctimas y la formación previa de los estudiantes. Para Farsi (2017), transformar la experiencia y el conocimiento tácito de quienes proveen los cuidados en salud durante las situaciones de conflicto en conocimiento explícito puede ayudar a identificar y analizar problemas y a brindar las soluciones en escenarios similares. Las capacitaciones del estilo brindado a través de esta investigación, promovería el refuerzo de las características personales positivas que favorecen un mejor afrontamiento del estrés e intervenciones protectoras de la salud en general.

Valoración y estrategias de afrontamiento

La mayoría de los participantes no contaban con experiencia previa en el papel de rescatistas o voluntarios, ni habían padecido contextos como terremotos, accidentes ferroviarios, inundaciones o similares, lo que en algunos casos pudo haberse supuesto como antecedentes que prepararan a los sujetos para un mejor afrontamiento a dichos contextos. La falta de experiencia personal en este sentido no parece promover en los estudiantes temores o preocupaciones sobre lo desconocido, sino que la mayoría percibiría este tipo de situaciones como un desafío, lo que favorece un mejor afrontamiento y utilización de los recursos disponibles. La valoración

como desafío ante una situación que produce estrés es la de mejor pronóstico y la más eficiente. Implica que la persona está dispuesta a hacerle frente porque evalúa que dispone de recursos ante ella. Estos recursos incluyen tener conocimientos para resolver la situación con éxito, contar con la fortaleza psíquica requerida y disponer de apoyo social. Tanto los conocimientos como el apoyo pueden relacionarse con el sentimiento de pertenencia a una institución.

La estrategia de afrontamiento identificada como más frecuente o más utilizada refiere al abordaje cognitivo de la situación conflictiva para la disminución de las emociones que éstas provocan. Este estilo es concordante con las pautas de abordaje planteadas por el modelo de las 4 C y el protocolo de PAP propuesto en la capacitación.

La utilización de estrategias conductuales motoras (ACMS y ACME) en una frecuencia elevada (valores promedio mayores a 3 puntos en una escala de 1 a 5) también indica una adecuada preparación de los estudiantes para el afrontamiento de situaciones de catástrofe y emergencia. Dichos recursos resultan valiosos tanto para la aplicación del protocolo de PAP como para la autoprotección ante el estrés plausible de ser sufrido en la asistencia a las víctimas. Las estrategias activas resultan las más eficientes, porque significa que la persona ante la situación de estrés actúa, ya sea para resolver el problema como para disminuir la emoción concomitante al problema. Ante una situación de catástrofe, es muy probable que un individuo se sienta invadido por emociones. Las estrategias activas son las que permiten no paralizarse ante la situación, mitigar o reevaluar las emociones y actuar en forma eficiente. Labrague, McEnroe-Petitte, Gloe, Thomas, Papathanasiou y Tsaras (2017) encontraron que las estrategias que los estudiantes de Enfermería utilizaban comúnmente eran las centradas en la resolución de problemas y la búsqueda del significado de los acontecimientos estresantes. Se trata entonces de afrontamientos activos y centrados en la resolución del problema, en consonancia con la presente investigación.

Los puntajes bajos observados en la valoración de las situación de catástrofe como indiferente y las estrategias pasivas o evitativas, hace suponer que los estudiantes de enfermería presentan una actitud activa y dispuesta para la resolución de los conflictos que una emergencia puede presentarles. Morales (2017) encontró que los estudiantes con mayor empleo de las estrategias productivas de afrontamiento (solución activa, búsqueda de información y guía, y actitud positiva) tienen mayor puntuación en las

variables autoconcepto académico, habilidades sociales e inteligencia emocional. También encontró relaciones inversas entre el autoconcepto académico con la estrategia indiferencia; y entre la inteligencia emocional (reparación emocional) con la conducta agresiva. Se encuentran efectos directos positivos de las habilidades sociales y algunas dimensiones del autoconcepto sobre estrategias productivas de afrontamiento como búsqueda de información y guía; y efectos directos negativos de las habilidades sociales y el autoconcepto sobre estrategias improductivas de afrontamiento (de las habilidades sociales sobre conducta agresiva y del autoconcepto físico sobre evitación conductual). La predominancia de estrategias de afrontamiento activas en enfermeros militares, favorecería entonces, no solo a la resistencia al estrés que los contextos de emergencia presentan, sino también contribuirían a una mayor estabilidad y bienestar personal, promoviendo la seguridad en sí mismo, sus recursos personales y su relación con el entorno.

El perfil del enfermero militar para la asistencia en catástrofes y emergencias

La falta de diferencias en los indicadores estudiados en la comparación intragrupo puede interpretarse como un indicador de homogeneidad de la población en cuanto a su capacidad de respuesta hacia las víctimas y su estilo de afrontamiento. La preparación propia de la carrera militar y las características del ejercicio profesional de la enfermería formarían un perfil favorable, consolidando recursos y estrategias que favorecen una mejor asistencia a la víctima de catástrofes o emergencias. Los estudiantes de Enfermería del CMN presentan características y aptitudes que incentivan el entrenamiento en protocolos de acción específico como el propuesto para PAP, privilegiando formas de percepción de la emergencia en términos que favorecen un accionar efectivo, así como también estrategias de afrontamiento activas y orientadas a la resolución de los problemas.

El perfil de estrategias de afrontamiento que el grupo analizado presentó, constituiría un factor protector ante las situaciones de catástrofe o emergencia, disminuyendo las posibilidades de desarrollar psicopatologías asociadas al estrés y promoviendo un accionar efectivo en la asistencia a las víctimas. Asimismo, el perfil encontrado en enfermeros constituye

un perfil a ser estudiado en otros grupos por poseer habilidades deseables que deberían buscarse en voluntarios que reciban entrenamiento en PAP.

El estudio del perfil de los enfermeros militares adquiere más importancia a la luz de los resultados de una revisión de las investigaciones existentes sobre rescatistas y su posibilidad de desarrollar estrés post traumático, ansiedad, depresión y otros desordenes psicológicos (Mao, Fung, Hu y Loke, 2018). En la mencionada investigación, se encontró que de todos los rescatistas y enfermeros entre los profesionales de la salud, los voluntarios sin pertenencia institucional eran más susceptibles a padecer consecuencias psicológicas negativas. Por lo tanto, la pertenencia a una institución como el Ejército es un factor que protegería la salud de sus integrantes, porque opera como un marco de contención. Este aspecto del sentimiento de pertenencia debería contemplarse en la formación de voluntarios.

La investigación realizada brinda datos favorables sobre los beneficios del entrenamiento en PAP y el papel del enfermero en la atención de víctimas de catástrofes o emergencias. Este entrenamiento, junto con los conocimientos profesionales que posee, aportan un marco conceptual que constituye un importante recurso a la hora de afrontar situaciones de alto estrés. El perfil del enfermero militar promueve características personales positivas para el afrontamiento al estrés y el cuidado de los sujetos afectados por el mismo, a la vez que la especificidad de su rol lo ubican como agente replicador de salud en los distintos destinos y actividades en los que es designado.

Agradecimientos:

A la UNDEF, porque a través de su programa UNDEFI permitió financiar esta investigación.

A la Licenciatura en Enfermería del Colegio Militar de la Nación por el apoyo para la realización de este trabajo, es especial a su Directora, la Lic. Sandra Coria y a las Licenciadas Laura López y Eugenia Cristina Cazón, docentes de la carrera.

Al Colegio Militar de la Nación por el apoyo incondicional que nos brinda en forma cotidiana en la concreción de nuestros objetivos de trabajo.

Bibliografía

Abeldaño, Roberto Ariel, & Fernández, Ruth. (2016). Salud mental en la comunidad en situaciones de desastre. Una revisión de los modelos de abordaje en la comunidad. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(2), 431-442.

American Psychiatric Association (1980). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 3rd edition (DSM III). Washington DC: American Psychiatric Association.

Azzollini, S. C., Cosentino, A. C., Depaula, P. D., Becerra, L., & Porte Petit Ortiz, A. (2015). SIPAPSI: Sistema Interactivo de Primera Ayuda Psicológica (Version 1). Buenos Aires, Argentina

Azzollini,S.; Azzara,S., Depaula,P; Cosentino,A; Grinhauz,S. (2017). Modificación del Protocolo de primera ayuda psicológica en situaciones de crisis. *Acta Psiquiátrica Psicológica de América Latina*; 63(2): 139-147

Baas, S., Ramasamy, S., Dey de Pryck, J., & Battista, F. (2009). *Analisis de sistemas de gestion del riesgo de desastres: una guia*. FAO, Roma.

Ceballos, M. O. (2015). Transición de la enfermería en los servicios de salud mental comunitarios en Cuba. *Revista Uruguaya de Enfermería*, 7(1).

Chandra A, Kim J, Pieters HC, Tang J, McCreary M, et al. (2014). Implementing psychological first-aid training for medical reserve corps volunteers. *Disaster Med Public Health Prep* 8:95–100.

Crane, P.A.; Clements, P.T. (2016). Psychological Response to Disasters: Focus on Adolescents, *Journal of Psychosocial Nursing and Mental Health Services* , 3(8):31-38

Decreto N° 1691/06. Sancionado el 22 de noviembre de 2006. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa, República Argentina.

Decreto N° 2497/1993. Sancionado el 9 de diciembre de 1996. Arte de Curar. Ejercicio de la Enfermería. Ministerio de Salud y Acción Social, República Argentina.

Dieltjens T, Moonens I, Van Praet K, De Buck E, Vandekerckhove P (2014). A Systematic Literature Search on Psychological First Aid: Lack of Evidence to Develop Guidelines. *PLoS ONE* 9(12): e114714. Recuperado de <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0114714>

Farchi, M., Cohen, A., & Mosek, A. (2014). Developing specific self-efficacy and resilience as first responders among students of social work and stress and trauma studies. *Journal of Teaching in Social Work*, 34(2), 129-146.

Farsi, Z. (2017). Exploring Coping Strategies of Healthcare Providers with Tension Sources in Iran-Iraq War: A Qualitative Study. *Journal of Archives in Military Medicine*, 5(4): 359-470.

Folkman, S., & Lazarus, R. S. (1980). An analysis of coping in a middle-aged community sample. *Journal of health and social behavior*, 219-239.

García Renedo, M., & Gil Beltrán, J. M. (2004). Aproximación conceptual al desastre. *Cuadernos de Crisis* [en línea], 1(3), 7-20.

Góngora, J. N. (2004). *Enfermedad y familia: manual de intervención psico-social* (Vol. 219). Grupo Planeta (GBS).

Inter-Agency Standing Committee (2007). IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings. 2007. Recuperado de: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docid=4445&ref=4>.

Jacobs, G.A. (2007). The development and maturation of humanitarian psychology. *Am Psychol* 62:929-941.

Juen, B. (2013). Annual ENPS Forum 2013: Psychoeducation, Psychological first aid, Psychosocial support, "terminology".

Labrague, L. J., McEnroe-Petitte, D. M., Gloe, D., Thomas, L., Papathanasiou, I. V., & Tsaras, K. (2017). A literature review on stress and coping strategies in nursing students. *Journal of Mental Health*, 26(5), 471-480.

Lazarus, R. S. (1991). *Emotion and adaptation*. Oxford University Press on Demand.

Lazarus, R.S. y Folkman, S. (1986). *Estrés y procesos cognitivos*. Barcelona: Ediciones Martínez Roca.

Leibovich de Figueroa, N. B. (1999). *Adaptación del Inventario de Valoración y Afrontamiento (IVA)*. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones. Facultad de Psicología. UBA.

Leibovich de Figueroa, N.B. y Shufer, M. (2002). *El "malestar" y su evaluación en diferentes contextos*. Buenos Aires: Ed. Eudeba.

Ley N° 24.004/91. Ley de Ejercicio de la Enfermería. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 23 de octubre de 1991.

Mao, X., Fung, O. W. M., Hu, X., & Loke, A. Y. (2017). Psychological impacts of disaster on rescue workers: A review of the literature. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 27 (Marzo 2018): 602-617.

Medina, E. U., Barrientos, S. S., & Navarro, F. I. (2017). El desafío y futuro de la simulación como estrategia de enseñanza en enfermería. *Investigación en Educación Médica*, 6(22), 119-125.

Ministerio de Salud de la Nación (2016). Salud, comunicación y desastres: guía básica para la comunicación de riesgo en Argentina. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación, 2016. Libro digital, PDF/A. Recuperado de http://www.msal.gov.ar/images/stories/ryc/graficos/0000000832cnt-2016-05_guia-salud-comunicacion-desastres-isbn.pdf

Morales, F. (2017). Relaciones entre afrontamiento del estrés cotidiano, autoconcepto, habilidades sociales e inteligencia emocional.[Relationships between coping with daily stress, self-concept, social skills and emotional intelligence.]. *European Journal of Education and Psychology*, 10, 41-48.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2012). Guía para trabajadores de campo. Ginebra: Nonserial Publications.

Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2006). *Guía práctica de salud mental en situaciones de desastres*. Recuperado de <http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2008/GuiaPracticadeSaludMental.pdf?ua=1>

Puga García MA, Madieto Albolatrach MM, Brito Hernández MI. (2017). Características gnoseológicas en la formación del profesional de enfermería. *Gaceta Médica Espirituana*, 9(3):7 Recuperado de: <http://revgmespirituana.sld.cu/index.php/gme/article/view/807>

Slaikeu, A.(1995). *Intervención en crisis*, Manual Moderno, México

Solano, N. S., Gorn, S. B., & Reyes, J. G. (2016). Salud mental y atención primaria en México. Posibilidades y retos. *Atención Primaria*, 48(4), 258-264.

Vindel, A. C., & Tobal, J. J. M. (2001). Emociones y salud. *Ansiedad y estrés*, 7(2), 111-121.

World Health Organization (WHO) (2011). Psychological first aid: Guide for field workers. Geneva:. World Health Organization, War Trauma Foundation and World Vision International.

GÉNERO, LIDERAZGO Y PREJUICIOS. ESTUDIOS CON CADETES DEL COLEGIO MILITAR DE LA NACIÓN.



MARCELA MURATORI

Licenciada en Psicología por la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) y Doctora en Psicología. Becaria posdoctoral en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigadora en el Colegio Militar de la Nación (Facultad del Ejército, UNDEF).

Con la colaboración de Gisela Delfino (UCA, CONICET) y Camila Botero (UCA).

Introducción:

Durante las últimas décadas, la cuestión de género apareció progresivamente como una perspectiva innovadora en el análisis de diversos fenómenos sociales (Zubieta, Torres, Delfino & Sosa, 2010). Uno de los avances más significativos que han experimentado las sociedades occidentales en este sentido es la evolución del desarrollo profesional de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y equidad (Cuadrado, 2007). Sin embargo, la presencia de mujeres en determinadas instituciones,

ejerciendo funciones directivas u ocupando puestos jerárquicos, continúa siendo un tema controversial que estimula la indagación sobre este proceso (Cuadrado, Navas & Molero, 2004).

Toda institución tiene características propias que son definidas a partir de su cultura y valores; éstos pueden estar asociados a características preponderantemente femeninas, masculinas o mixtas (Kreps, 1995). En el caso de culturas organizacionales, tradicionalmente masculinas, como son las organizaciones militares, en las que se privilegian valores asociados a la fuerza y la dominancia, las mujeres enfrentan escenarios más complejos a la hora de acceder a puestos jerárquicos (Eagly & Johnson, 1990).

En la actualidad, existe un creciente interés por el análisis de los cambios culturales provocados a raíz del incremento de la presencia femenina en el mercado laboral y sus repercusiones en la cognición social en términos de expectativas en función del género (Cuadrado, Molero & Navas, 2003). En este contexto, distintas organizaciones sociales se vieron interpeladas a reflexionar sobre sí mismas como también a impulsar cambios de adaptación contextual. Entre las instituciones en proceso de cambio figuran las Fuerzas Armadas.

Como consecuencia de la configuración de nuevos escenarios propios de un mundo globalizado, en la década de 1990 las Fuerzas Armadas argentinas iniciaron importantes cambios en su organización, estructura y sistema educativo (Ley 24.948 – Ley de Reestructuración de la Fuerzas Armadas). Un aspecto relevante en este proceso de cambio fue la incorporación efectiva de la mujer a las filas militares, hecho que se produjo con la eliminación de la ley del servicio militar obligatorio y la implementación, en su lugar, del servicio militar voluntario (Ley 24.429 – Ley del Servicio Militar Voluntario), que contemplaba la incorporación de mujeres, cuestionando de ese modo el paradigma vigente y las creencias culturales organizacionales asociadas con lo femenino.

En este sentido, fue necesario incorporar una dinámica de relación entre géneros que estableciera normas de convivencia e interacción innovadoras, surgiendo la necesidad de pensar en condiciones de equidad e igualdad, tanto para el desarrollo profesional como para las posibilidades de acceso a puestos de liderazgo. Si bien la inserción de la mujer en el ámbito militar ha crecido en forma gradual, ha sido en mayor medida en los cuerpos profesionales y en el voluntariado, no así en los cuerpos de comando de las fuerzas. Desde 1997, el Colegio Militar de la Nación, instituto

de formación de líderes militares, admite la incorporación de mujeres al cuerpo de comando. Si bien en un principio mantuvieron restricciones en los cupos de ingreso y limitaron el acceso a las Armas de combate, desde el año 2013, las mujeres tienen acceso sin límites ni restricciones a todas las Armas y especialidades (Ministerio de Defensa, 2006).

La inserción de la mujer en el área castrense se dio simultáneamente en varios países del mundo, con diversos matices. Los ejércitos de España, Canadá y Alemania, por ejemplo, incorporaron a la mujer sin ningún tipo de restricciones, e incrementaron los porcentajes durante los últimos años. Por su parte, países como Estados Unidos y el Reino Unido fundamentan su política de admisión de mujeres en el patrón hegemónico reforzando la desigualdad de género, asociando la violencia, la fuerza y lo público al rol masculino y lo pacífico y privado al femenino. Buscan justificar su postura en la permanente exposición de sus países a conflictos de alta intensidad y apelan al rol protector que el Estado debe ejercer frente a la vulnerable figura femenina, calificación con la que la despojan de todo derecho, capacidad y voz. En el marco regional, Uruguay, Venezuela y Chile admiten el ingreso de la mujer a todas las Armas y especialidades sin ningún tipo de restricción. En Brasil es diferente: sus Fuerzas Armadas se muestran menos permeables a este proceso de inserción de la mujer a los roles de combate, ya que solo permite su ingreso a la Fuerza Aérea argumentando que el piloto de avión de combate, independientemente del género, tiene carácter autónomo y no debe interactuar con grupos de personas a las que debe liderar.

Este proceso da cuenta del cambio en la cultura institucional por el que transitan los ejércitos del mundo, caracterizados por tener una cultura organizacional con valores tradicionales y típicamente masculinos que hoy pretenden adecuarse a un nuevo contexto mediante la incorporación plena de la mujer a sus filas. No obstante, el reclutamiento de las mujeres en la mayoría de los países occidentales tuvo como finalidad el cumplimiento de misiones complementarias de apoyo, no de combate (Ministerio de Defensa, 2006).

Las mujeres líderes, comparadas con sus colegas masculinos en el mismo nivel de jerarquía, tienen menos posibilidades de acceder a la toma de decisiones importantes o a desafíos complejos que les permitan ascender a posiciones de mayor autoridad (Lynes & Thompson, 1997; Ohlott, Ruderman & McCauley, 1994). Esta exclusión de los puestos de liderazgo no

constituye un fenómeno relegado a las organizaciones empresariales, sino que también abarca a otros grupos sociales, como es el caso de las instituciones armadas, en donde los hombres tienden a emerger como líderes más frecuentemente que las mujeres (Eagly & Karau, 1991).

Los estudios orientados a comprender las barreras que se les presentan a las mujeres para acceder a los puestos más altos de las organizaciones han utilizado la metáfora conocida como el *Techo de cristal*, introducida en Estados Unidos en la década de 1980 por el *Wall Street Journal* y utilizada desde entonces por periodistas e investigadores. La metáfora habla de la existencia de barreras invisibles, pero efectivas, que permiten a las mujeres alcanzar cargos u ocupar puestos sólo hasta los niveles medios de las organizaciones. Actualmente, la metáfora ha sido reemplazada por la del laberinto, en alusión a que, en la actualidad, las mujeres logran acceder a los puestos más importantes de las organizaciones, pero deben sortear muchas más dificultades que sus pares masculinos (Eagly & Carli, 2007).

Según diversas corrientes de investigación, la causa directa de la escasa representación de mujeres en puestos de liderazgo se basa en que éstas presentan características que no se ajustan a los rasgos y motivaciones necesarios para acceder y lograr éxito en posiciones jerárquicas (Browne, 1999; Goldberg, 1993). En esta línea, Schein (2001) propone que “uno de los problemas más importantes para las mujeres líderes de todos los países es que existe un estereotipo persistente que asocia la dirección con ser hombre” (p. 681). Sus estudios muestran que las personas perciben que existen ciertas características propias de los puestos directivos que únicamente poseen los hombres. Este fenómeno, denominado *think manager-think male* (piensa como manager, piensa como hombre) y constatado en diversos estudios realizados en distintos países, puede fomentar sesgos contra las mujeres en selección, promoción, entrenamiento y ocupación de puestos directivos.

Bass y Avolio (1994) sugieren que las mujeres tienen un estilo más *transformacional* en su forma de dirigir que los hombres por su mayor experiencia en las actividades de crianza y educación de los hijos, su interés por los demás y su sensibilidad social. Asimismo, hacen referencia a que las mujeres tienen valores basados en el cuidado y la responsabilidad a diferencia de los hombres, cuyos valores se relacionan con los derechos y la justicia. Eagly y Karau (2002) destacan que el prejuicio emerge cuando los seguidores perciben que existe incongruencia entre las características que

son esperadas para el ejercicio de las funciones- de liderazgo (mayormente masculinas) y las características estereotípicas de género (femeninas). De esta manera, las mujeres líderes pueden llegar a ser evaluadas negativamente por dos razones: ya sea porque no despliegan las características que comúnmente las personas relacionan con el liderazgo efectivo o porque en el caso de que las desplieguen, son consideradas poco femeninas.

Cuadrado, Navas y Molero (2006) sostienen que en este proceso de adaptación de la mujer, ellas han incorporado y asimilado características típicamente masculinas. Estos cambios serían: (a) el valor que ellas comenzaron a darle a los atributos del mundo del trabajo como la libertad, el desafío, el liderazgo, el prestigio y el poder; (b) las aspiraciones universitarias; (c) el animarse a exhibir comportamientos desafiantes y riesgosos; y (d) el comenzar a auto-describirse de manera más competente, asertiva y dominante.

El proceso de adaptación de la mujer al mercado laboral conllevó un cambio dinámico que generó una transformación en las instituciones. Algunos cambios que benefician a las mujeres tienden a enfatizar las relaciones democráticas, la toma de decisiones participativa, la delegación y el liderazgo de equipo; habilidades que son principalmente adscriptas a las mujeres.

En la medida en que las organizaciones progresan hacia la valoración de cualidades más femeninas, la incongruencia de función que subyace al prejuicio hacia las mujeres líderes se modera, ya que éstas tienden a masculinizarse a la vez que las funciones de liderazgo se feminizan (Ministerio de Defensa, 2006).

En el caso de las organizaciones militares, subyace una especificidad adicional, pues muchas investigaciones han demostrado que a las mujeres les resulta más complejo ascender en aquellos ámbitos en los que predomina una cultura organizacional tradicionalmente masculina, en las que se privilegian valores asociados al género masculino, como puede ser la fuerza y la dominancia (Eagly & Johnson, 1990).

Hoy en día, es poco probable hallar conceptualizaciones tradicionales y manifiestas sobre el sexismo. Esto es, aquellas que fundamentadas básicamente en las diferencias biológicas, sostienen la superioridad del hombre por sobre la mujer. Sin embargo, las acciones de discriminación aún persisten en los distintos ámbitos de la vida. Resulta de interés, entonces, abordar la problemática de las formas modernas del prejuicio, en su vertiente de género, en una institución militar.

Los aportes clásicos de los estudios de género plantearon un tipo de se-

xismo hostil que aludía a un conjunto de actitudes negativas que infravaloraba a las mujeres respecto de los hombres (Allport, 1954). En la actualidad, sobre todo por cuestiones de deseabilidad social, son pocas las personas que defienden abiertamente la superioridad del hombre por sobre la mujer, como muestran las encuestas de opinión y las investigaciones sobre ideología de género (Expósito, Moya & Glick, 1998).

Las diferencias entre las opiniones y las actitudes que se tiene respecto de las mujeres y las conductas efectivas en relación a ellas, supone la persistencia de conductas discriminatorias que, si bien ya no conciben con el estilo de sexismo abierto y hostil dirigido hacia las mujeres, adoptan nuevas formas, más sutiles e imperceptibles, pero no por ello menos dañinas (Lameiras Fernández & Rodríguez Castro, 2003).

Según Glick y Fiske (1996), desde un paradigma moderno del prejuicio, el sexismo se manifiesta en la actualidad de forma ambivalente combinando antipatías con sentimientos positivos hacia las mujeres. Así, el sexismo es ambivalente porque está formado por dos componentes claramente diferenciados (aunque relacionados): el sexismo hostil y el sexismo benévolo. El primero coincide básicamente con el viejo sexismo. El sexismo benévolo es definido como un conjunto de actitudes interrelacionadas hacia las mujeres que son sexistas en cuanto las considera de forma estereotipada y limitadas a ciertos papeles, pero que tiene un tono afectivo positivo (para el perceptor) y tiende a suscitar en éste conductas típicamente categorizadas como prosociales o de búsqueda de intimidad (Espósito, Moya & Glick, 1998).

Según los autores, el sexismo benévolo sigue siendo sexismo, a pesar de los sentimientos positivos que pueda tener el perceptor, porque descansa en la dominación tradicional del varón y tiene aspectos comunes con el sexismo hostil: las mujeres están mejor en ciertas funciones y espacios y son “más débiles”. De hecho, el sexismo benevolente puede ser más peligroso que el hostil, pues puede utilizarse para compensar o legitimar a aquél y, dado que quien es sexista benévolo no suele considerarse a sí mismo sexista, la posibilidad de intervención en contra de esta forma de sexismo es ciertamente más difícil. De hecho, ambos tipos de sexismo pueden convertirse en una potente combinación para conseguir la subordinación de las mujeres.

Tres serían los componentes básicos en el sexismo benévolo: (a) el paternalismo protector: el hombre cuida y protege a la mujer como un padre cuida a sus hijos; (b) la diferenciación de género complementaria: la visión

de que las mujeres tienen muchas características positivas, que complementan a las características que tienen los hombres, y (c) intimidad heterosexual: la dependencia diádica de los hombres respecto a las mujeres crea una situación bastante inusual en la que los miembros del grupo dominante son dependientes de los miembros del grupo subordinado.

Asimismo, el sexismo se relacionaría con la tendencia a la dominancia social. La teoría de la dominancia social (Pratto, Sidanius & Levin, 2006; Sidanius & Pratto, 1999) postula que la discriminación grupal tiende a ser sistemática porque las ideologías sociales ayudan a coordinar las acciones de instituciones e individuos.

La aceptación de ideologías que legitiman la desigualdad está determinada en parte por el deseo general de los individuos de dominación de unos grupos sobre otros, y el sexismo podría ser visto como un ejemplo de ésta orientación psicológica.

La ideología de género hace referencia a todas aquellas creencias sobre las funciones y responsabilidades apropiadas para los hombres y mujeres y la relación que se establece entre ellos. Pueden concebirse de diversas maneras pero las más utilizadas son: masculinidad y la femineidad o instrumentalismo y expresividad. La masculinidad es asociada con una orientación instrumental que implica la realización de las tareas y resolución de problemas; mientras que la femineidad es asociada a una orientación de expresividad que implica conseguir el bienestar de los demás y la armonía del grupo (Moya & De Lemus, 2004).

Una de las maneras de concebir y evaluar la masculinidad y la femineidad es a través de la autopercepción de las personas en una serie de características de personalidad. Durante muchos años, se consideró la masculinidad y la femineidad como una única dimensión con dos polos. Es decir, esta podía ser en mayor o menor grado masculina o femenina, pero nunca las dos cosas a la vez. Asimismo, las funciones sexuales estaban rígidamente ligadas al sexo biológico, de manera que el ser masculino o femenino dependía básicamente de ser hombre o mujer. Sin embargo, esta concepción empezó a ser cuestionada y surgió, en la década de 1970, una nueva concepción de masculinidad y femineidad como dos dimensiones independientes en las que las personas obtienen posiciones en cada una de ellas. Desde esta nueva perspectiva, se desarrolló el concepto de androginia para denominar a aquellos sujetos que presentaban en igual medida rasgos masculinos como femeninos (Moya, Páez, Glick, Fernández

Sedano & Poeschl, 1997).

Pratto y Walter (2004) consideran que el poder es una variable relevante para la comprensión de las relaciones de género por lo que, desde la teoría de la Dominancia Social, la discriminación de género es parte del sistema de desigualdades característico de las sociedades basadas en la dominancia grupal. La orientación de dominancia social (ODS) consiste en la tendencia a preferir relaciones jerárquicas entre los grupos y a considerar el grupo de pertenencia como superior a los otros. La ODS es considerada uno de los factores psicológicos que induce a la aceptación de los mitos de legitimación de la desigualdad.

La ODS y el sexismo se asocian evidentemente a valores. Desde la tipología desarrollada por Schwartz (2001), se verifica la asociación del sexismo y la ODS con la dimensión bipolar denominada *autopromoción*, que enfatiza la búsqueda del éxito personal y el dominio sobre otros (integrada por las metas de Poder y Logro). Los valores opuestos, del otro polo denominado *autotranscendencia*, destaca la aceptación de los otros como iguales y la preocupación por su bienestar (integrada por las metas de Universalismo y Benevolencia).

Resulta de interés, entonces, abordar la problemática de las formas modernas del prejuicio en su vertiente de género en una institución militar. En este contexto, se han realizado diferentes estudios en el ámbito militar con respecto a estas temáticas. A continuación, se toman como referencia cuatro casos de estudios llevados a cabo en el Colegio Militar de la Nación y presentados previamente en Jornadas y Congresos (Estudio 1: Zubieta et al., 2010; Estudio 2: Delfino, Sosa, Kreizer, Fernández & Torres, 2015; Estudio 3: Muratori, Delfino & Zubieta, 2012; Estudio 4: Beramendi, Sosa, Torres & Delfino, 2009).

Estudio 1

Se realizó un estudio exploratorio de diseño no experimental transversal con cadetes como unidad de análisis. La muestra fue no probabilística intencional y estuvo compuesta por 16 cadetes (4 mujeres y 12 hombres), de entre 19 y 25 años. Se aplicó la técnica cualitativa de grupos focales, en dos grupos de 8 cadetes cada uno, de diferentes cursos: uno mixto (4 mujeres y 4 hombres, cadetes de segundo y tercer año) y otro masculino (8 hombres, cadetes

de primer año). La participación fue voluntaria y se realizó en el Instituto de formación sin la presencia de instructores militares. Para la coordinación de los grupos se construyó una guía con preguntas abiertas y disparadoras que respondían a los objetivos de la investigación. Los ejes de indagación establecidos fueron: a) Las características prototípicas de un líder militar, b) Las creencias asociadas al papel del militar, en función del género y, c) Las diferencias de dichas características según el género del líder.

Análisis de datos

Los datos fueron analizados a través de categorías emergentes (*Grounded Theory* de Glaser & Strauss, 1967) que fueron codificadas para desarrollar modelos conceptuales.

Resultados

Sobre la base de un análisis cualitativo realizado surgieron las siguientes categorías:

A) *Representación de los cadetes sobre las características de un militar típico*
“Una persona que sea capaz de resolver rápidamente un problema que se le ponga enfrente. Alguien que sepa pensar rápido, ya sea porque tiene todos los medios para resolverlo o con las cosas que tenga” (Varón, 19 años).

“Que tenga la capacidad de dirigir personas. Controlar al personal a pesar de que todos sean distintos, que tenga distintas reacciones ante ciertos estímulos” (Mujer, 22 años).

B) *Diferencias en las características de un militar típico según género*
“En el mando no hay diferencias, puede superarlo, pero por ahí en el tema de pedir cosas que una tal vez no puede hacer físicamente. A mí, por ejemplo, me cuesta como mujer cargar la mochila y el cadete masculino puede llevar dos” (Mujer, 20 años).

“Las mujeres muchas veces tienen esa capacidad que dicen ‘no, voy a superar al hombre’, constantemente así y sin darse cuenta, ya no compiten con el hombre sino con ellas mismas para poder superarse una a otra sanamente obviamente. Y terminan siendo muy buenos oficiales. No me parece que hoy haya esa rivalidad, es la capacidad que tenga la mujer”

(Varón, 21 años).

C) *Características que debe tener un buen líder*

“Optimista, tiene que ser siempre optimista. Imagínate si él se tira abajo, imagínate los hombres que tiene a cargo, tiene que ser optimista todo el tiempo. Tiene que ser justo y constante” (Mujer, 20 años).

“Para mí, es muy importante en un líder la constancia y la capacidad de superación de uno mismo” (Varón, 21 años).

D) *Diferencias en las características del liderazgo según género*

“Ellos tienen el problema de que no puede tener un líder femenino. Pero nosotras no tenemos problema con el líder si es femenino o masculino, sino que nos podemos relacionar bastante bien con él” (Mujer, 19 años).

“Creo que también tiene que ver con la gente subordinada, porque la identificación que tiene ese grupo de personas generalmente se va a identificar, en un grupo masculino, con un líder masculino, y un grupo femenino se va a identificar con una líder femenina, porque cree que comparte ciertas cosas. Se van a sentir más identificadas con esa persona porque saben que están en las mismas condiciones que ella estuvo alguna vez” (Varón, 21 años).

Estudio 2

Con el objetivo de avanzar en el conocimiento del papel que juega el sexo del militar en la representación social del militar, se efectuó un análisis desde la perspectiva lexicométrica. La muestra estuvo compuesta por seis grupos focales (entre 6 y 9 participantes cada uno) de cadetes de ambos sexos, de primero a cuarto año. La pregunta disparadora fue: ¿Las características del buen militar son las mismas si este es hombre o mujer? Se quitaron los términos “militar”, “hombre” y “mujer” del corpus textual por ser los disparadores y el mismo quedó compuesto por 151 segmentos de texto y 5230 palabras. El análisis jerárquico descendente llevado a cabo proporciona 6 clases: Clase 1: igualdad de género. Clase 2: género y actividades. Clase 3: femineidad y trabajo. Clase 4: ejército e igualdad. Clase 5: masculinidad y actividad física. Clase 6: género y guerra.

Análisis de datos

La información se analizó desde la perspectiva lexicométrica, utilizando el software IRaMuTeQ 0.7 alpha 2

Resultados

Ante la pregunta de si las características del militar son iguales en caso de tratarse de un hombre o una mujer, la discusión se centró en torno a seis categorías (clases). La 1 refiere a la importancia de que el militar sea buen camarada y eso es independiente del sexo. La 2 plantea algunas dificultades en torno a los ajustes necesarios a la hora de incorporar mujeres en actividades como los desfiles o la rutina diaria de la compañía. La 3 focaliza en la importancia de realizar tareas exigentes con eficiencia. La 4 destaca la relevancia que actualmente tiene la igualdad y equidad de género como política de defensa. La 5 hace hincapié en el argumento, utilizado históricamente, para restringir la incorporación de la mujer al Ejército: la capacidad física. La 6 discute en torno a la misión del Ejército y su relación con situaciones límites propias de la guerra.

Estudio 3

Se realizó un estudio descriptivo-correlacional, de diseño no experimental, transversal, con estudiantes universitarios militares de ambos sexos como unidades de análisis. La muestra fue no probabilística intencional, compuesta por 202 personas. El 56,4% eran hombres y el 43,6% mujeres. La media de edad fue de 21,41 (DE = 2,11. Min.= 18; Máx.= 26).

Instrumentos

El cuestionario utilizado fue de formato autoadministrado y estuvo integrado por una sección de datos personales y por adaptaciones de distintas escalas que son: Inventario de Sexismo Ambivalente (Glick & Fiske, 1996),

Inventario de Roles Sexuales (Bem, 1974) y Escala de Orientación de Dominancia Social (Sidanius & Pratto, 1999).

La aplicación del cuestionario se realizó de forma colectiva y los sujetos fueron invitados a participar voluntariamente y de forma anónima.

Resultados

Con respecto al primer instrumento aplicado, se reportó que el nivel de sexismo es moderado, ya que predomina la forma benevolente por sobre la hostil y se destaca, dentro del sexismo benevolente, la categoría de intimidad heterosexual que supone la dependencia diádica de los hombres con respecto a las mujeres para la reproducción y satisfacción sexual. Se evidencian diferencias significativas en el nivel de sexismo de hombres y mujeres; los hombres presentan puntuaciones más altas en todas las dimensiones de sexismo excepto en diferenciación de género complementaria, donde las mujeres son quienes afirman en mayor medida que ellas tienen muchas características positivas, que complementan las características que tienen los hombres.

En relación a los papeles sexuales, cómo ven los participantes al hombre típico, a la mujer típica y cómo se ven a sí mismos, se verificó que tomando la muestra en general, predominan las cualidades masculinas en el hombre típico y las cualidades femeninas en la mujer típica. Según lo esperado, a la hora de caracterizarse a ellos mismos, los hombres se identifican con características más masculinas y las mujeres con atributos más femeninos. Sin embargo, los hombres, en comparación con sus pares mujeres, atribuyen más características femeninas tanto al hombre típico como a la mujer típica. Por su parte, las mujeres ven, en comparación con sus pares hombres, más atributos masculinos en la mujer típica.

En cuanto a la orientación hacia la dominancia social, es media-baja, y es algo mayor entre los cadetes hombres.

Al analizar si la composición mixta o sólo de hombres del grupo de socialización en la universidad reporta diferencias en las variables analizadas en este estudio, se obtuvieron datos interesantes. Los cadetes socializados en grupos que no incluyen mujeres presentan mayores niveles de sexismo, tanto hostil como benevolente. Sin embargo, al igual que sucedía al analizar la incidencia del sexo, se verifica una excepción: los cadetes socializados en grupos mixtos presentan mayores puntuaciones en diferenciación

de género complementaria.

En lo que hace a las cualidades atribuidas al hombre y a la mujer típicos, de forma interesante, los cadetes que se manejan en grupos que no incluyen mujeres, describen al hombre típico con más cualidades femeninas, mientras que los cadetes socializados en grupos mixtos describen a la mujer típica con más cualidades masculinas.

Finalmente, la orientación de dominancia social es más alta entre quienes estudian en grupos que no incluyen mujeres.

Estudio 4

El objetivo del estudio fue indagar en las concepciones de género, sexismo, valores y dominancia social en un grupo de 238 cadetes de ambos sexos. La muestra fue no probabilística intencional, compuesta por cadetes en formación de 1ro a 4to año. El 76,9% eran hombres y el 23,2% mujeres. El 26,5% cursaba primer año, el 35,7% segundo año, el 17,6% tercer año y el 20,2 % cuarto año. Con respecto a la edad la media es de 21,6 (DE: 2,2) (mínimo: 18 máximo: 29). En función del lugar de nacimiento, el 17% nació en Capital Federal, el 6,1% en el Conurbano, el 22,6% en la Provincia de Buenos Aires, el 52,2% en el Interior del País y el 2,2% en el exterior. El 70,6% de los sujetos no tiene personal a cargo y el 29,4% tiene personal a cargo. Todos los sujetos eran solteros.

Instrumentos

Se realizó una aplicación colectiva de un cuestionario autoadministrado compuesto por un conjunto de escalas, además de los datos sociodemográficos. Las escalas que corresponden a los objetivos aquí analizados son: Portrait Values Questionnaire (Schwartz, 2001), Inventario de Roles Sexuales (Bem, 1974), Inventario de Sexismo ambivalente (Glick & Fiske, 1996) y Escala de Orientación de Dominancia Social (Siddanius y Pratto, 1999).

Resultados

En relación a la escala de valores, se obtuvo una mayor presencia de los valores de autotranscendencia en relación con los de autopromoción. Esto indica que los participantes enfatizan la aceptación de otros como iguales así como aprecian la comprensión, la tolerancia y la protección del bienestar de todas las personas y la naturaleza.

Se encontraron diferencias en valores en función del sexo y el hecho de tener personal a cargo. Las mujeres resaltan más las metas de universalismo y los valores de autotranscendencia mientras que los hombres dan más importancia a la meta motivacional de poder. Los participantes con personal a su cargo enfatizan más el valor de universalismo en comparación con quienes no lo tienen.

En relación a los papeles sexuales, los datos obtenidos evidencian que los participantes caracterizan al hombre típico con atributos mayoritariamente masculinos -personalidad fuerte, individualista, egoísta- en desmedro de atributos femeninos. Lo mismo se observa a la hora de caracterizar a la mujer típica, ya que los participantes eligen mayoritariamente atributos relacionados con la femineidad -sumisa, cariñosa, comprensiva- por sobre atributos asociados a la masculinidad.

Se encontró que los papeles sexuales varían en función del género. Los participantes hombres asignaron al hombre típico más cualidades relacionadas con la femineidad en comparación con las mujeres quienes le asignaron menos atributos femeninos. Lo mismo sucedió con las mujeres: los hombres calificaron a la mujer típica con características más femeninas en comparación con las mujeres, quienes la evaluaron con características más masculinas.

Sin embargo, a la hora de hablar ya no del hombre o la mujer típicos sino de autoevaluarse, los participantes hombres eligieron en menor medida cualidades típicas relacionadas con mujeres y las mujeres eligieron en menor medida atributos relacionados con los hombres.

En relación al sexismo ambivalente, en la dimensión de sexismo hostil la puntuación indicó que los participantes del estudio sostienen creencias más asociadas al sexismo tradicional. El resultado varía en función del sexo mostrando que son los participantes hombres quienes más adhieren a tales creencias.

A la hora de considerar si los participantes tenían o no personal a cargo,

las diferencias se observan en relación al sexismo benevolente basado en la diferenciación de género y son quienes tienen personal a cargo quienes muestran puntuaciones más bajas.

Finalmente, se observó que la tendencia a la dominancia social es intermedia. Los participantes con personas a cargo en comparación con quienes no tienen y los hombres en comparación con las mujeres adhieren más a las creencias que afirman que es deseable y justificable que un grupo domine a otros.

Discusión y conclusiones

Considerando que la carrera militar ha sido históricamente una profesión masculina, puede decirse que las mujeres fueron accediendo progresivamente al ámbito castrense y que alcanzaron una participación significativa a partir de la década del 1990, en la que se fueron debilitando las barreras de tipo cultural y social que las relegaban exclusivamente a las tareas logísticas y de apoyo sanitario asociadas con lo femenino. Pese a existir una minoría femenina en este ámbito, se verifica actualmente una tendencia positiva hacia la integración en condiciones de igualdad y equidad.

Esta dinámica de cambio se presenta con algunas particularidades evidenciadas a lo largo del Estudio 1: los resultados demuestran la persistencia de estereotipos de género en los cadetes, ya que si bien los varones no cuestionan las capacidades y conocimientos de sus pares mujeres, la crítica se centra en las limitaciones físicas que poseen por naturaleza. No obstante, al referirse a un potencial superior jerárquico femenino, expresan la necesidad de que ésta demuestre clara superioridad de conocimiento y liderazgo, atributos que, probablemente, un subordinado no se atrevería a cuestionar en un superior de sexo masculino. Por su parte, las cadetes femeninas sostienen que ellas poseen algunas capacidades que el hombre no tiene ni reconoce en ellas.

Los estilos de liderazgo identificados y las creencias sobre la profesión militar aportan datos interesantes para analizar las prácticas de segregación/integración actual de las mujeres en las distintas etapas de la formación militar. Se observa que las cadetes femeninas perciben en algunas prácticas un sesgo discriminatorio que castiga la interacción grupal entre hombres y mujeres. Los hombres que interactúan públicamente con mujeres son socialmente excluidos, pero no cuando lo hacen de forma individual, aun cuando las participantes aclaran que la modalidad varía en

función del arma o especialidad.

En cuanto a las características prototípicas del líder, surge el ejemplo personal y el espíritu de sacrificio como condiciones básicas en los varones mientras que las mujeres destacan la constancia, el optimismo, la motivación y la influencia sobre los subordinados. En relación al estilo de liderazgo, no se encuentran diferencias en función del sexo, pero al mismo tiempo, las mujeres sienten que se les exige más, que deben imponerse en mayor medida aunque enfatizan la importancia del carácter y la eficacia en el liderazgo por sobre el género.

En la exploración del Estudio 1, se pudo observar cómo las mujeres no enfatizan tanto la defensa de un estilo de liderazgo más femenino, por ejemplo el transformacional, sino en la capacidad de ellas de formarse en cualidades más tradicionalmente masculinas para poder operar como líderes. Probablemente, estas mujeres que eligen la carrera militar tienen una percepción del liderazgo que se acerca a los atributos de los hombres y es aquí donde hacen hincapié, no en cuestiones de género. Según las manifestaciones de las participantes, no se cuestionaría el prototipo asociado al liderazgo, sino la posibilidad de que el hecho de ser mujer siga siendo un obstáculo en una institución tradicionalmente masculina.

La naturalización de las características que debe presentar un militar, aun cuando el contexto de su desempeño se haya modificado tan radicalmente en virtud de los nuevos escenarios caracterizados por los contextos de incertidumbre y la diversidad cultural en las que se desarrollan los conflictos, se encuentra en la representación social de la profesión y ésta es compartida por el grupo social considerado.

Comenzar a pensar críticamente la diversidad de aspectos que son necesarios para que el militar pueda liderar y actuar en contextos diversos es un desafío que trasciende la cuestión de género. Repensar lo masculino y lo femenino en este marco es una tarea tanto de hombres como de mujeres.

En relación al Estudio 3, sus resultados corroboran lo planteado en un estudio anterior (Zubieta, Beramendi, Sosa & Torres, 2011), en base al análisis de los valores, el sexismo y los estereotipos en otra muestra de esta misma institución de formación universitaria militar, la presencia de creencias sexistas ambivalentes que combinan creencias tradicionales de rigidez y estereotipia junto con actitudes positivas y benevolentes. Asimismo, a la hora de constatar las diferencias en función del sexo, se volvió a encontrar que

los cadetes hombres puntúan más alto que las mujeres en sexismo hostil y benevolente, y sus subdimensiones, salvo en el caso de diferenciación de género complementaria en el que son las mujeres cadetes quienes presentan puntuaciones más altas. La mayor diferencia entre los cadetes hombres y mujeres se observa en el sexismo hostil, coincidiendo con estudios previos que señalan que cuanto más sexistas son los hombres, mayor es la diferencia entre las puntuaciones de mujeres y hombres en el sexismo hostil, siendo una de las explicaciones el hecho de que probablemente las mujeres utilizan ideologías del sexismo benevolente como mecanismo de defensa de adaptación a la cultura (Moya, Páez, Glick, Fernández Sedano & Poeschl, 2002).

En relación a los papeles sexuales o la tipicidad de género, confirmando también lo hallado por Zubieta et al. (2011), se observa que hay concordancia con los estereotipos tradicionales de género en general. Los cadetes hombres obtienen mayor puntaje en la dimensión femenina del prototipo del hombre y las cadetes mujeres muestran mayor puntuación en la dimensión masculina del prototipo de la mujer. Asimismo, la orientación hacia la dominancia social aumenta en los cadetes hombres, mostrando mayor adhesión a que es deseable y justificable que un grupo domine a otros.

Finalmente, al estudiar las diferencias que la inclusión de cadetes mujeres puede traer para variables aquí estudiadas, se constata que la presencia de mujeres en tanto pares llevaría a menores niveles de sexismo, ya sea hostil como benevolente, a una caracterización de la mujer típica como más andrógina y a menores índices de dominancia social. No obstante, la ausencia de pares mujeres parecería favorecer la incorporación de cualidades femeninas en el hombre típico. Este último punto es un tema interesante a abordar en futuros estudios, dado que podría esperarse que, en base a la cultura organizacional imperante, masculina y jerárquica, la presencia de mujeres en tanto pares, estimule la androginia en la mujer pero una mayor tipicidad en el hombre.

Las diferencias en valores en función del género es situacional y contextual (Schwartz, 2001). En términos de síndrome cultural, Argentina es un país masculino (Hofstede, 2001) y la organización militar fue creada sobre la base de una visión masculina. Al igual que otras instituciones, las Fuerzas Armadas están en un proceso de adaptación contextual y desde 1997 han incorporado personal femenino al cuerpo de comandos (Armas), lo que

inició un importante cambio cultural a nivel organizacional.

En el Estudio 4 se detectan en los participantes cadetes la existencia de estereotipos en los que las mujeres se orientan a una mayor tendencia a la benevolencia -preocupación por el bienestar de los otros- mientras que los hombres lo hacen hacia el Poder -mayor estatus sobre personas y recursos- en los hombres. Estos datos coinciden con los de otros estudios (Zubieta, Delfino & Fernández, 2008) que encontraron diferencias similares por carrera de estudio y que aquí van en consonancia con la tendencia a la dominancia y los valores de autopromoción asociados a lo masculino. La filosofía de mando y liderazgo que se inculca en el Colegio Militar de la Nación prepara a sus estudiantes para ser futuros líderes del Ejército Argentino, entrenándolos en las prácticas de mando y en la capacidad de análisis de las órdenes y su cumplimiento.

En relación al género, prevalece una estereotipia tradicional y es de destacar el hallazgo respecto de los roles sexuales y las diferencias entre la hetero y autocalificación. Los hombres utilizan atributos femeninos a la hora de dar cuenta del 'hombre típico' y las mujeres hacen lo inverso al caracterizar a la 'mujer típica', pero la situación se revierte cuando hay que hablar de uno mismo y entonces se vuelve a los estereotipos clásicos. Esto puede cuestionarse desde los postulados de la atribución social acerca de que las personas mantienen más rígidos y estereotipados sus pensamientos sobre los otros grupos que sobre los propios (Myers, 2005) a la vez que pensarse como la 'deseabilidad social' que está detrás del sexismo ambivalente y de las nuevas formas del prejuicio moderno.

Sin embargo, la integración plena sigue siendo un desafío, que requiere no sólo de la implementación de una perspectiva de género sino del estudio exhaustivo acerca de las causas y resistencias culturales. La incorporación de las mujeres se realiza en un contexto social y tecnológico que facilita su integración y ayuda a superar antiguos prejuicios.

Bibliografía

- Allport, G. W. (1954). *The nature of prejudice*. Reading: Addison-Wesley.
- Bass, B. M. & Avolio, B. J. (1994). Shatter the Glass Ceiling: Women May Make Better Managers. *Human Resource Management*, 33(4), 549-560.
- Bem, S. (1974). The measurement of psychological androgyny. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 42(2), 155-162.
- Beramendi, M., Sosa, F., Torres, A. & Delfino, G. (2009). *Sexismo ambivalente, identidad de roles y dominancia social en población en formación militar*. Mar del Plata: IV Congreso Marplatense de Psicología. Facultad de Psicología, UNMdP. 3-5 de diciembre.
- Browne, K. (1999). *Divided labours: An evolutionary view of women at work*. New Haven: Yale University Press.
- Cuadrado, I. (2007). Estereotipos de género. En J. F. Morales, E. Gaviria, M. C. Moya & I. Cuadrado (Coord.), *Psicología social*. 3ra Ed. (pp. 243-267). Madrid: McGraw-Hill.
- Cuadrado, I., Molero, F. & Navas, M. S. (2003). El liderazgo de hombres y mujeres: diferencias en estilos de liderazgo, relaciones entre estilos y predictores de variables de resultado organizacional. *Acción Psicológica*, 2, 115-119.
- Cuadrado, I., Navas, M & Molero, F. (2004). El acceso de las mujeres a puestos directivos: Género, contexto organizacional y estilos de liderazgo. *Revista de Psicología General y aplicada*, 57(2), 181-192.
- Cuadrado, I., Navas, M. & Molero, F. (2006). Mujeres y Liderazgo. *Claves Psicosociales del Techo de Cristal*. Madrid: Sanz y Torres.
- Delfino, G., Sosa, F., Kreizer, N., Fernández, O. & Torres, A. (2015). *Representaciones sociales de la figura del militar ¿Es lo mismo ser hombre que mujer?* Buenos Aires: FLACSO-Argentina y Universidad Autónoma de Madrid. 3-5 de septiembre.
- Eagly A. H. & Carli L. L. (2007). *Through the labyrinth. The truth about how women become leaders*. Boston: Harvard Business School Press.
- Eagly, A. H. & Karau, S. J. (2002). Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological Review*, 109(3), 573-598.
- Eagly, A. H. & Karau, S. J. (1991). Gender and the emergence of leaders. A meta analysis. *Journal of Personality and Social Psychology*, 60, 685- 710.
- Eagly, A. H. & Johnson, B. T. (1990). Gender and leadership style: A metaanalysis. *Psychological Bulletin*, 108, 233-256.
- Expósito, F., Moya, M. & Glick, P. (1998). Sexismo ambivalente: medición y

correlatos. *Revista de Psicología Social*, 55, 893-905.

Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.

Glick, P. & Fiske, S. T. (1996). The ambivalent sexism inventory: Differentiating hostile and benevolent sexism. *Journal of Personality and Social Psychology*, 70, 491-512.

Goldberg, S. (1993). *Why men rule: A theory of role dominance*. Chicago: Open Court.

Hofstede, G. (1999). *Culturas y organizaciones. El software mental. La cooperación internacional y su importancia para la supervivencia*. Madrid: Editorial Alianza.

Kreps, G. (1995). *La comunicación en las organizaciones*. Wilmington: Addison-Wesley Iberoamericana.

Lameiras Fernández, M. & Rodríguez Castro, Y. (2003). Evaluación del sexismo ambivalente en estudiantes gallegos/as. *Acción Psicológica*, 2(2), 131-136.

Ley 24.429 – *Ley del Servicio Militar Voluntario*. (1995).

Ley 24.948 – *Ley de Reestructuración de la Fuerzas Armadas*. (1998).

Lynes, K. S. & Thompson, D. E. (1997). Above the glass ceiling? A comparison of matches samples of females and males executive. *Journal of Applied Psychology*, 82, 359- 375.

Ministerio de Defensa (2006). *Las mujeres y sus luchas en la historia argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Moya, M. & De Lemus, S. (2004). Superando barreras: creencias y aspectos motivacionales relacionados con el ascenso de las mujeres a puestos de poder. *Revista de Psicología, General y Aplicada*, 57, 225-242.

Moya, M., Páez, P., Glick, P., Fernández Sedano, I. & Poeschl, G. (2002). Sexismo, masculinidad-feminidad y factores culturales. *Revista Electrónica de Motivación y Emoción*, 4, 8-9.

Muratori, M., Delfino, G. & Zubieta, E. (2012). *Estereotipos de género, sexismo y dominancia en estudiantes universitarios militares*. Montevideo, Uruguay: IV Congreso Latinoamericano de Psicología de la Unión Latinoamericana de entidades de Psicología (ULAPSI): Construyendo la Identidad Latinoamericana de la Psicología. 26-28 de abril.

Myers, D. G. (2005). *Psicología Social*. México: McGraw-Hill.

Ohlott, P. J., Ruderman, M. N. & McCauley, C. D. (1994). Gender differences in managers's developmental job experiences. *Academy of Management Journal*, 37(1), 46-67.

Pratto, F. & Walter, A. (2004). The bases of gendered power. En A. H. Eagly, A. Beall, & R. Sternberg (Eds.), *The psychology of gender* (pp. 242-268). Nueva York: Guilford Publications.

Pratto, F., Sidanius, J. & Levin, S. (2006). Social dominance theory and dynamics of intergroup relations: taking stock and looking forward. *European Review of Social Psychology*, 17, 271-320.

Schein, V.E. (2001). A global look at psychological barriers to women's progress in management. *Journal of Social Issues*, 57(4), 675-688.

Schwartz, S. (2001). ¿Existen aspectos universales en la estructura de los valores humanos? En M. Ros & V. Gouveia, *Psicología Social de los Valores Humanos. Desarrollos teóricos, metodológicos y aplicados* (pp. 53-77). Madrid: Biblioteca Nueva.

Sidanius, J. & Pratto, F. (1999). *Social dominance: An intergroup theory of social hierarchy and oppression*. Nueva York: Cambridge University Press.

Zubieta, E (2008). Valores Humanos y Conducta Social. En M. M. Casullo (comp.) *Prácticas en Psicología Positiva* (pp. 203-229). Buenos Aires: Lugar.

Zubieta, E. M., Torres, J. A., Delfino, G. I. & Sosa, F. M. (2010). *Estereotipos de liderazgo y diferencias de género en un instituto universitario de formación militar*. Buenos Aires: Congreso Internacional: "Las políticas de equidad de género en perspectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones", Área Género, Sociedad y Políticas de FLACSO-Argentina. 9-12 de noviembre.

Zubieta, E., Beramendi, M., Sosa F., & Torres, J. A. (2011). Sexismo ambivalente, estereotipos y valores en el ámbito militar. *Revista de Psicología*, 29(1), 101-130.

LÍNEA DE RIBERA, LA PIEL DE LOS CURSOS Y CUERPOS DE AGUA¹

LA INTEGRIDAD E INTEGRALIDAD DE LOS CURSOS Y CUERPOS DE AGUA



CRISTINA DEL CAMPO

Abogada y doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora principal (Universidad de la Defensa Nacional).

Introducción:

El interés por el tema se inició con la inquietud sobre la regulación del agua *como bien-recurso*; como *elemento ambiental* y en particular como bien de dominio público en nuestro sistema jurídico. Y de aquellos instrumentos jurídicos que posibilitan su tutela, especialmente los que permitieran detectar la afectación mediante el accionar antrópico en la integridad en su unidad (aguas y cauce) y pertenencia a una cuenca (integralidad) de los *cursos y cuerpos de agua*. El instituto en análisis es el de delimitación de los bienes hídricos públicos: la Línea de Ribera (LR).

La reforma Constitucional de 1994 y la incorporación del *derecho al ambiente* (art. 41) marcan un hito en materia de regulación de aguas, en tanto

1. En este documento se presentan algunos de los aspectos desarrollados en la Tesis Doctoral: *Nueva Concepción de La Línea de Ribera en Base a Criterios de Desarrollo Sustentable -Línea de Ribera Ambiental-*, de María Cristina del Campo. Consejera de Tesis: Doctora Zlata Drnas de Clément. UNC.

el agua es elemento esencial del ambiente, eje de sistemas ambientales, de cuya “salud y equilibrio” depende, en forma determinante, el derecho al ambiente reconocido en la Constitución Nacional. Con lo cual, el instituto civilista de la LR ha adquirido un nuevo sentido, ya que resultó fortalecido como instituto de resguardo del dominio hídrico público.

Es de notorio conocimiento que el instituto de LR no está realmente “funcionando” conforme a derecho: ciudades enteras se han ido erigiendo bajo línea de ribera; clubes de organismos de agua han sido construidos en lagunas rellenadas; barrios completos (incluso del IPV) han sido edificados en cauces y se evidencia un sinnúmero de apropiaciones por parte de privados de ese dominio hídrico público. Ello, sumado a los efectos del cambio climático en las costas y de aquellos derivados de catástrofes ambientales naturales e inducidas, fueron incidiendo en la mirada crítica al instituto de LR tal como está enunciado en el Código Civil y Comercial (CCC), en tanto no responde a la tutela jurídica del patrimonio natural al que se aplica; aparece más bien como mero delimitador de potestades territoriales en lugar de demarcador del dominio hídrico público.

De esta investigación, en este documento, se presenta además del instituto de línea de ribera tal cual se presenta en nuestro marco jurídico de base, algunas desaptabilidades de éste a nuestra realidad jurídico-institucional y algunas reflexiones sobre lo que ello implica en términos de *integridad e integralidad* de los bienes hídricos de dominio público.

I. La Línea de ribera en el ordenamiento jurídico vigente de base: aguas

Para tratar la línea de ribera debemos referirnos al componente ambiental sobre el que se aplica: las aguas y, de estas, la clasificación que nuestro ordenamiento establece en ríos, lagos, glaciars, aguas subterráneas, etc. El instituto de Línea de Ribera, conforme al sistema jurídico argentino que lo regula, se despliega a nivel de:

Constitución Nacional

Si bien, la Constitución Nacional (CN) no contiene norma expresa sobre la condición de las aguas en la Argentina, las mismas tácitamente están

contenidas en varios dispositivos:

Agua-Navegación: Los derechos y atribuciones referidas a la navegación aparecen en varios artículos y van acompañados de la facultad de reglamentar la navegación de los ríos interiores y habilitar los puertos que se consideren convenientes (art. 26, art. 75 incs. 10 y 32, entre otros).

El *Agua es eje de desarrollo*. Es abordada como elemento de desarrollo, de progreso, de prosperidad (incs. 18 y 19 art. 75 CN).

El *Agua es tratada como recurso natural*. Ello surge del dominio originario de los recursos naturales reconocido a las provincias (art. 124 CN)² y en la racionalidad en sus usos (art. 41 CN).

El *Agua constituye un componente ambiental*. A partir del art. 41 CN las aguas reciben un tratamiento “ambiental”, donde su pertenencia a un sistema que las integra hace depender la salud y el equilibrio ambiental al derecho que reconoce (derecho a un ambiente sano y equilibrado) lo cual se despliega en una nueva perspectiva sobre aguas.

El *Agua como Patrimonio Natural*: la CN reconoce el derecho a su preservación, (art. 41 CN) lo que implica una nueva categoría de aguas como parte de nuestro patrimonio sujeto a soberanía.

El *Agua eje de desarrollo sustentable*. El agua es eje de un nuevo tipo de desarrollo: el Desarrollo Sustentable (art. 41 CN).

Es en la atribución constitucional al Congreso de la Nación del dictado del Código Civil, (inc. 12 del art. 75) que va a asignarse la facultad para determinar la naturaleza jurídica de las aguas.

La incorporación de “lo ambiental” en la Constitución Nacional de 1994 (art. 41) y la normativa emergente de ella, trajo aparejado, junto con el reconocimiento del *derecho al ambiente sano y equilibrado, la jerarquización* de las aguas como objeto de tutela. A partir de lo cual las “aguas” (curso y cuerpo) dejan de ser consideradas para su regulación sólo como *bien-recurso* (instrumento de desarrollo económico) y pasan a serlo además, como elemento ambiental. Es en esta instancia que la tutela sobre aguas se refuerza al disponerse el deber de las autoridades de proveer a

2. En la normativa provincial -al ser éstas las titulares del dominio de los recursos hídricos (art 124 CN)- es donde se desarrolla la regulación sobre aguas. Las provincias dictan sus leyes y Códigos de agua. Es en ese nivel donde se despliega la normativa de incidencia sobre cursos y cuerpos de agua. No se trata esta regulación en este documento ya que sólo se presenta la regulación de base, y las desadaptabilidades (con su metodología) que aquí se señalan fueron contrastadas en la investigación.

la protección del derecho al ambiente sano y equilibrado; a la utilización racional de los recursos naturales (percepción ambiental-desarrollo sostenible de los usos) y a la preservación del patrimonio natural.

Código Civil y Comercial (CCC)

En el Código Civil ya se incluían las regulaciones referidas a las aguas y su declaración de públicas. El actual CCC recepta las bases constitucionales ambientales esencialmente a modo de limitante a los derechos individuales sobre dichos bienes y en general sobre lo ambiental. Es en el CCC (*base del dominio hídrico público*) donde se establece:

- El carácter de bien público de las aguas (principio de dominialidad);
- La categorización de las aguas (mares, ríos, lagos navegables, aguas subterráneas, glaciario, etc);
- La unidad del objeto de tutela (agua y cauce);
- La inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público
- La limitación a los derechos sobre estos bienes a no afectar a los de incidencia colectiva. (*El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes de dominio hídrico público debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva*)
- Limitación al abuso en el ejercicio del derecho. (*La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general*)
- La LR como límite de los bienes públicos;
- El criterio de delimitación de la LR: *promedio de las crecidas ordinarias*
- *La LR como componente de la integridad del curso o cuerpo de agua* (lago, río, etc)

Leyes de Presupuestos Mínimos (LPM)

De la cláusula ambiental constitucional surge la Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales, (Ley 25675) que se establece “para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable” (art 1).

Constituye norma de presupuestos mínimos ambientales toda norma que conceda “una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tenga por objeto imponer las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental; debiendo prever en su contenido, las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable” (art. 6). Entre sus objetivos (art. 2), establece:

a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; b) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales; e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos; f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica; g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional; k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales (...).

Todos estos objetivos de política ambiental permiten a las autoridades locales establecer limitaciones a las actividades y usos en general al momento de regular sobre materias de incidencia sobreaguas y en consecuencia sobre LR.

Además, regula *principios ambientales*, entre los que puede destacarse el *principio de congruencia*, que requiere que la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental sea adecuada a los principios y normas fijadas en la ley, y en caso de que así no fuere, dispone la prevalencia de la Ley de PMA sobre toda otra norma que se le oponga.

Ley 25688: Régimen de gestión ambiental de aguas

Mediante la ley 25688, de Gestión Ambiental de Aguas, se sancionaron los *presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su*

aprovechamiento y uso racional, que incorpora no sólo los “presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional” (art. 1) sino además la “*concepción de cuenca*” y el de “*unidad de cuenca*” (art. 3: “*Las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles*”). La cuenca como el ámbito territorial de gestión de aguas en un país federal como el nuestro debió haber marcado un profundo cambio en la regulación de aguas y en las modalidades de gestión de éstas.

II. Línea de ribera (bienes de dominio público)

El nuevo CCC agrega la denominación “Línea de Ribera” que antes no existía en el CC con este nombre, si bien era tratada en los artículos 2340 inc.4 y 2577 CC, presentándose como un instituto jurídico más acorde a los preceptos constitucionales.

La línea de ribera es un hecho que delimita hasta donde es del río, del lago, de la laguna, del glaciar, etc; integra el dominio público; establece los límites de lo que es de todos en su *integridad e integralidad*. Ordinariamente, se ha entendido a la LR como el límite entre lo público y lo privado, como una línea demarcatoria a fijarse en terreno y modificable a discrecionalidad de un profesional, de un funcionario o en un trámite administrativo; cuando en realidad la LR es un límite que ya estaba establecido por ley (Ley 340), esto es por el Congreso de la Nación mediante la sanción del Código Civil desde 1869/71 para todos los cursos y cuerpos de agua. Los ríos, lagos, etc., llegan en titularidad de todos hasta donde dice el CCC (y antes el CC) que es el que constituye la integridad del bien público río, glaciar, lago etc. y solo queda la fijación en terreno, conforme a la metodología y procedimiento que cada provincia establezca. “La constatación” es la fijación en terreno de la LR, no la declaración constitutiva de ella. Solo mediante nivel de normativa de base (ley de nivel sustantivo-Congreso de la Nación) puede alterarse la naturaleza jurídica, esto es, modificar hasta dónde es lo que es de todos.

La LR no es una línea inmóvil³, no se trata de algo “inamovible” (por cuestiones

3. De delimitarse la línea de ribera como un hecho (que es lo que constituye y refleja) su marca indubitable en terreno –según sea la topografía, etc.– será cercana a lo que realmente le pertenece al río. Los procedimientos de fijación han alejado esta relación entre la norma y lo que le pertenece al río, con lo cual la consideración de la movilidad siempre va a encontrarse en territorio con lo que siempre le perteneció al río, al lago, etc.

de seguridad jurídica solo se fija el criterio que no puede ordenar el funcionamiento de la naturaleza) la LR llega hasta donde llegan las aguas ordinariamente, que obviamente se mueven y es allí donde el legislador establece el criterio que es: el *promedio de las crecidas ordinarias*. Los criterios (crecida media ordinaria, máxima crecida media, etc.) fijados en ley sustantiva establecen lo que se consideró para establecer “hasta aquí es el dominio público”. En nuestro caso, es “el promedio” “de las máximas crecidas ordinarias”. Ello significa que si un ordenamiento inferior lo modifica, no es válido ya que está modificando una ley sustantiva (mucho menos en interés privado) asignando por un acto administrativo (incluso en muchos casos por ley provincial) lo que es de todos a un individuo o grupo. Que inscriba que mi propiedad llega hasta el medio del río o lo incluya no implica que todos perdemos ese bien en beneficio de un privado, ya que los bienes públicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Sera del río, lo que le corresponda al río y habrá tantas líneas de ribera como el curso o cuerpo de agua fluctúe en tiempos históricos considerables a escala humana.

Así, entre lo que fija el ser humano y el funcionamiento de una cuenca habrá una fluctuación que tendrá que ver con recurrencias (según adopte el estado provincial). Las *recurrencias* marcarán lo que se considerara ordinario de lo extraordinario en las crecidas. Este es un valor de adopción subjetiva desde donde se desencadenan la mayor parte de las desadaptabilidades para la aplicación de una LR tuitiva del curso y cuerpo de agua.

Tabla 1. Criterios: línea de ribera

RIO	- PROMEDIO - de las máximas crecidas - Ordinarias	“Se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias” (art.235 CCC).
RIO	- PROMEDIO - de las máximas crecidas - Ordinarias	Cauce del río. No constituye aluvión lo depositado por las aguas que se encuentran comprendidas en los límites del cauce del río determinado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias. (art. 1960 CCC).
LAGO, LAGUNA	- Ídem ríos (niveles o cotas)	Por lago o laguna se entiende el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos; (art. 235 CCC).
MAR	- Las más altas - Las más bajas - Mareas normales Y su continuación hasta distancia según legislación especial	“se entiende por playas marítimas la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso;” (art 235 CCC).

Clasificaciones de aguas a las que se aplica LR

Definición de río y LR. En el art. 235 inc. c se define lo que se entenderá jurídicamente por “río”: *“Se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias”*. A partir de la enumeración de sus componentes esenciales, reconocemos su integridad:

- agua
- playas
- lecho
- línea de ribera

La *concepción unitaria* conlleva a que la afectación de cualquiera de estos componentes impacta al todo ya que el río es la unidad jurídica objeto de tutela y línea de ribera es integrante del bien de dominio público río. Además, funciona como señal de afectaciones a la integridad del bien público.

Lago. Se incorpora lo que debe entenderse por lago, (asimila lago y laguna) determinando la LR para ellos: *“Por lago o laguna se entiende el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos;”* enumerando allí sus componentes esenciales (al afectarse cualquiera de sus componentes esenciales se afecta el todo) ya que *la tutela es sobre el todo* que integra el lago o laguna.

Vuelve a subclasificarse en lagos navegables y no navegables (los navegables como pertenecientes al dominio público), con lo cual los no navegables quedan en un aparente limbo, ya que en el art. 236 inc. c se refiere a *“los lagos no navegables que carecen de dueño”*. Si bien podría inducirse que los lagos no navegables siguen estando en uso y goce de los ribereños o bien que simplemente siguen el destino del suelo hasta tanto sea necesaria el agua para satisfacer usos de interés general en función de su aptitud (aguas públicas) -en principio- no se les delimita línea de ribera.

Al incorporarse en el nuevo CCC *Nuevas Clasificaciones* (de “aguas”) de bienes públicos, estos requerirán de delimitación, entre ellos:

Glaciares y Ambiente Periglacial. Para los glaciares se hará extensivo el criterio de delimitación aplicable a los ríos, si bien para el ambiente periglacial la cuestión queda abierta. La ley de PMA sobre glaciares permite

-a partir de la definición legal- establecer lineamientos para el ambiente periglacial;

Ley 26639 de Presupuestos Mínimos de Glaciares: “ARTICULO 2º —
Definición. A los efectos de la presente ley, se entiende por glaciar toda masa de hielo perenne estable o que fluye lentamente, con o sin agua intersticial, formado por la recristalización de nieve, ubicado en diferentes ecosistemas, cualquiera sea su forma, dimensión y estado de conservación. Son parte constituyente de cada glaciar el material detrítico rocoso y los cursos internos y superficiales de agua.

Asimismo, se entiende por ambiente periglacial en la alta montaña, al área con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico. En la media y baja montaña al área que funciona como regulador de recursos hídricos con suelos saturados en hielo”

Estuarios. La delimitación de la LR en los estuarios será la interfase entre la línea de ribera de mar y la línea de ribera del río, aunque se siga utilizando la tradición de la clasificación (río o mar) en terreno.

Reafirmando la esencia de la LR: Caracteres esenciales de los bienes públicos

Si un bien es declarado por ley de *dominio público*, lo es en función de servir a un fin público (interés general, bienestar general...) por lo cual es *afectado al dominio público* y como tal cuenta con una serie de caracteres esenciales, entre ellos los de *inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad*, los cuales, con los derivados del mismo CCC en lo atinente a los derechos de incidencia colectiva y las regulaciones de presupuestos mínimos ambientales, entre otros, caracterizan este tipo de bienes.

ARTÍCULO 237.- *Determinación y caracteres de las cosas del Estado. Uso y goce.*

Los bienes públicos del Estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles.

Las personas tienen su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales...

La inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad son medios jurídicos que refuerzan la tutela de los bienes de dominio público, a los fines que desempeñen el fin que determina su afectación.

Lo *inalienable* implica que están fuera del comercio (por ley). El art. 237 CCC establece que los bienes de dominio público son inalienables (en su integridad como tales) si bien se reconoce su uso y goce (sujeto a las disposiciones generales y locales). Esta calificación de las aguas es relevante al momento de gestionarlas en sus distintos aprovechamientos. No puede válidamente venderse o adquirirse un río, un lago, un glaciar etc. ya que, por ley, está fuera del comercio.

CCU. ARTÍCULO 234.- *Bienes fuera del comercio. Están fuera del comercio los bienes cuya transmisión está expresamente prohibida: a. por la ley; b. . .*

Sin embargo, el *producto* si es susceptible de comercializarse siempre y cuando no altere la esencia de la cosa hasta desnaturalizarla, (por ejemplo, vaciar de caudal un río o la extracción de áridos excesiva que lo alteren en su integridad hasta desnaturalizarlo como tal). El agua es de todos, de allí que por usos especiales se cobra un canon que es la contrapartida por aquel uso privilegiado de lo que es de todos. La esencia de este privilegio es que beneficia directa o indirectamente a todos (la región, el lugar etc.).

Son *imprescriptibles*: No se admite la prescripción adquisitiva del dominio por parte de particulares ni del Estado como bien público privado.

Su *inembargabilidad* implica que no pueda recurrirse al procedimiento de ejecución y venta de estos bienes para cumplir con los acreedores. Por lo tanto, no pueden ser objeto de posesión ni generar interdictos posesorios a favor de particulares. Este carácter impide que este patrimonio, aunque en tutela del Estado, pueda ser garantía de los acreedores.

El derecho al uso y goce: las limitantes y condicionantes. Las personas tienen su uso y goce sujeto a las disposiciones generales y locales. Los titulares de las aguas públicas son los ciudadanos del Estado Argentino, quienes no lo administran por sí mismos, sino que lo hacen a través de la estructura estadual que los contiene, esto es, a través de sus representantes. Este derecho se funda en el *uti cives et singuli*; principio que se constituye como el derecho al uso directo de los bienes de dominio

público.

Este CCC al receptor -en las relaciones de uso y goce- a los derechos de incidencia colectiva constriñe en las regulaciones locales (códigos y leyes de agua) a la armonización en línea a los derechos de incidencia colectiva y a los derechos humanos.

La racionalidad en los usos es un derecho-deber constitucional (art.41) el cual marca una obligación y deber de las autoridades de proveer al uso racional de los recursos naturales en consonancia con el no abuso en el ejercicio del derecho y la *observancia de las leyes de PMA*.

En el CCC se reconocen dos tipos de derechos, los individuales y los de incidencia colectiva. Lo interesante de esta relación es el interés que se tutela detrás de cada derecho (interés individual-interés colectivo), en un Código que venía regulando relaciones privadas como si estuvieran escindidas de lo que los rodea.

ARTÍCULO 14.- Derechos individuales y de incidencia colectiva. En este Código se reconocen:

a. derechos individuales;

b. derechos de incidencia colectiva.

La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general.

La regulación contra el *ejercicio del derecho abusivo*, si bien ya figuraba en el CC, ahora está especificado en cuanto pudiera afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general.

Bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva

ARTÍCULO 240.- Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes.

El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas

de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial.

No incompatibilidad en el ejercicio de derechos individuales ante los de incidencia colectiva. Al ser el derecho al ambiente un derecho constitucional y el agua integrante de este derecho de incidencia colectiva, no debe el ejercicio de los derechos individuales ser incompatible con tales derechos. La “compatibilidad” importa usos, goce, desarrollo en observancia del objetivo meta constitucional del desarrollo sustentable; pero no abuso, deterioro, degradación, etc. Uso de aguas sí, desarrollo sí, pero no a cualquier costo asumido por todos en beneficio de un sector o de unos pocos. Así se limita mi ejercicio del derecho individual (agotable, mensurable, diferenciado, propio) a ser ejercido en forma compatible con los derechos de incidencia colectiva, que por lo general se refieren a bienes no divisibles, impersonales, etc.

Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público, lo cual nos remite esencialmente a las normas de agua-ambiente provinciales, además de las normas de PMA. Y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de:

- la flora,
- la fauna,
- la biodiversidad,
- el agua,
- los valores culturales,
- el paisaje.

Lo que implica una gestión y un accionar en general preventivo de afectaciones relevantes sobre bienes que involucren derechos de incidencia colectiva. Especificando que el ejercicio del derecho individual (ej. permiso de uso de agua para riego, agua potable etc.) no puede afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas (biodiversidad, paisaje...y “agua”.

El agua, desde la *concepción de cuenca*, demarca todo un territorio desde sus inicios -todo el que bañen- hasta llegar al mar, lago, etc., en donde la interacción y la interdependencia son eje de sustentabilidad, por lo cual:

ARTÍCULO 241.- Jurisdicción. Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable.

Es en este marco jurídico de base donde se desarrolla el instituto de Línea de Ribera y desde el cual comparte caracteres esenciales con los bienes de dominio público. Es un hecho que no puede escindirse de la entidad de río, mar, lago, glaciar, etc., que integra. La LR más allá de funcionar como una línea demarcatoria permite señalar a partir de la vulneración cuando se está violentando el bien de dominio hídrico público en su integridad o integralidad.

III. Algunas desadaptabilidades: la integridad y la integralidad como bases de indicadores de vulneración

La incidencia de la dimensión ambiental en la regulación del bien de dominio público río, lago, glaciar, etc., obliga a coordinar y jerarquizar clasificaciones jurídicas del agua como componente ambiental, agua como eje de desarrollo, agua como recurso natural, agua como patrimonio natural, etc.

El aprovechamiento del agua como recurso es atribución de las provincias, al igual que la demarcación en terreno (y su procedimiento) de la LR. Sin embargo, esa mirada recursista (derechos individuales o sectoriales) no se ha adaptado a la regulación de tutela de lo que es de todos (derechos ambientales/derechos de incidencia colectiva), ya que la regulación de las aguas está escindida entre ambos tipos de normas. El CCC refuerza la jerarquía de los derechos de incidencia colectiva por encima de los individuales y marca la supremacía de las leyes de PMA.

En este marco, se presentan algunas de las *desadaptabilidades* -seleccionadas para este trabajo- que se evidenciaron en la investigación y que no permiten que el *Instituto de Línea de Ribera* se despliegue como instituto de resguardo de lo que es de todos y en beneficio de todos, entre ellas las que se caracterizan por vulnerar la esencia (*Unidad*) de río, lago, etc., y su pertenencia a un sistema ambiental: *Cuenca*.

Asimismo, se resalta que la LR se ha considerado como la piel de los

cursos y cuerpos de agua, que terminara señalando la afectación de la integridad e integralidad del curso o cuerpo de agua.

Para contrastar normas provinciales sobre aguas con la regulación de base citada, se utilizaron dos caracteres -derivados de la normativa de base- que se conforman como indicadores y como verificadores de la no afectación del bien de dominio público curso o cuerpo de agua:

1. *Integridad (unidad cauce-agua) CCC art 235*

2. *Integralidad (cuenca) art 3 y cc Ley PMA 25688*

De contrastar lineamientos básicos de ambos niveles de regulaciones es terminó por agrupar en grandes ejes de desadaptabilidades entre los cuales se seleccionaron para este trabajo:

Falta de desarrollo de instrumentos jurídicos para la interpenetración del Instituto de la LR en su lectura tradicional (recursista-dominial) con la nueva lectura constitucional de las aguas como elemento ambiental, esencial para el desarrollo sostenible.

La LR, como delimitadora de propiedades, y la regulación que la acompaña, (en particular la referente a usos del suelo) encuentran en el nuevo orden jurídico constitucional ambiental una desadaptación evidente. Esto se debe a que en las regulaciones sectoriales muchas veces se confunden curso y cuerpo de agua con “suelo”. Desde esa perspectiva, mediante habilitaciones, autorizaciones o concesiones se termina impactando la normalidad de cursos y cuerpos de agua y de la cuenca en general. Esta falta de consideración del ambiente como un todo se vería subsanada con la aplicación de instrumentos de gestión ambiental (por ejemplo, EIA, EAE, ordenamiento territorial). Sin embargo, aún persiste la regulación (y las administraciones que la aplican) que no consideran el impacto en el todo y se prioriza la regulación sectorial sin considerar la ambiental. En esta instancia, la desadaptación se agiganta ya que no existe en la práctica compatibilización de dos regulaciones de bases jurídicas diferentes, la recursista y la ambiental. Actualmente, el tipo de desarrollo es el que se ve reflejado en las normas de manejo de recursos por encima del manejo de “lo ambiental”. Muchas de las actividades autorizadas, avaladas o permitidas por la normativa vinculada al agua (por ejemplo, irracional extracción de áridos, derivación de cursos de agua, relleno de humedales y rellenando de costas,

usos irracionales de aguas para riego, etc.) importan fuertes desadaptaciones a la cláusula constitucional ambiental, a los principios ambientales y, en general, a los PMA y al mismo CCC.

La regulación de LR del CCC es desconocida por las provincias tanto a través de normativa como de aplicación administrativa en materia de aguas, desnaturalizando el instituto y propiciando el vaciamiento de parte del *patrimonio natural del Estado*, lo que contraría el dispositivo constitucional que impone a las autoridades el deber de proveer a la utilización racional de los recursos naturales y a la preservación del patrimonio natural, evidenciándose la falta de claridad sobre el nivel normativo que representa.

Gestión del agua por tramos de aguas vs. gestión por cuenca.

Somos un país federal que no compatibiliza la división política de la división natural por cuencas. Esta situación ha traído muchos de los inconvenientes en materia de gestión de aguas interjurisdiccionales y de LR. Siempre fue un obstáculo para la gestión de aguas y traía aparejado que la LR se hiciera depender de la gestión de aguas arriba -o abajo- del curso de agua compartido. Hoy, esta situación debería verse resuelta con la aparición de la ley 25688, que establece la indivisibilidad de la cuenca para la gestión de aguas y la creación de comités para cuencas interjurisdiccionales. Sin embargo, la LR dependerá -en lo que a la normalidad del curso o cuerpo de agua se refiere- de la gestión que se haga de las aguas jurisdicción arriba de la cuenca.

Las aguas y la interjurisdiccionalidad plantean una serie de desafíos marcados por “lo federal”, donde la gestión de las aguas importa la *concertación* entre provincias y Nación-provincias. La LR, al referirse actualmente a un bien ambiental, (art. 41 CN) requiere reafirmar la tutela sobre los cursos y cuerpos de agua como bienes ambientales, que para el caso de la gestión escindida del nivel de *cuencas (jurisdicciones)* requiere de *adaptar normas a los fines que se resguarden derechos constitucionales* y de proteger el sistema ecológico. Para ello, es necesario determinar con precisión las afectaciones permitidas en relación a la implicancia con la cuenca. Secar un curso de agua por usos consuntivos aguas arriba sin considerar al de aguas abajo, contaminarla o construir represas inconsultamente son

cuestiones que afectan la integralidad de un curso o cuerpo de agua en su pertenencia a esa cuenca, así como a su funcionamiento. Se viene aceptando que cada provincia haga lo que quiera con sus aguas porque somos un país federal. Dicha realidad continúa siendo un gran impedimento para tutelar cursos y cuerpos de agua en su pertenencia a una cuenca y, en consecuencia, los derechos ambientales derivados de ello.

Conclusiones

En este trabajo se propuso presentar el instituto jurídico de línea de ribera desde dos de sus caracteres esenciales que permiten revelar la afectación de los cursos y cuerpos de agua. Al ser un recorte de una investigación más amplia, pertinentemente se pueden incluir algunas conclusiones, entre ellas:

La *línea de ribera tradicional*, la que deviene de concepciones civilistas antiguas y sus deformaciones en las regulaciones provinciales no han servido a los fines de tutelar la integridad de los cursos y cuerpos de agua. Se utilizó para apropiarse con títulos inválidos de los bienes públicos de todos, crear riesgos a las personas y bienes y desnaturalizar un bien ambiental, entre otras.

El *principio de dominialidad* sobre los recursos hídricos, como principio que excluye la posibilidad de apropiación, embargabilidad, enajenabilidad, representa actualmente una visión ficticia del funcionamiento del ordenamiento jurídico.

La interpretación de LR, que opera en la normativa provincial sobre aguas, constituye un límite negativo a la gestión integral de cuencas.

Como *reflexiones finales*, podría resaltarse que en el respeto por *lo federal* se concreta el respeto del dominio de los recursos a las provincias; quedando el uso del recurso como provincial (como lo dispone la CN) pero sujeto a limitaciones cuando se trata de recurso interjurisdiccional, dado que el uso por parte de un miembro de la cuenca puede afectar el recurso de otro miembro de la misma cuenca. La celebración de convenios –que es un imperativo de las leyes de PMA– es incierta, ya que choca con la falta de voluntad de quienes debieran comprometerse; estos convenios deberían enmarcarse en un *reafirmar la integralidad de los cursos y cuerpos de agua y en la gestión concertada de aguas interjurisdiccionales*. Acuerdos

interjurisdiccionales que viabilicen el derecho “originario” “natural” de los “vecinos” a “su” agua, con limitaciones al accionar de las mismas provincias que atentan contra los derechos ambientales de los de aguas abajo. Es imperativo responsabilizar a los gobiernos en materia de protección de los derechos humanos vinculados al agua y que dejemos de tener ciudadanos de primera (los de aguas arriba) y ciudadanos de segunda (los de aguas abajo) en materia de ejercicio de derechos ambientales y los vinculados a las aguas.

La tutela referida a ese *bien jurídico unitario, inescindible*, conformado por agua y cauce (integridad de los cursos y cuerpos de agua) se consolida en el no ejercicio abusivo de derechos individuales ni en la afectación de derechos colectivos. El resguardo en la integridad de ríos, lagos, glaciares, etc., no puede seguir siendo abandonada a las administraciones públicas, que desafectan a gusto bienes públicos con sus distintas acciones y omisiones sin consideración alguna a la integridad e integralidad de los cursos y cuerpos de agua y avaladas en muchos casos por su regulación local.

La *línea de ribera* es un hecho, constatable por nuestros sentidos, por la lógica, el llamador de nuestra conciencia hídrica para detectar alteraciones en la integridad e integralidad de nuestros ríos, lagos, etc. La línea de ribera debe ser la señal instrumental de alerta frente al accionar abusivo derivado de un tipo de desarrollo en detrimento del derecho ambiental reconocido a todos, cuando el interés que lo hubiere impactado no tenga que ver con beneficios para todos, con nuestro desarrollo sustentable como país. No nos puede parecer normal ver ríos sin agua, no ríos, o alteraciones tales que impidan su funcionamiento como sistema, donde la primera señal de vulneración la dio la afectación de la LR, (la cual -por haber caído en la consideración general como dependiente de un trámite administrativo- se invisibiliza y todos decimos que el rey está vestido).

Podemos estar enfermos en nuestro interior, y eso será como el agua o el cauce al río, pero cuando algo nos afecta la piel -nuestro límite con lo externo- sabemos inmediatamente que algo está mal, que algo atenta contra nuestra integridad como seres vivos. La línea de ribera es la piel de los cursos y cuerpos de agua, es la que indica que el río, el lago, el mar, el glaciar están vivos.

Bibliografía

Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, 2015.

Del Campo, C.; López Alfonsín, M.; Devia, L; García Torres, M. et al. (2010). “El ordenamiento ambiental territorial en cuencas hídricas. Los cursos y cuerpos de agua como punto de partida”; en Memorias de las Jornadas de Capacitación Ambiental Metropolitanas. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni. pp.59 -78.

Del Campo, C. (2011). “Reflexiones sobre la regulación del agua como patrimonio natural”. Cuaderno de Ambiental nº II El Agua. Academia Nacional de Derecho, Córdoba: Advocatus . 2011 vol. nºII, pp.61 - 93.