



Licenciatura en Relaciones Internacionales

Trabajo Final de Graduación

Argentina frente a las “Nuevas Amenazas”

(1983-2007)



Giselle Bogaert Charny

Legajo RIN 169

Año 2008



A mis padres por el constante apoyo y comprensión.

A mis amigas, especialmente a Gaby y Valen por su ayuda invaluable.

A José por haber estado a mi lado todos estos años.



ÍNDICE

TEMA	4
INTRODUCCIÓN	5
MARCO TEÓRICO	15
CONTEXTO MUNDIAL Y REGIONAL	28
Período de Guerra Fría	28
Período de Post - Guerra Fría	31
Fin de Post - Guerra Fría.....	35
DESARROLLO	37
Presidencia de Raúl Alfonsín.....	38
Dimensión Política	38
Dimensión Normativa - Operativa.....	40
Presidencia de Carlos Menem	43
2Dimensión Política	43
Dimensión Social.....	53
Dimensión Normativa - Operativa.....	56
Presidencia de Fernando De la Rúa	65
Dimensión Política	65
Dimensión Social.....	70
Dimensión Normativa - Operativa.....	74
Presidencia de Néstor Kirchner.....	80
Dimensión Política	80
Dimensión Social.....	85
Dimensión Normativa - Operativa.....	89
REFLEXIONES FINALES	96
ANEXO	101
BIBLIOGRAFÍA.....	103
PUBLICACIONES OFICIALES	109



TEMA

La percepción de las “Nuevas Amenazas” en general y del terrorismo en particular en la Argentina a nivel político y social y su tratamiento dentro de los Sistemas de Seguridad y Defensa argentinos en sus dimensiones Normativa y Operativa, desde la presidencia de Raúl Alfonsín a la de Néstor Kirchner.



INTRODUCCIÓN

Desde 1983, el Sistema Internacional, entendido como el “conjunto de interacciones entre los diferentes actores internacionales”,¹ ha evolucionado de manera tal que se podría decir que la Argentina, como el resto de los Actores Internacionales, ya no se encuentra dentro del mismo escenario mundial que caracterizó el periodo de instauración del régimen democrático. En ese momento, la Argentina estaba inmersa en un contexto de plena Guerra Fría, en el que tanto Estados Unidos como la Unión Soviética, luchaban por mantener el orden que ellos consideraban conveniente. A estos dos países se los denominó superpotencias, para diferenciarlos de otras potencias de segunda categoría, por ejemplo: Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón y China.

Durante ese período, la estructura del Sistema Internacional fue básicamente bipolar, ya que eran aquellas potencias las que establecían las reglas de juego y configuraban alianzas estratégicas para su beneficio.

Por un lado estaba el bloque denominado del “primer mundo” u Occidental, conformado por Estados Unidos junto a Estados democráticos, capitalistas y por el otro, el bloque del “segundo mundo” u Oriental, liderado por la Unión Soviética y seguido por Estados comunitas relativamente desarrollados pertenecientes a la Europa Oriental.

Aunque estos dos grandes bloques nunca se enfrentaron militarmente en una guerra directa, si lo hicieron en otros frentes de batalla. Se enfrentaron en el ámbito económico, en el político, en el ideológico y hasta en el tecnológico. Además, también lograron enfrentarse a través de sus Estados partidarios. Uno de los métodos que utilizaron fue el constante financiamiento que ambas superpotencias brindaban a sus regímenes seguidores. En el caso de los Estados Unidos, apoyaba a gobiernos militares que se enfrentaban a procesos

¹ Barbé, Ester, Relaciones Internacionales, Madrid, Ed. Tecnos, 1995, pp. 113.



revolucionarios que se acercaban al socialismo. Ejemplos: cuando la CIA intervino en Guatemala para derrocar al presidente Jacobo Arbenz, contribuyó a organizar la facción rebelde de derecha en Nicaragua, la CONTRA y en Chile para ayudar a que el presidente Salvador Allende fuera depuesto por Augusto Pinochet.

Por su parte, el bloque comunista también hacía lo suyo, apoyando a grupos guerrilleros, por ejemplo en Bolivia, Colombia, Perú y al régimen comunista de Cuba, también a ésta última la ayudó económicamente durante todo el período de la Guerra Fría.

Una vez concluida la Guerra Fría, la mayoría de estos regímenes dejaron de ser geopolíticamente importantes y pasaron a un segundo plano y por ende, muchos de ellos dejaron de recibir la ayuda económica que provenía de las potencias, ayuda que en gran parte era destinada al financiamiento de sus sistemas militares y sistemas de Seguridad. Pero, no solamente dejaron de recibir ayuda económica, sino que también dejaron de recibir capacitación técnica y logística en el ámbito de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad.

Además, el fin de la Guerra Fría también provocó que los conflictos clásicos, provenientes de disputas territoriales, geo-estratégicas o por la carrera armamentista se fueran reduciendo, dándole paso a los conflictos ya no interestatales (entre Estados) sino más bien intraestatales (dentro de los Estados), por ejemplo las guerras de secesión yugoslavas.

Otro de los grandes cambios que se produjo a escala mundial en la década de los '90, y que afectó prácticamente todos los aspectos de la vida, fue el fenómeno de la globalización. Este fenómeno produjo aparentes beneficios para gran parte de los países, como por ejemplo avances tecnológicos, un gran crecimiento en el comercio mundial, acercamientos culturales, etc. Pero también ha generado grandes conflictos y ha traído consigo nuevos peligros que, si bien antes existían, no eran tan significativos, quizás por su poca relevancia o por su



escaso impacto. Pero ahora, estos peligros comienzan a destacarse con más fuerza y se precisa de mayores recursos para enfrentarlos, lo cual ha hecho que los gobiernos de los distintos Estados comiencen a rediseñar sus políticas de Seguridad y Defensa.

En cuanto a los nuevos peligros que trajo consigo la globalización, autores como Stanley Hoffman consideran al terrorismo, como un producto de ella. Según este autor, "la globalización vuelve fácilmente accesible para los fanáticos empedernidos una forma espantosa de violencia".² Otro autor que opina de manera similar a Hoffman es Thérèse Delpech, quien cree que la "adquisición de instrumentos de violencia radical por grupos o individuos cada vez más numerosos es ella misma un producto de la globalización".³ Por lo que se podría decir que según estos autores el fenómeno del terrorismo surge conjuntamente con la aparición del fenómeno de la globalización y no antes.

Pero, por otro lado, hay varios autores que no creen que el terrorismo deba ser considerado una "Nueva amenaza". Uno de ellos es Oliver Roy, para quien los ataques del 11 de Septiembre siguen siendo un atentado clásico, cometidos por kamikazes que ya se conocen desde la Segunda Guerra Mundial, llevados a cabo con una estrategia tampoco muy nueva, la del desvío simultáneo de aviones. El World Trade Center ya había sido blanco de una tentativa de voladura por Al-Qaeda en febrero de 1993. Lo que sí destaca Roy como novedad, fue el ataque a símbolos e instituciones estadounidenses en el mismo territorio de Estados Unidos, algo que no se producía desde 1812, y además que el hecho fuera televisado en vivo y en directo no sólo por la televisión norteamericana sino por las televisoras mundiales.⁴ En pocas palabras, como señala Oliver Roy, "lo que produce la novedad del 11 de

² Hoffman, Stanley, "Choque de globalizaciones", Archivos del Presente, año 7 n° 28, 2002, pp. 48. Aparecido originalmente en Foreign Affairs, 2002.

³ Delpech, Thérèse, "Política del caos. La otra fase de la mundialización", Fondo Cultura Económica, 2003, pp. 17.

⁴ Roy, Oliver, *Las Ilusiones del 11 de Septiembre*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003, pp. 10.



Septiembre es que de una sola ojeada se visualiza literalmente lo que podría ser el uso de Armas de Destrucción Masiva por un grupo terrorista. Pero la verdad radica en la percepción del peligro, no en su ejecución concreta".⁵

Otro autor que no considera a los ataques del 11 de Septiembre como algo tan nuevo es Robert Jervis, pero lo que si reconoce como novedoso fue la escala del ataque y el uso de aviones como armas en sí mismos.⁶

Podemos llegar a la conclusión de que, a pesar que los actos terroristas internacionales se vienen llevando a cabo desde la década del '80, ciertos factores hacen que hoy en día sean totalmente novedosos para la Seguridad y Defensa de los Estados, y algunos creen que es sumamente necesario que se replantee de manera intersubjetiva cuáles son los fenómenos considerados como amenazas existenciales para su Seguridad y, por lo tanto, seguritizar ciertos temas y deseguritizar otros que ya quedaron obsoletos, es decir que ya dejaron de ser amenazas.

Cuando nos referimos a seguritizar ciertos temas, nos estamos refiriendo "al proceso mediante el cual se pretende darle calidad o estatus de asunto de seguridad a un problema que puede atentar contra la supervivencia de un ente, ya sean individuos, conglomerados, Estados o la humanidad."⁷

Algunos Estados han logrado esa redefinición y adaptación necesaria pero, esta no se ha producido a escala mundial. Hasta el día de hoy hay Estados en donde no se ha logrado un consenso básico sobre la necesidad de una nueva conceptualización, y mucho menos una modernización de sus sistemas de Seguridad y Defensa.

⁵ Roy, Oliver, Op. Cit., pp. 10.

⁶ Jervis, Robert, "An interim assessment of September 11. What has changed and what has not?" Political Science Quarterly, Vol. 117, n° 1, primavera 2002, pp. 38.

⁷ Orozco Restrepo, Gabriel Antonio, "El aporte de la Escuela de Copenhagen a los estudios de seguridad", Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 20, N° 1, pp. 144.



También sería conveniente aclarar que muchas veces ni siquiera la redefinición de las amenazas, ni la modernización de las herramientas para enfrentarlas, son suficientes. Esto quedó comprobado el 11 de Septiembre del 2001, cuando la organización terrorista Al-Qaeda perpetró el atentado terrorista más impactante de la historia contemporánea, a pesar de que ya era considerada como amenaza para los Estados Unidos desde 1993.

Aunque los ataques hayan sido consumados sólo en territorio de los Estados Unidos, se podría decir que generaron un estado de alerta a escala mundial. Ningún Estado puede considerarse invulnerable ante este tipo de fenómenos. Si esta organización terrorista pudo violar el sistema de Seguridad americano, uno de los más modernos y sofisticados del mundo, ¿qué Estado podría sentirse seguro?

Como sostiene Heriberto Auel,

A partir del "ataque asimétrico" y no convencional del 11 de Septiembre de 2001, ha cambiado la "geografía estratégica" de los principales actores estatales del planeta, los cuales tomaron conciencia que las amenazas y riesgos estratégicos dejaron de ser claramente "clauswitzianos" y pasaron a ser "hobbesianos" ya que un actor menor, no estatal, asestó un golpe de gran contundencia estratégica a la única superpotencia subsistente, con medios no convencionales arrebatándole un valor central a su cultura: la libertad, pérdida en función de la imprescindible Seguridad. Quedó además abierto el uso potencial de armamento químico, bacteriológico, y nuclear (QBN), sin disuasión, aumentando el riesgo estratégico del oponente más fuerte, de modo exponencial.⁸

⁸ Citado por: Acuña, Marcelo y Runza Ricardo, *Hacia la modernización del sistema de Defensa argentino*, Editorial Altamira, Buenos Aires, Argentina, 2006, pp. 42.



En pocas palabras, los jugadores y las reglas del Sistema Internacional han cambiado. Ante ésta realidad: la Argentina ¿ha modernizado su sistema de Seguridad y de Defensa? ¿Ha redefinido sus amenazas?

Desde el reestablecimiento de la democracia en la República Argentina en 1983, los distintos gobiernos de turno han dirigido sus políticas de Seguridad Nacional bajo una perspectiva interna y, por sobretodo, retrospectiva. En otras palabras, el diseño de estas políticas ha estado influido, no tanto por el contexto internacional, sino por el pasado reciente argentino, marcado por la última dictadura militar. La Argentina no ha modificado sustancialmente su sistema normativo para regular el fenómeno del terrorismo, aún ante los continuos pedidos- sobre todo por parte de los familiares de las víctimas de los atentados a la embajada de Israel y a la AMIA- de que se avance en materia legislativa hacia el castigo al financiamiento del terrorismo.⁹

En fechas recientes, los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA volvieron a ocupar las primeras planas de la prensa Argentina. En un artículo periodístico, del Diario Clarín, se confirmaba que "el Gobierno puso en alerta a todas las fuerzas de Seguridad Federales y a la SIDE, debido al conflicto diplomático desatado con Irán por la causa AMIA".¹⁰ El artículo continuaba informando: "El alerta se debe a la hipótesis de un tercer atentado en la Argentina, tras los ataques a la embajada de Israel (1992) y la AMIA (1994). El temor es que algún grupo terrorista use el conflicto diplomático con Irán como argumento para un hipotético nuevo ataque".¹¹ Aunque días más tarde el Ministro del interior, Aníbal Fernández, desmintió que existieran tales alertas

⁹ Helfgot, Marcelo, "Terrorismo: un vacío legal que agitó la polémica por la AMIA", *Diario Clarín*, 24 de Julio de 2006, en: <http://www.clarin.com/diario/2006/07/24/elpais/p-00810.htm>. Accedido el 22/11/2006.

¹⁰ Corresponsalía, "Pusieron en alerta a las fuerzas de Seguridad por la tensión con Irán", *Diario Clarín*, 11 de Septiembre de 2006, en: <http://www.clarin.com/diario/2006/11/16/elpais/p-00801.htm>. Accedido el 22/11/2006.

¹¹ *Ibidem*.



minimizando las informaciones,¹² es de presumir que muy probablemente el gobierno esté tomando algunas medidas en el asunto.

Tampoco hay que descartar la posibilidad de que grupos terroristas utilicen el territorio argentino como santuario para sus operaciones. Según Claudio Fantini, "las organizaciones terroristas tienen la misma lógica que las organizaciones mafiosas: van buscando las grietas donde desarrollar su tarea y crecer en aquellos lugares donde la presencia del Estado es frágil. Por eso, en países como Argentina, pueden encontrar el ámbito propicio para crecer".¹³ Además, las grietas no sólo pueden aparecer por un Estado frágil, también pueden aparecer dentro del sistema legal de un país y como explica Carlos Corach:

Un dato que recorre las investigaciones acerca de nuevos hechos terroristas es el hecho de que los terroristas cuentan con una capacidad especial para transitar las diversas jurisdicciones nacionales, usando los recovecos y las lagunas jurídicas para proteger sus actividades. De hecho han transformado esa capacidad en una de sus principales ventajas comparativas en su negocio de muerte internacional.¹⁴

En relación a esto último, los Estados Unidos tienen una política muy bien detallada en cuanto al accionar frente a la Guerra contra el terrorismo y es descrita en "La Estrategia de Seguridad Nacional". En ella se detalla los pasos básicos a seguir en esta guerra:

¹² Corresponsalía, "INTERPOL lanzó el pedido de captura contra ocho iraníes", *La Voz del Interior*, 17 de Noviembre de 2006, pp. 3A.

¹³ Citado por: Ramos, Carmen María, "La Argentina, fácil blanco para el terrorismo", *La Nación*, en: http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=779759.

¹⁴ Corach, Carlos y Baizán, Mario, *La respuesta Argentina frente al terrorismo*, FUPOMI Ediciones, Buenos Aires, Argentina, Octubre 2002, pp 34.



- Prevenir ataques terroristas antes de que ocurran.
- Negar la adquisición de Armas de Destrucción Masiva a los Estados canallas y a sus aliados terroristas.
- Negarle a los grupos terroristas el apoyo y el santuario de Estados canallas.
- Negarle a los terroristas el control de ninguna nación que puedan usar como base para la propagación del terror.¹⁵

Para la administración Bush, no hay diferencia entre un grupo terrorista y un Estado que les permita a éstos desenvolverse sin ningún tipo de problema. Esto es lo que afirma Andrés Oppenheimer en su libro *Cuentos Chinos* luego de realizar varias entrevistas a miembros de la Administración Bush. Según el autor, "Para el Pentágono, el aumento de la delincuencia y la proliferación de "áreas sin ley" en América Latina constituyen una preocupación mucho mayor de lo que muchos piensan. Contrariamente a lo que ocurría hace dos décadas, cuando los gobiernos de Washington se preocupaban por los gobiernos latinoamericanos hostiles que asumían demasiados poderes, ahora –en la era de la lucha contra el terrorismo- la mayor preocupación parecían ser los gobiernos débiles de cualquier signo ideológico, que no pudieran controlar su territorio".¹⁶

Como hemos visto, a lo largo de toda la introducción, el contexto internacional ha mutado, las amenazas, entre algunas de sus características, ya no son previsibles y además son transnacionales, es decir que tienen la capacidad de penetrar el territorio de cualquier Estado. Argentina, en este sentido ya ha sufrido la imprevisibilidad y transnacionalidad de la amenaza del terrorismo. En realidad, para Argentina dejó de ser amenaza para convertirse en una situación de inseguridad. Por estos motivos se considera necesario

¹⁵ Gobierno Nacional de los Estados Unidos, "The National Security Strategy", Marzo, 2006, pp. 9, en: www.whitehouse.gov/nss/2006/index.html.

¹⁶ Oppenheimer, Andrés, *Cuentos Chinos: El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*, Debolsillo, Buenos Aires, 2007, pp. 32.



realizar un estudio que analice como han sido percibidas las "Nuevas Amenazas" en la Argentina, tanto desde lo político como desde lo social y su consecuente securitización o desecuritización.

El objetivo general de este trabajo es analizar las percepciones de las "Nuevas Amenazas" en general y del terrorismo en particular a nivel político y social y cuál ha sido el tratamiento que se les ha otorgado dentro de los Sistemas de Seguridad y Defensa argentinos en sus dimensiones Normativa y Operativa, desde la presidencia de Raúl Alfonsín a la presidencia de Néstor Kirchner (1983-2007).

Los objetivos específicos son:

1. Analizar los discursos y opiniones de estadistas, politólogos y especialistas argentinos en materia de Seguridad y Defensa.
2. Analizar la percepción de la población argentina respecto a las "Nuevas Amenazas".
3. Analizar el marco normativo-legal que regula el Sistema de Seguridad Nacional e indagar cuál ha sido el tratamiento otorgado a las "Nuevas Amenazas" y sobre todo al terrorismo como amenaza emergente.
4. Indagar e interpretar la capacidad operativa de las Fuerzas de Seguridad y las Fuerzas Armadas argentinas y analizar si han existido cambios significantes desde la llegada de la democracia hasta nuestros días.

Una vez concluido este trabajo, se espera poder ver si hay una cierta securitización de las "Nuevas Amenazas" en general y del terrorismo en particular por parte de los Actores Securitizadores argentinos o no.

En caso de que el resultado sea positivo, se espera ver cómo se pasó del discurso al acto securitizador a través de la sanción de leyes o decretos que pongan en papel lo que los actores consideraban como amenaza. Por último, se



espera ver cómo, tanto discursos como normas, son materializados en el ámbito de la Seguridad y Defensa, a través de la asignación de mayores recursos.

En caso contrario, es decir, en caso de que no haya habido una seguritización de las "Nuevas Amenazas" o del terrorismo, se podrá ver que para los Actores Seguritizadores, éstas no son consideradas como amenazas existenciales para la Seguridad argentina o hay otros elementos que están entrando en juego.

Si conoces a los demás y te conoces a ti mismo, ni en cien batallas correrás peligro; si no conoces a los demás, pero te conoces a ti mismo, perderás una batalla y ganarás otra; si no conoces a los demás ni te conoces a ti mismo, correrás peligro en cada batalla. La guerra es de vital importancia para el Estado; es el dominio de la vida o de la muerte, el camino hacia la supervivencia o la pérdida del Imperio: es forzoso manejarla bien. No reflexionar seriamente sobre todo lo que le concierne es dar prueba de una culpable indiferencia en lo que respecta a la conservación o pérdida de lo que nos es más querido; y ello no debe ocurrir entre nosotros.

Sun Tsu, estrategia chino, siglo V a.C.



MARCO TEÓRICO

Desde el fin de la Guerra Fría, en el ámbito teórico de la Seguridad Internacional, han surgido importantes debates entre las Escuelas Tradicionalistas (Traditionalist), quienes apoyaban un concepto de Seguridad estrecho, básicamente relacionado al ámbito político-militar y las Escuelas Liberales (Wideners), quienes proponían una ampliación del concepto.

El argumento de la escuela Tradicional funcionó muy bien durante gran parte de la Guerra Fría. Según sus paradigmas el Estado era el único objeto referente para el estudio de la Seguridad y al mismo tiempo era el Actor Seguritizador (más adelante se desarrollaran estos conceptos).¹⁷ Por lo tanto, lo único que les preocupaba era la supervivencia del Estado y las amenazas que provenían de los arsenales nucleares de los países enemigos.

Para los liberales, las relaciones internacionales están caracterizadas por la cooperación y la interdependencia, lo que hace imposible que la agenda de seguridad esté acotada a los temas políticos y militares solamente, por lo que se tendría que incluir otros temas como por ejemplo: cuestiones ambientales, económicas, migratorias, criminales, etc. Además, creen que tanto el Objeto Referente como los Actores Seguritizadores varían, no sólo en relación a los distintos Estados sino también al contexto histórico.¹⁸

A partir de éste debate surgió la Escuela de Copenhagen como una posición intermedia entre los tradicionalistas y los liberales. Sus referentes, Ole Waever y Barry Buzan, junto con otros teóricos fundaron "The Copenhagen Peace Research Institute". Este Instituto proporcionó una variante alternativa a los estudios sobre Seguridad. Se alejó tanto de la Escuela Tradicionalista, al posibilitar una Agenda de Seguridad más amplia de la que esta última

¹⁷ Tassinari, Fabrizio, *Mare Europaeum: Baltic Sea Region Security and Cooperation from Post-Wall to Post-Enlargement Europe*, Univ. of Copenhagen, Copenhagen, 2004, pp. 38.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 39.



proponía, pero también se alejó de la Escuela Liberal, al considerar que era necesario separar los temas que pertenecían al ámbito de la seguridad de los que no.¹⁹ La Escuela de Copenhagen tiene su base y asiento en universidades e institutos europeos, base que la diferencia de las teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales que tienen su origen en Estados Unidos.²⁰

Las ideas centrales de la Escuela de Copenhagen son: la Teoría de Seguritización, la idea de Sectores de Análisis y Objetos de Referencia y la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional (esta última, no será utilizada en el trabajo).

Para cumplir con los objetivos de este trabajo se utilizarán como marco teórico la Teoría de la Seguritización. Se ha optado por esta teoría porque se comparte la idea de que "la seguridad debe entenderse como un concepto multidimensional, dado que las amenazas a los aparatos estatales pueden ser de múltiple naturaleza".²¹ Por ejemplo, para algunos Estados un 2% de inmigrantes puede ser una amenaza, mientras que para otros un 20% es aceptable.²² Héctor Luis Saint-Pierre considera que, "la amenaza es un concepto relativo a una concepción estratégica autónoma porque siempre se constituye en y para una percepción. Justamente por eso, las amenazas siempre y sólo serán percibidas por una unidad decisoria, es decir, una unidad política."²³

Nos centramos en la teoría de Seguritización para poder indagar y analizar cuáles han sido los actores o fenómenos que, subjetivamente, se han

¹⁹ Waever, Ole, *Securitisation: Taking stock of a research programme in Security Studies*, Febrero, 2003, pp. 5.

²⁰ Orozco Restrepo, Op. Cit., pp. 142.

²¹ Bartolomé, Mariano, *La Seguridad en el año 10 D.G*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1999, pp. 174.

²² Sisco y Chacón, Op.Cit., pp. 139.

²³ Saint-Pierre, Héctor Luis, "Una reconceptualización de las Nuevas Amenazas: de la subjetividad de la percepción a la Seguridad cooperativa", en López, Ernesto y Sain, Marcelo Fabián, eds., *"Nuevas Amenazas" Dimensiones y perspectivas. Dilemas y Desafíos para la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2003, pp. 22



considerado amenazantes para la Seguridad y Defensa Argentina y, por lo tanto, su necesidad de seguritizarlos o no.

La Teoría de Seguritización postula:

El significado de un concepto se encuentra en su uso y no es algo que se pueda definir analítica o filosóficamente de acuerdo a lo que sería mejor. El significado se encuentra, no en lo que las personas conscientemente piensan qué significa el concepto, sino en como implícitamente lo usan de una manera y no de otra.²⁴

Por consiguiente, a través de esta teoría se podría afirmar que, las amenazas que de cierta forma ponen en peligro la soberanía o la vida de los habitantes de la Argentina, son una construcción subjetiva que llevan a cabo los actores seguritizadores, es decir, aquellos actores que seguritizan los temas a través de la declaración de que algo es amenazado.

Según esta óptica, la Seguridad es una práctica autoreferencial, ya que es en ésta práctica cuando un tema o fenómeno se convierte en tema de Seguridad, no porque necesariamente existe una real amenaza existencial, sino porque el tema es presentado como una amenaza.²⁵ En pocas palabras una amenaza se convierte en tema de Seguridad en la medida que se la etiqueta como tal. Además, se necesita que sea declarada como una amenaza existencial para el Estado y que implique la utilización de medidas extraordinarias para enfrentarla.

Pero no solamente hace falta que sea definida como tal, también es necesario que ese proceso de definición sea un proceso de construcción a través

²⁴ Buzan, Barry, Waever, Ole y de Wilde, Jaap, *Security. A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 24.

²⁵ Waever, Op. Cit., pp. 6.



de un entendimiento compartido de lo que es considerado colectivamente como una amenaza.²⁶

Las dimensiones que se utilizarán para abordar el análisis, desde la perspectiva de la securitización son:

- OBJETO REFERENTE: cosas que existencialmente se ven amenazadas y por lo tanto, tiene un pedido legítimo de supervivencia.
- ACTORES SECURITIZADORES: actores que securitizan los temas a través de la declaración de que algo -objeto referente- es amenazado.
- ACTORES FUNCIONALES: actores que afectan la dinámica de un sector. Son actores que significativamente tienen influencia en el campo de la Seguridad.
- AUDIENCIA: son aquellos que tienen que ser convencidos para que la securitización sea un éxito.²⁷

El elemento AUDIENCIA es muy importante en este trabajo ya que a través de él se va a poder advertir que "la Opinión Pública de un país constituye un factor a tener en cuenta en la lucha contra el terrorismo; dado que ésta condiciona las respuestas de aquellos Estados institucionalmente débiles..."²⁸

En el ámbito de la Seguridad, existen muchos Actores Securitizadores que intentan securitizar cierto objeto referente, pero una Securitización exitosa depende de una audiencia que acepte el argumento securitizador.²⁹

²⁶ Ibidem.

²⁷ Waever, Op. Cit., pp. 7.

²⁸ Schulmeister, Gastón, *La importancia de la Opinión Pública en la Lucha contra el Terrorismo Internacional: Construcción de un modelo de escenarios a partir del caso argentino*, Fundación Fundar-Justicia y Seguridad, pp. 248.

²⁹ Ibidem.

A través de esta teoría se podrá analizar qué es lo que, desde 1983 hasta ahora se ha considerado intersubjetivamente como una amenaza para la Argentina y qué no y, por consiguiente, qué temas se han securitizado y cuáles se han desecuritizado.

Para los teóricos de la Escuela de Copenhagen hay varios Sectores de Análisis y por ende varios Objetos Referentes a tener en cuenta. A través de la siguiente tabla se podrá tener un conocimiento sobre los distintos Objetos Referentes y a que sector pertenece cada uno y cuales son los actores que lo intentan securitizar.

Las teorías clásicas solamente tenían en cuenta como Sectores de Análisis aquellos que contenían al Estado como único Objeto Referente. En cambio, los teóricos de la Escuela de Copenhagen no sólo tienen en cuenta al Estado como objeto Referente sino además al sector económico, social, y al medio ambiente.

EL OBJETO REFERENTE DE LA SEGURIDAD			
Sector de Seguridad	Objeto Referente	Actor(es) que securitiza(n)	Actor(es) funcionales
Militar	Estado	Representantes estatales, grupos de presión, servicios de inteligencia	Gobiernos, ejércitos, industrias de armamentos
Político	Estado, casi super-estado, minorías, clanes, movimientos transnacionales	Líderes estatales, gobiernos, representantes oficiales	Partidos políticos, lobbies de poder
Económico	Empresa/Estado	Individuos, sindicatos, gobierno local y estatal	Bancos, operadores financieros
Medio Ambiental	Medio Ambiente	Estado, activistas, ONGs	Empresas transnacionales, empresas estatales, industria agrícola

Societal	Identidades colectivas a gran escala	Representantes estatales, fuerzas políticas de oposición, algunos movimientos sociales, líderes religiosos oficiales o no	Medios de comunicación
-----------------	--------------------------------------	---	------------------------

Fuente: tabla adaptada de Moller, Bjorn (1996): “Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos”, Desarrollo Económico- revistas ciencias sociales IDES, Buenos Aires, Vol. 36, N° 143, p.769-792.³⁰

Los sectores de análisis que se tendrán en cuenta a los fines de este trabajo son: el sector militar y el sector político, ya que amenazas como el terrorismo y el narcotráfico estarían amenazando a estos sectores y también se tendrá en cuenta el sector medio ambiental, ya que una de las tantas “Nuevas Amenazas” sería la destrucción del medio ambiente.

Un caso reciente que nos puede servir como para entender el proceso de securitización es el ataque de la coalición anglo-estadounidense contra Irak. Para esto utilizaremos la aplicación práctica que realizaron Claudia Sisco Marcano y Oláguer Chacón Maldonado, en su trabajo “Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad”. Para estos autores “ en el caso de la Guerra de Irak, el presidente Bush presentó al régimen de Saddam Hussein como una amenaza para la seguridad mundial, para lo cual realizó un enorme esfuerzo diplomático y mediático para demostrar que el líder iraquí y sus armas de destrucción masiva eran un problema inminente de supervivencia”.³¹ Como siguen exponiendo los autores, “Bush utilizó varios elementos amenazadores, el terrorismo, el peligro de las armas químicas y bacteriológicas en manos de Hussein y el peligro que implicaba el propio presidente iraquí para la paz mundial, incluso utilizó la simbología religiosa como la lucha entre el bien y el mal, etc. En su discurso no quedaba claro si la guerra era contra el terrorismo,

³⁰ En: Orozco, Gabriel, “Problemas y desafíos de la seguridad en la Globalización”, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006, pp. 35, en: www.caei.com.ar.

³¹ Sisco Marcano, Claudia y Chacón Maldonado, Oláguer, “Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad”, Revista Venezolana de Ciencia Política, Número 25, Enero-Junio, 2004, pp. 142.

contra Irak o contra Hussein”.³² En cuanto al objeto referente se habló de: “la defensa del mundo, de los estados Unidos y del mismo pueblo iraquí”.³³ Según los autores el error del presidente Bush, fue no dejar muy en claro ni los elementos amenazadores ni los objetos referentes, lo que hizo que fracasara en convencer a la comunidad internacional de la amenaza que presentaban Hussein o Irak o el terrorismo.

En el siguiente cuadro se podrá observar cada elemento del Acto securitizador de George W. Bush según los autores.

Actor Securitizante	Objeto Referente	Amenaza Existencial
Estados Unidos	EEUU/Mundo/Pueblo Iraquí	Hussein y su gobierno

Fuente: Cuadro adaptado de Sisco y Chacón, *Op, Cit.*, pp. 144

Para poder alcanzar los objetivos planteados se llevará adelante una investigación exploratoria, dado que esta clase de estudios son, en palabras de Adrián Scribano, “preponderantes en áreas donde los problemas no están lo suficientemente desarrollados.”³⁴ Por lo tanto, al optar por este tipo de investigación se podrá alcanzar una visión general aproximada del tema en estudio.

Al no contar con una hipótesis testeable al comienzo de la investigación, se descarta que este trabajo sea del tipo deductivo. Por lo tanto, a través de métodos inductivos, una vez concluida la investigación probablemente se podrá formular una hipótesis y observaciones teóricas como primer paso en el estudio de esta temática.

La estrategia metodológica que se utilizará para abordar los objetivos de investigación será, en términos generales, esencialmente cualitativa.

³² Sisco, *Op. Cit.*, pp. 143.

³³ *Ibidem.*

³⁴ Scribano, Adrián, *Introducción al proceso de investigación en Ciencias Sociales*, Editorial Copiar, Argentina, 2002, pp. 23.



Para abordar el primer objetivo de este trabajo, el análisis sobre la construcción intersubjetiva de los conceptos de Amenaza y Seguridad por parte de los estadistas, politólogos y especialistas, se realizará un análisis de discurso de los actores securitizadores y funcionales de la escena nacional.

Siguiendo las unidades de análisis de la Teoría de Seguritización, sólo se tendrán en cuenta, como actores securitizadores, aquellos que conforman el sistema de Defensa Nacional, es decir, a los Presidentes de la Nación, a los Jefes de gabinete, a los Ministros de Defensa y a los Jefes de estado Mayor Conjunto, y aquellos actores que conforman el Sistema de Seguridad Interior Gobernadores de las provincias, Ministros del Interior, de Defensa y de Justicia y Jefes de la policía Federal. Como actores funcionales se tendrán en cuenta aquellos politólogos y especialistas que hayan tenido influencia significativa en el campo de la Seguridad y también se tendrá en cuenta a los Gobiernos de otros países y a los lobbies de poder.

Se utilizarán, como fuentes primarias, entrevistas que se les hayan realizado a los estadistas y a los expertos en la materia, como también declaraciones y opiniones públicas ante los medios de comunicación, y libros que hayan publicado sobre temas de Seguridad y Defensa.

Como fuentes secundarias se tendrán en cuenta tanto libros como artículos periodísticos, en los que aparezcan declaraciones de los actores securitizadores y funcionales.

Para poder analizar el elemento AUDIENCIA, de la teoría de seguritización, se utilizarán los trabajos llevados a cabo por parte del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), titulados "La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa"³⁵ de los años 1998, 2002 y 2006. Los datos de este trabajo pertenecen a encuestas llevadas a cabo a ciudadanos comunes (alrededor de 2408 encuestados) como también a líderes

³⁵ A los trabajos se los puede conseguir en: www.cari.org.ar/publicaciones.



de opinión (alrededor de 192 encuestados) de todo el país. A través de estos trabajos se podrá percibir cuál ha sido la postura de la opinión pública ante la seguridad y defensa a medida que el contexto internacional cambiaba. Entre los líderes de opinión argentinos que se encuestaron se encuentran Académicos, miembros de la Administración Pública, Dirigentes Políticos, Eclesiásticos, Empresarios, Militares, Periodistas y Sindicalistas.

A través de una investigación documental de fuentes primarias, como por ejemplo leyes, decretos y resoluciones del Estado Argentino, y declaraciones de los órganos competentes de Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos y del MERCOSUR, y las disposiciones emitidas por los organismos subsidiarios con jurisdicción específica como el Comité contra el terrorismo de ONU y el Comité Interamericano de la OEA, se podrá alcanzar el tercer objetivo de esta tesis, que es analizar el tratamiento otorgado al terrorismo en el ámbito normativo legal. Los documentos que serán analizados serán los siguientes:

- Ley de Defensa Nacional 23.554
- Ley de Seguridad Interior 24.059
- Libro Blanco de la República Argentina de 1998
- Revisión del Libro Blanco del 2001
- Proyecto de ley de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática
- Reglamentación de la ley de la Defensa Nacional del 2006
- Compromiso de Mar del Plata



Aunque no se pueda obtener el acta original de todos estos documentos, se los considera como fuentes primarias, ya que son obtenidas de las páginas oficiales del Estado Argentino, de las organizaciones internacionales, o presentados por ministros del interior.³⁶

Por último, para alcanzar el cuarto objetivo, se analizarán los presupuestos nacionales desde 1995 hasta 2007 para poder ver la importancia que se le ha dado a los servicios de Seguridad y Defensa a lo largo de todos estos años.

Antes de avanzar con el trabajo es necesario aclarar ciertos conceptos fundamentales que serán utilizados a lo largo de todo el desarrollo.

Para la definición de los conceptos Conflicto, Desafío y Amenaza seguiremos las definiciones de Guillermo Cesar Viola.³⁷

CONFLICTO: desde el punto de vista general, es la situación resultante del enfrentamiento entre el accionar del Estado y un oponente importante - pueden ser entes internacionales o internos de una Nación - en relación con el logro o preservación de los respectivos objetivos políticos.

Cuando el conflicto demande la participación de las Fuerzas Armadas en forma directa o indirecta, éste se constituirá en un elemento de interés para el ámbito de la Defensa Nacional.

DESAFÍO: significa provocación, reto. El desafío es toda aquella situación estructural y crítica que afecta con diversa intensidad al Estado Nacional, pudiendo o no requerir el empleo del facto militar. El desafío exige

³⁶ Se toma esta concepción de fuente primaria del libro de: Eco, Humberto, *Como se hace una tesis*, Barcelona, Editorial Gedisa, S.A., 2005, pp. 67.

³⁷ Viola, Guillermo Cesar, "Los nuevos desafíos. ¿Conflictos o Amenazas? El riesgo de su militarización", Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Serie Documentos de trabajo del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos N° 3, Diciembre, 1997, pp. 1.



ser permanentemente monitoreado, dado que puede transformarse en un potencial foco de conflicto.

AMENAZA: es una acción o una situación actual o potencial en la que un oponente eventual muestra la intención de ocasionar algún tipo de daño o da indicios de la probable concreción de un perjuicio en contra de los propios objetivos e intereses.

INSEGURIDAD: Es la situación en la que se presenta una amenaza y no se cuenta con los medios para enfrentarla.³⁸

En cuanto a los conceptos de Defensa Nacional y Seguridad Interior nos basaremos en las definiciones que estipulan las leyes argentinas respectivas en la materia.

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.³⁹

SEGURIDAD INTERIOR: es la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardados la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.⁴⁰

Como marco conceptual para entender las "Nuevas Amenazas" seguiremos el concepto que desarrolla Ernesto López.

³⁸ Weaver, Op. Cit., pp. 8.

³⁹ Congreso Nacional- Argentina, Ley de Defensa Nacional N° 23.554, Buenos Aires, Abril, 1988, art. 2°.

⁴⁰ Congreso Nacional- Argentina, Ley de Seguridad Interior N° 24.059, Buenos Aires, Enero, 1992, art. 2°.

NUEVAS AMENAZAS: serie de fenómenos de más o menos reciente aparición, que estarían implicando desafíos o problemas novedosos para la Seguridad de los estados, de las sociedades de los estados, de las sociedades que los constituyen y/o de los individuos que habitan en ella. Son asuntos más o menos nuevos –o tenidos por tales- que ocurren por fuera del campo de la Seguridad tal como es concebida desde los abordajes convencionales.⁴¹

Pero además, hay que tener en cuenta lo que explica Cristian Lora: dentro del conjunto de fenómenos denominados "Nuevas Amenazas" pueden encontrarse actividades tan disímiles como "el terrorismo internacional, las narcoactividades, el crimen organizado internacional, el tráfico ilegal de armas, la degradación del medio ambiente, el fundamentalismo religioso, la pobreza extrema y las migraciones internacionales. Este listado puede ser más amplio o estrecho dependiendo de quién sea el que los enumere".⁴² Además, también la enumeración que se haga depende mucho de qué Estados se esté hablando porque "no todos los fenómenos que se registran como nuevas amenazas impactan de igual forma entre los Estados de la región...En otras palabras, no hay una agenda de Seguridad regional común y homogénea en relación con las nuevas amenazas".⁴³

AMENAZAS CLÁSICAS VS. NUEVAS AMENAZAS: Las amenazas clásicas o tradicionales desde los paradigmas westfalianos y clausewitzianos, han sido las amenazas provenientes de una agresión por parte de un actor estatal utilizando su poder militar, es decir, una guerra convencional entre ejércitos convencionales. A veces, este actor estatal era un vecino con constante deseo de expansión territorial, o con un gran interés por los recursos naturales de otro país. Otras veces la amenaza provenía de la diferencia cultural,

⁴¹ López, Ernesto, "Nueva problemática de Seguridad" en López Ernesto y Sain, Marcelo Fabián, eds., "Nuevas Amenazas" Dimensiones y perspectivas. Dilemas y Desafíos para la Argentina y el Brasil, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, 2003, pp. 57.

⁴² Lora, Cristian, "El confuso concepto de las Nuevas Amenazas", en http://www.prensamericosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=365, pp. 1, al 11/10/07.

⁴³ Ibidem



ideológica o religiosa entre países. También, el poder económico y militar de un país ha sido visto como amenaza. Sin importar el tipo de amenaza, en general, eran amenazas simétricas, es decir, los actores que se enfrentaban poseían fuerzas de naturaleza y volúmenes muy similares.

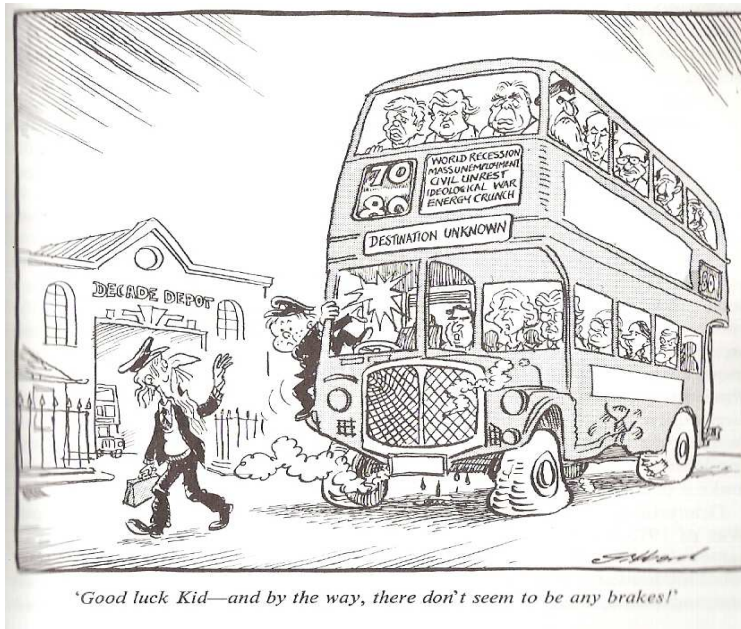
En cambio, las "Nuevas Amenazas", no sólo vienen de actores estatales, no son estrictamente militares, no disputan formalmente la soberanía de un Estado ni su integridad territorial, pero si intentan penetrar el Estado, afectando no sólo a las instituciones sino también a las personas de ese Estado, lo cual hace peligrar su integridad física y moral. Lo que diferencia este tipo de amenazas de las amenazas clásicas, es que, dado su tipo y naturaleza, el Estado no puede controlarlas, neutralizarlas o combatir las militarmente, lo que hace que sean amenazas asimétricas. Y dado su clandestinidad y transnacionalización, son difíciles de estimar y de predecir.

CONTEXTO MUNDIAL Y REGIONAL

PERÍODO DE GUERRA FRÍA

Dado que el interés de este trabajo está puesto en el período que va desde la presidencia de Raúl Alfonsín hasta la presidencia de Néstor Kirchner, llevaremos adelante una descripción del contexto mundial desde la década de los '80 en adelante, para tener cierto grado de conocimiento del escenario internacional en el cual estaba inserta la Argentina.

El mundo entró a la década de los '80 con cierto desconocimiento y se podría decir, con cierto temor. No se sabía claramente cual era el destino que les deparaba a las Relaciones Internacionales. Los hombres y mujeres de estado no veían el comienzo de la década de los '80 con mucho entusiasmo. Este estado de incertidumbre fue expresado por el caricaturista del diario inglés The Guardian, Les Gibard, mostrando a políticos viajando en un autobús con “destino desconocido”.



TRADUCCION: “Buena suerte pequeño- ah por cierto, parece ser que no tiene frenos”.

FUENTE: *Success in Twentieth Century World Affairs*, pp. 365



A comienzos de la década del '70, el auge económico que se venía viendo desde el fin de la II Guerra Mundial, comenzó a mostrar importantes señales de agotamiento.

En 1973 y 1974 se produjo la primera crisis energética. En esta ocasión la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidió elevar los precios del crudo para así obtener una mayor ganancia. El precio del crudo en un año aumentó un 500%, afectando al resto de los precios de los demás bienes. Esto generó una gran crisis en las economías industrializadas como también en las economías exportadoras de materia prima. En el caso de la Argentina, su economía sufrió el cierre del mercado europeo para la exportación de carne.

Ya a principios de la década de los '80 la crisis económica era mundial, los graves problemas económicos hicieron que el optimismo se perdiera definitivamente.

Pero además, la inestabilidad en el ámbito de las Relaciones Internacionales seguía su curso. La Guerra Fría no había concluido, es más, muchos consideran que los años que van desde 1979 a 1985 fueron uno de los periodos más calientes de la Guerra Fría.

Estados Unidos en 1983 anunciaba, a través de su presidente Reagan, la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE), conocida comúnmente como "la Guerra de las Galaxias". Esta iniciativa consistía en un programa de investigación tendente a la neutralización de los misiles soviéticos con medidas defensivas. Con este anuncio, los Estados Unidos cambiaban por completo las reglas de juego existentes, ya que la IDE implicaba la Defensa antimisiles, lo cual hacía prácticamente inútil todo el arsenal nuclear con el que contaba la Unión Soviética.

En 1985, el reformista Mijaíl Gorbachov accede al poder en la URSS e inaugura la Perestroika (reestructuración) del sistema económico y político, así como la Glasnot (transparencia) y el "Nuevo Pensamiento". Medidas que, a



pesar de que fueron pensadas para mejorar la situación económica y social de la URSS, terminaron llevándola a la desintegración.

Un año mas tarde, el gobierno de Reagan se vio afectado por el escándalo "Irán-Contra", en el que se descubrió que habían sido desviados fondos de la venta de armas clandestinas a Irán que, en ese momento, estaba en guerra con Irak, cuyas ganancias se destinaban a apoyar a los contras que luchaban (a través de acciones terroristas) contra los sandinistas en Nicaragua.⁴⁴

En 1989, el mismo año en el que en la Argentina asumía el segundo gobierno democrático desde 1983, a nivel internacional se estaban llevando a cabo procesos que marcarían de forma definitiva el fin de la Guerra Fría. Uno de los tantos acontecimientos que marcó la decadencia de la Unión Soviética en el ámbito militar fue su retirada del territorio de Afganistán, luego de 10 años de ocupación. El 9 de Noviembre de 1989, en Alemania se abre el Muro de Berlín, muro que selló, de manera simbólica, la división entre Occidente y Oriente y se anunciaba la celebración de elecciones libres. Dos años más tarde se disolvía la URSS, estableciendo el fin de la Guerra Fría.

⁴⁴ Howard, Michael y Roger Louis, W, *Historia Oxford del Siglo XX*, Editorial Planeta S.A., Barcelona España, 1999, pp. 666.

PERÍODO DE POST - GUERRA FRÍA

Con el fin de la Guerra Fría aparecieron numerosas conjeturas sobre lo que iba a ocurrir en el Sistema Internacional en los años venideros. Una de las primeras reflexiones fue la de Francis Fukuyama, quien en su libro, *El fin de la historia y el último hombre*, afirmaba que "la historia en principio ha terminado", refiriéndose a que la Historia humana como lucha entre ideologías había concluido, y dio inicio a un mundo basado en la política y economía liberal que se habrían impuesto a las utopías tras el fin de la Guerra Fría.⁴⁵

Según Francis Fukuyama:

Podemos pensar en la historia humana como en un diálogo o una competición entre diferentes regímenes o formas de organización social. Las sociedades de "refutan unas a otras, en ese diálogo, triunfando de las demás o durando más que las demás, a veces mediante la conquista militar, en otros casos por la superioridad de su sistema económico, en otros gracias a su mayor cohesión política interna. Si las sociedades humanas, a lo largo de los siglos, evolucionan hacia una sola forma de organización sociopolítica o convergen en ella, como la democracia liberal, y si las personas que viven en democracias liberales no expresan ningún descontento radical con sus vidas, podemos decir que el diálogo ha llegado a una conclusión final y definitiva. El filósofo historicista se verá obligado a aceptar la superioridad y finalidad de la democracia liberal que ella misma proclama.⁴⁶

⁴⁵ Sanhueza Carvajal, Raúl, "Revistando a Francis Fukuyama y Samuel Huntington. Análisis crítico de los paradigmas sobre el orden de la postmodernidad", en *Diplomacia* N° 104, Santiago de Chile, Chile, Octubre-Noviembre, 2005, pp. 24.

⁴⁶ Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*, citado por: Orozco, Gabriel, "Problemas y Desafíos de la Seguridad en la Globalización", Centro Argentino de Estudios Internacionales, pp. 62 en: www.caei.com.ar.



A partir de este nuevo escenario internacional varios autores comenzaron a especular con qué tipo de orden mundial nos encontraríamos. Autores provenientes de la escuela neoconservadora percibían un orden internacional más bien unipolar, es decir, que el orden sólo sería garantizado por un Estado hegemónico. Uno de sus autores más representativos fue Charles Krauthammer, quien consideraba a los Estados Unidos como una potencia capaz de "desempeñar un papel decisivo en cualquier lugar del mundo", y creía que las amenazas sólo provendrían de países dotados con armas nucleares, misilísticas y químicas.⁴⁷ Por otro lado, se encontraban los autores que "veían en el mundo de la posguerra fría la posibilidad de ver corporizadas sus profecías en torno a la viabilidad de los modelos de cooperación".⁴⁸

Mientras tanto, un pequeño grupo en Washington D.C. veía la situación de una manera distinta. Algunos neoconservadores desde hace ya un tiempo venían repitiendo que: "la posguerra fría no era un momento de apaciguamiento ideológico; había nuevas amenazas, concentradas especialmente en Oriente Próximo y, entre ellas, el Islam radical".⁴⁹ Creían que la desaparición de la URSS no necesariamente traería una época de paz ni de Seguridad. No estuvieron de acuerdo con la proclamación de Bush padre de un "Nuevo Orden Mundial" caracterizado por el triunfo del derecho, la democracia y la economía de mercado. Tenían muy claro quién se convertiría en el futuro enemigo de Occidente: "los regímenes perversos, radicales, que apoyaban a los movimientos terroristas y que disponían de armas de destrucción masiva o estaban a punto de adquirirlas".⁵⁰ Lo que los neoconservadores no tuvieron en cuenta fue que los medios de terror no serían

⁴⁷ Krauthammer, Charles, "The unipolar moment", *Foreign Affairs*, Vol. 84, Enero/Febrero 2005, pp. 23.

⁴⁸ Pérez Llana, Carlos, *El regreso de la historia: la política internacional durante la posguerra fría 1989-1997*, Editorial Sudamericana S.A. Buenos Aires, Argentina, 1998, pp. 25.

⁴⁹ Frachon, Alain y Vernet, Daniel, *La América Mesiánica: los orígenes del neoconservadurismo y las guerras del presente*, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, España, 2006, pp. 23.

⁵⁰ Frachon y Vernet, Op. Cit., pp. 17.



los que ellos preveían sino que serían medios de muy fácil acceso y muy económicos, como por ejemplo un auto bomba o el secuestro de un avión.

La realidad les daba la razón, ya que desde 1980 se venían llevando a cabo atentados terroristas por todo el mundo, no solamente contra objetivos norteamericanos sino que otros países también fueron víctimas de éste tipo de acciones. El atentado contra el vuelo 103 de Pan American Airlines en Diciembre de 1988, los primeros atentados al Wall Trade Center en 1993, contra las embajadas americanas en Tanzania y en Kenia el 7 de Agosto de 1998, los atentados contra la Amia y la Embajada de Israel en la Argentina en 1992 y 1994, son sólo algunos de los más de mil cuatrocientos atentados ocurridos desde 1980.⁵¹

Hoy en día, los terroristas pueden acceder de una manera muy simple armas biológicas o químicas, tales como ántrax, ricina y sarin, que son mucho más económicos, más fáciles de producir y de esparcir su efecto que las armas nucleares. En 1995, la secta japonesa Aum Shinri-kyu, utilizó como arma mortal el agente neurotóxico sarin en un subterráneo de Tokio, causando 12 muertos. Por lo que la amenaza no sólo proviene de Armas de Destrucción Masiva (ADM) como la bomba atómica, arma que se utilizaba durante la Guerra Fría como medio de disuasión, sino que hoy la amenaza puede estar en manos de cualquier ciudadano común, sin necesidad de poseer grandes recursos.

Teniendo en cuenta el contexto mundial en el que se encontraba los Estados Unidos, allá por el año 1998, el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, reconocía que era necesario estar preparados ante un ataque con armas biológicas contra las fuerzas armadas o blancos civiles norteamericanos.⁵²

⁵¹ Sandell, Richard y Fernández Suárez, Lucía, "Área de Demografía, Población y Migraciones Internacionales", Real Instituto Elcano, en:
<http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/atentados/docs/cronologia.doc>, al 17/09/07.

⁵² Corrado, Jorge, "Amenazas Transnacionales", en
<http://www.ieeba.com.ar/textos/corrado/AmenazasTransnacionales.doc>, pp. 5 al 18/09/07.



Algunos autores como Alvin y Heidi Toffler percibían que se estaban produciendo ciertos cambios en el escenario internacional. Estos autores lo dejaron en claro cuando postularon que:

Los cambios revolucionarios que se han producido en el mundo y que han dado origen a una tercera ola, van a modelar la nueva guerra de acuerdo a esa civilización y, por lo tanto, no podemos pretender sostener esos conflictos con procedimientos de la segunda ola. Es necesario adoptar acciones revolucionarias en búsqueda de la paz. Los conceptos que tenemos hoy en día, están absolutamente obsoletos y anticuados...El antiguo orden mundial, construido a través de dos siglos de industrialización, ha quedado hecho añicos. La aparición de un nuevo sistema de creación de riquezas y de una nueva forma de guerra exigen una nueva forma de paz pero, a menos que ésta refleje con precisión las realidades del Siglo XXI, resultará no solo irrelevante, sino además peligrosa.⁵³

⁵³ Auel, Heriberto, *Fundamentos estratégicos de la reforma estructural de la Defensa nacional y regional al ingresar el siglo XXI*, Instituto de estudios estratégicos de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 2002, pp. 18.



FIN DE POST – GUERRA FRÍA

Fueron los actos terroristas del 11 de Septiembre los que marcaron el fin de la posguerra fría y, al decir de Juan Gabriel Tokatlian, estos actos, definieron “una nueva estructura internacional que se va desplegando de manera compleja y contradictoria”.⁵⁴ Como sigue explicando el autor, luego de los atentados, ya nada será como ha sido en el pasado, se entró en una etapa de gran incertidumbre, sobre todo a nivel de la Seguridad.

Los atentados del 11 de Septiembre no son actos aislados irracionales y sin ningún antecedente. Justamente estos actos son consecuencia de lo que venía ocurriendo desde el fin de la Guerra Fría. En palabras de Tokatlian, “la letalidad está ligada al acceso a los medios tecnológicos facilitados por la globalización, así como la obtención de armas de destrucción masiva derivadas, entre otras, del colapso de la Unión Soviética y de la creciente privatización de las formas de violencia organizada”.⁵⁵

Pero además de los ataques del 11 de Septiembre, hubo 2 ataques más contra dos países que apoyaban rotundamente la actuación de los Estados Unidos en la Guerra contra el Terrorismo. Nos estamos refiriendo a los ataques contra el sistema ferroviario de España el 11 de Marzo de 2004 y contra el sistema subterráneo de Gran Bretaña el 7 de Julio del 2005.

Algunos se preguntarán que impacto generaron en la Argentina los actos terroristas llevados a cabo a una distancia tan lejana. La respuesta viene dada justamente por parte de Estados Unidos y, más específicamente, desde el Pentágono. Desde los atentados del 11 de Septiembre, la Triple Frontera (Ver ANEXO) se convirtió en un foco de atención para los Estados Unidos. Una vez más, el gobierno norteamericano volvió a sospechar sobre la presencia de

⁵⁴ Tokatlian, Juan Gabriel, “El proyecto de reordenamiento mundial de Estados Unidos: una mirada crítica”, en *Imperio, Estados e Instituciones*, Editorial Altamira, Buenos Aires, Argentina, 2004, pp. 147.

⁵⁵ Tokatlian, Op. Cit, pp. 163.



células del grupo palestino Hamas y del libanés Hezbollah en esa zona en la que comparten fronteras la República Argentina, Brasil y Paraguay.⁵⁶ Por lo cual, parece necesario que se lleven a cabo estudios sobre la materia desde el punto de vista de la Argentina.

⁵⁶ Lora, Cristian, "Informe de EEUU apunta sobre terrorismo y piqueteros", Buenos Aires, Argentina, 12 de Febrero de 2005, en http://www.prensamercosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=394, al 11/10/07.



DESARROLLO

A lo largo de las siguientes páginas podremos ver que, tanto en los ámbitos políticos como académicos argentinos, se han generado importantes debates entorno al nuevo contexto internacional y al surgimiento de "Nuevas Amenazas" a partir del fin de la Guerra Fría.

Algunos actores, consideraban que estas "Nuevas Amenazas", que se percibían como transnacionales, también eran amenazas a las cuales la Argentina debería estar preparada para enfrentar. Otros, si bien las consideraban "Nuevas Amenazas", no las percibían como amenazas existenciales para la seguridad de la Argentina.

Pero, en realidad el debate en la Argentina pasó más bien por otro lado. Los Actores Seguritizadores y Funcionales argentinos pasaron muchos años debatiendo cuál era la Fuerza responsable de combatir estas amenazas, Algunos actores, sostenían que las Fuerzas Armadas debían intervenir en asuntos de Seguridad interior y otros, consideraban que las Fuerzas Armadas debían limitar su actuación exclusivamente a los asuntos de Defensa Nacional.

Luego de analizar las opiniones y percepciones de los Actores políticos y académicos pasaremos a comparar si la opinión pública argentina coincidía con la opinión de aquellos en materia de seguridad y defensa.

Como último punto, a lo largo de cada presidencia, se va a poder observar si la opinión de los políticos, de los académicos y de la población argentina se vio reflejada en las leyes que se sancionaron o en los presupuestos de seguridad y defensa argentinos.



PRESIDENCIA DE RAUL ALFONSÍN

Dimensión Política

El 10 de Diciembre de 1983, Raúl Alfonsín asumió la presidencia del primer gobierno democrático después de siete años de gobiernos de facto. Su propuesta central fue la construcción de un Estado de derecho en el que se castigaran a los responsables de los crímenes cometidos durante los años de la última dictadura militar.

Además del enjuiciamiento de las tres primeras juntas militares de la última dictadura, el gobierno de Alfonsín llevó a cabo una redefinición no sólo normativa, sino también institucional, de las Fuerzas Armadas, de manera que éstas no volvieran a cometer los actos que ejecutaron en la década anterior.

Bajo esta óptica se sancionó la Ley de Defensa Nacional, la cual limitaba la actuación de las Fuerzas Armadas únicamente a la Defensa Externa. Pero, al fin y al cabo, la administración de Alfonsín, en sus esfuerzos de subordinar a las Fuerzas Armadas, terminó marginalizándolas y aislándolas.⁵⁷

En lo que se refiere al tema central que nos compete en este punto, durante la gestión de Raúl Alfonsín el tema de las “Nuevas Amenazas” no surgió como tema de debate importante, ni en el ámbito gubernamental ni en el académico. Esto se pudo dar por dos razones: una proveniente del contexto internacional y la otra, del contexto propio nacional. En cuanto al contexto internacional, este tipo de amenazas estaban surgiendo pero no eran consideradas amenazas globales por lo que Argentina no tenía motivos para sentirse amenazada. Además, como vimos anteriormente, los problemas más serios a nivel global pasaban por la crisis económica mundial y por la tensión

⁵⁷ Hunter, Wendy, *State and Soldier. Redefining the military's role in Argentina, Brasil and Chile*, United State Institute for Peace, pp. 10.



entre los países del norte que de cierta forma afectaban a los países del tercer mundo.

Mientras tanto, en el ámbito nacional, el retorno a la democracia exigía nuevos cambios, nuevos enfoques y nuevas políticas, sobre todo nuevas medidas económicas, que en ese momento, eran fundamentales para Argentina.

La situación económica del país, al momento de asumir Alfonsín, era desastrosa. La inflación era difícil de contener a pesar de todas las medidas que se intentaron en su momento.

El país estaba seriamente endeudado con los acreedores externos, lo que en el ámbito internacional lo desacreditaba económica y políticamente. Además de desacreditarlo internacionalmente, el problema de la Deuda Externa generaba tensiones con el gobierno norteamericano. Para Estados Unidos "las únicas democracias posibles en América Latina eran aquellas que no colisionaran con sus intereses, es decir, "democracias controladas" que garanticen la gobernabilidad y el pago del servicio de la deuda externa".⁵⁸

En cuanto a la economía interna, se aplicaron varios planes económicos uno de ellos fue el Plan Austral, plan que frenó la inflación instantáneamente, lo que le dio nuevamente un voto de confianza al gobierno por parte del pueblo argentino. Pero ni el plan económico ni la confianza del pueblo duraron mucho. En 1987 el gobierno tenía serios problemas políticos y económicos, que llevaron a la finalización anticipada del periodo presidencial de Raúl Alfonsín.

Por todo esto se puede entender que, en realidad, no había ni espacio ni tiempo para discutir otros temas que no sean fundamentales para la supervivencia política y económica del gobierno y por ende, para la estabilidad del país. Los grandes debates sobre "Nuevas Amenazas" vendrían años más tarde, durante la gestión de Carlos Menem.

⁵⁸ Sosa, Alberto, "Política Exterior del Gobierno Radical (1983/86), AMERSUR, pp.3.



Dimensión Normativa - Operativa

Una de las primeras medidas que se tomó en el ámbito de la Defensa fue, como se dijo anteriormente, debido a la necesidad de limitar la actuación de las Fuerzas Armadas en asuntos de Seguridad Interna. Esto se logró a través de la sanción de la Ley 23.554, ley de Defensa Nacional, sancionada el 13 de abril de 1988.

En su artículo segundo esta ley establece que se entenderá por Defensa Nacional a:

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*.⁵⁹

Al momento de discutirse esta ley en el Congreso, hubo un gran debate en cuanto a qué se entendía por agresiones de origen externo, y finalmente se las definió como "aquellas agresiones perpetradas por las Fuerzas regulares de un Estado contra el territorio de otro Estado".⁶⁰ Esta definición de agresión externa, según el senador radical Antonio Berhongaray, fue rescatada de la resolución 3.314 de Naciones Unidas sancionada en 1974, en la que se definía como Agresión: "al uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de Naciones Unidas".⁶¹

Por lo que se puede apreciar en estas definiciones, una agresión externa contra la Argentina sólo podría configurarse a partir de ataques originados en el

⁵⁹ Congreso Nacional- Argentina, Ley de Defensa Nacional N° 23.554, Buenos Aires, Mayo, 1988.

⁶⁰ Sain, Marcelo, *El "Libro Blanco de la Defensa Nacional" en la Argentina*.

Logros y desafíos de la política de Defensa y militar Argentina en los comienzos del milenio, Versión Revisada de la ponencia presentada en el panel "Las políticas de Defensa y los Libros Blancos: un análisis comparativo" de la sección "Políticas de Defensa" del Fifth Annual "Research and Education in Defense and Security Studies Seminar" organizado por el Center for Hemispheric Defense Studies (CDHS) y desarrollado en Brasil entre los días 7 y 10 de Agosto de 2002., pp.6.

⁶¹ *Ibidem*.

exterior por las Fuerzas Armadas de otro Estado. Según esta definición, aquellos ataques que se originen en el exterior y que sean llevados a cabo por grupos guerrilleros o armados irregulares, asociaciones delictivas, bandas de narcotraficantes o terroristas, no serán considerados como una amenaza externa para la Argentina.

Como dice Mariano Bartolomé, "la ley de Defensa retiene un claro (para algunos, total) perfil westfaliano, mirando al mundo a través de un lente que sólo permite distinguir actores estatales, relaciones interestatales y poder duro".⁶²

En cuanto a la Capacidad Operativa de las Fuerzas Armadas durante el periodo presidencial de Raúl Alfonsín, el gasto militar fue disminuyendo con el pasar de los años. Esto lo podemos ver en la siguiente tabla que muestra el gasto militar como porcentaje del PBI y en dólares corrientes.

GASTO MILITAR ARGENTINO (1983-1989)		
Año	M/PBI	En millones de dólares
1983	3,47%	3.606
1984	2,31%	2.705
1985	2,30%	2.023
1986	2,31%	2.3445
1987	2,28%	2.486
1988	2,12%	2.697
1989	1,88%	1.443

FUENTE: Presupuesto de Defensa en Argentina: su contexto y una metodología de análisis. Thomas Scheetz.

⁶² Bartolomé, César Mariano, "Más allá de Westfalia y Clausewitz", en: <http://www.agendaestrategica.com.ar/Westfa.doc>, pp. 8.



En cuanto a que tipo de gasto se estaba llevando a cabo, básicamente todo el presupuesto en Defensa estaba destinado a los salarios del personal de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa.

Siendo que la mayor parte del presupuesto era destinado al personal, un mínimo porcentaje era dirigido a la actualización de sus capacidades como instrumento de defensa.

Lo que podemos concluir sobre el periodo presidencial de Raúl Alfonsín, es que básicamente, las prioridades del Ejecutivo pasaban más por reacomodar las instituciones democráticas argentinas, dándole mayor legitimidad y legalidad, que por securitizar temas que no eran amenazas existenciales para la Argentina en ese entonces.

Como hemos visto, en este período la Argentina no percibía ningún fenómeno que pueda ser considerado como una amenaza existencial para la seguridad del Estado. Hubieron ciertos fenómenos y grupos que amenazaban la estabilidad del gobierno de Raúl Alfonsín, por lo que podemos decir que las amenazas a la supervivencia de su gobierno eran más bien internas que externas.

En ese entonces la inestabilidad amenazaba a los sectores político, militar y económico. En los tres casos podemos decir que el Objeto Referente era el Estado argentino, ya que era este el que intentaba controlar, ajustar y estabilizar esos tres sectores.

Se llevaron a cabo importantes recortes en el presupuesto del Sector Militar. Esto, como hemos explicado anteriormente, no sólo se dio para aliviar la economía sino también para reducir el poder de las FFAA.

La crisis económica, tanto global como interna, era tan difícil de controlar que, la mayor parte de los recursos, tanto humanos como materiales, se destinaron a la solución de aquellos problemas.



PRESIDENCIA CARLOS MENEM

Dimensión Política

Cuando Carlos Saúl Menem asume el 8 de Julio de 1989 la presidencia de la República Argentina, la situación interna estaba sumida en un caos económico por lo que se le debía dar prioridad a la solución de importantes temas a nivel interno.

Además, el contexto internacional estaba en procesos de cambio. La Guerra Fría estaba llegando a su fin, situación que le permitió a la administración de Menem dar un giro radical en materia de política exterior. Durante todo su mandato presidencial Menem dejó de lado la postura histórica argentina de actor neutral en la Relaciones Internacionales para pasar a aliarse abiertamente con los Estados Unidos. Esta postura quedó claramente demostrada, por ejemplo, cuando envió tropas militares a Arabia Saudita durante la Guerra del Golfo.

Además, no sólo se provocó un importante cambio de sistema al pasar de uno bipolar a otro, algunos dicen unipolar otros dicen multipolar, sino que también a nivel mundial hubo un gran cambio en cuanto a los fenómenos que amenazaban la seguridad de los Estados.

Uno de los primeros políticos en percibir ese cambio fue el Dr. Oscar Camilión, Ministro de Defensa durante el mandato de Carlos Menem a mediados de la década del '90. El ministro consideraba que las amenazas para la Argentina habían cambiado rápidamente. A su entender, el narcotráfico comenzó a instalarse en la agenda de Seguridad de la Argentina como un tema que no se debía subestimar. Según sus propias palabras: "a partir de la década del '80 el narcotráfico planteó un problema global que, sin duda alguna, trascendió el marco del delito y de la salud para insertarse en la problemática



general de la Seguridad".⁶³ Pero, a pesar de percibir al narcotráfico como una amenaza para la seguridad de la Argentina, no creía que las Fuerzas Armadas debían tener un rol específico en la lucha contra este tipo de "Nuevas Amenazas".

Varios intelectuales argentinos, es decir, Actores Funcionales, no consideraban apropiado la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra amenazas del orden interno. En este orden de ideas, Ernesto López entiende que "existe una persistente tendencia a intentar reducir las "nuevas amenazas" a una cuestión meramente militar". Y continúa diciendo que "la misma es perceptible en segmentos no despreciables del sistema gubernamental de los Estados Unidos, así como en segmentos de las elites dirigentes y de los militares latinoamericanos, entre ellos los argentinos"⁶⁴. A su entender, ve lo anterior como un exceso y se opone a este movimiento sugiriendo que proviene de parte de los dirigentes, tanto argentinos como norteamericanos.

Pero, no sólo intelectuales argentinos se han opuesto a una mayor participación de las Fuerzas Armadas, algunos intelectuales norteamericanos también lo han hecho. Ralph Perl ha sostenido que la militarización de la Seguridad interna en la lucha contra las drogas iba a fortalecer a los militares, dándoles mayor poder por sobre los gobiernos civiles, lo que tarde o temprano terminaría socavando las instituciones democráticas, que hasta Estados Unidos prefiere difundir en América Latina.⁶⁵

Por el otro lado, también se han podido encontrar varios actores, ya sean securitizadores o funcionales, que se han manifestado a favor de una mayor intervención de las Fuerzas Armadas en los asuntos internos, con la finalidad de combatir ciertas amenazas. En otras palabras, a través de sus discursos han

⁶³ Camilión, Oscar Héctor, "Actualidad de la Defensa en Argentina", en SER en el 2000 N°6, Buenos Aires, Agosto de 1994, pp. 5.

⁶⁴ López, Ernesto, Op.Cit, pp. 83.

⁶⁵ Diamint, Rut Clara, "Cambios en la política de Seguridad. Argentina en búsqueda de un perfil no conflictivo", FASOC, vol. VII, n° 1, pp. 13.



intentado presentar a las "Nuevas Amenazas" como amenazas existenciales para la seguridad argentina sugiriendo que se utilicen medios extraordinarios, como por ejemplo las FFAA en asuntos de seguridad interna.

Varios generales del Ejército y Jefes de Estado Mayor Conjunto estaban a favor de una mayor participación de las FFAA en asuntos internos y tenían diversos motivos para apoyar esta postura. Algunos especialistas en la materia, explicaban que los motivos de la postura de las FFAA pasaban por el constante deseo de volver a tener una función que justifique su existencia, es decir, redefinir sus misiones y a través de esa redefinición, conseguir una reestructuración administrativa. Otros, creían que este pedido de intervención pasaba más por la necesidad de recibir un mayor presupuesto por parte de la Nación y un mayor financiamiento proveniente del Gobierno de los Estados Unidos, quienes, como se mencionó más arriba, estaban interesados en un mayor rol de las FFAA Argentinas en la lucha contra el narcotráfico.

Uno de los primeros miembros de las Fuerzas Armadas que comenzó a referirse sobre la nueva situación de Seguridad para la cual la Argentina debía prepararse fue el General Balza, quien, en una visita a Washington, expresó que una de las principales preocupaciones de las Fuerzas Armadas Argentinas comenzaba a ser:

la Defensa de la democracia, el narcoterrorismo, las disparidades entre pobres y ricos; la corrupción sistemática, la destrucción del ambiente y los recursos naturales, mientras que el comunismo desapareció como tema. ⁶⁶

Otro de los generales que, consideraba necesaria una intervención militar para apoyar a las fuerzas de Seguridad en casos que éstas fuesen superadas por la amenaza del narcoterrorismo fue el General Cáceres.⁶⁷ Asimismo, en abril de 1996, el secretario general del Ejército, el General Ernesto Bossi, propuso

⁶⁶ Diamint, Op.Cit., pp. 4.

⁶⁷ Sain, Op.Cit, pp. 188.



modificar la Ley 23.554, ley de Defensa Nacional, con la finalidad de que las Fuerzas Armadas pudieran participar en la lucha contra el narcotráfico.⁶⁸ Estaba a favor de una militarización de la Seguridad Interior pero limitada, no pretendía que las FFAA incursionaran en temas que no eran de su competencia. Consideraba necesario que las FFAA dispusieran de la información adecuada para poder enfrentar, una vez que ello fuera ordenado por el Ejecutivo, las amenazas provenientes del terrorismo y del narcotráfico. Además proponía una definición de la naturaleza del terrorismo.⁶⁹

Un año más tarde, el Jefe de Estado Mayor Conjunto, el Vicealmirante Jorge Enrico no sólo continuaba apoyando esta misma visión sino que sostenía que el narcotráfico era una amenaza extraterritorial, lo cual la configuraba como una amenaza dentro del marco de la Defensa Nacional, posibilitando legalmente la actuación de las FFAA en la lucha contra ella.⁷⁰

También en el ámbito civil se comenzó a percibir al narcotráfico como una amenaza externa, cuando éste se convertía en narcoterrorismo.

Pero además, actores securitizadores como el Ministro de Defensa Jorge Domínguez comenzaron a hablar ya de otro tipo de amenazas:

Las luchas étnicas y religiosas; la agresión al medio ambiente, los fundamentalismos nacionalistas y confesionales, las reivindicaciones territoriales, y la presencia de poderosos actores como el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y la mafia [...] son los componentes de la agenda actual de la Seguridad, que modifica la situación estratégica tornándola difícil de definir y presentándola con un elevado grado de incertidumbre cuando se intenta determinar su probable evolución.⁷¹

⁶⁸ Sain, Op.Cit, pp. 195.

⁶⁹ Canelo, Op.Cit. pp.14.

⁷⁰ Op.Cit., pp. 15.

⁷¹ Sain, Op. Cit., pp. 199.



A medida que los años pasaban, y las relaciones cívico-militares mejoraban, y se conseguía un efectivo control de la estructura militar por parte de la administración civil, se comenzó a dar nuevas misiones a las Fuerzas Armadas.

En la década de los '90 la Argentina se "alineó" a los países Occidentales pero, por sobretodo, a los Estados Unidos. Participó en varias Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, como por ejemplo en Kosovo, y apoyó a la coalición liderada por los Estados Unidos contra Irak en la Guerra del Golfo. El gobierno del presidente Menem no sólo se involucró en materia militar, sino que también lo hizo con su opinión estratégica, sobre todo cuando el mismo presidente le advirtió a su par norteamericano, George H. Bush, que realmente era conveniente "seguir hasta el final" con la ofensiva militar contra Saddam Hussein porque, de lo contrario, este conflicto nunca tendría un final.⁷² Como podemos ver hoy en día, el presidente Menem no estaba tan equivocado en su apreciación, ya que todavía este conflicto sigue siendo una prioridad para la Seguridad de los Estados Unidos bajo la presidencia de George W. Bush.

Durante la primera mitad de la década de los '90 la situación cambió bruscamente para la Argentina. De pasar de ser un mero espectador de los acontecimientos mundiales pasó a ser uno de los tantos países víctimas de los ataques terroristas, lo cual hizo que sus percepciones cambiaran por completo.

En la Argentina, hasta Marzo de 1992, nunca se hubiera concebido la posibilidad de que lo que estaba ocurriendo a miles y miles de kilómetros en un lugar tan lejano como Medio Oriente, pudiese repercutir en su territorio. El terrorismo transnacional había irrumpido en la Argentina y no lo hizo sólo una, sino dos veces.

⁷² O'Donnell, María, "Menem se alinió contra Saddam", Ser en el 2000, en <http://www.ser2000.org.ar/protect/Archivo/d000dd6e.htm>, 1998, pp.3.



El 17 de Marzo de 1992 a las 14:45 hs. un coche-bomba impactó contra el edificio de la Embajada de Israel en Buenos Aires, provocando veintinueve víctimas mortales y centenares de heridos.

Dos años más tarde, el 18 de Julio de 1994 a las 9:53 hs. otro atentado terrorista se producía contra un objetivo judío en la Argentina. Una bomba estalló en el edificio de la sede central de la Asociación Mutual Israelita Argentina, AMIA, causando la muerte de ochenta y cinco personas y más de trescientos heridos.

Hasta entonces tales atentados representaron el mayor registro de víctimas fatales por causa del terrorismo internacional a nivel hemisférico.

Estos dos ataques siguen impunes hasta el día de hoy. Pero, tanto para la Justicia Argentina, como para el Gobierno Nacional, el principal sospechoso es el grupo extremista islámico Hezbollah, que habría estado motivado por la participación de la Argentina en la Guerra del Golfo. Además, según Bruce Hoffman, especialista en terrorismo y profesor de la Georgetown University de los Estados Unidos, "la Argentina era, simplemente, una zona logística conveniente y un blanco blando para el accionar del terrorismo".⁷³ Desde su opinión, tres cuestiones incidieron en la decisión de los terroristas por cometer los atentados.

En primer lugar, la consideración de la Argentina como un lugar poco probable y en ese sentido como un blanco blando, no preparado para el accionar de fuerzas externas. En segundo lugar, el rol que brinda la zona de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay como punto de montaje logístico local o regional. Y en tercer lugar, porque la Argentina posee una comunidad judía muy numerosa, con un fuerte simbolismo e

⁷³ Citado por: Schulmeister, Gastón, *La importancia de la Opinión Pública en la Lucha contra el Terrorismo Internacional: Construcción de un modelo de escenarios a partir del caso argentino*, Fundación Fundar- Justicia y Seguridad, pp. 250.

impacto mayor en comparación al resto de los países en la región.⁷⁴

En Enero de 1995, un año después de haber sufrido el segundo atentado terrorista en la Argentina contra un objetivo judío, el presidente Menem convoca a Carlos Corach como Ministro del Interior, con la indicación de que defina una estrategia nacional para la lucha contra el terrorismo (en el siguiente punto se detallarán los avances en la lucha contra el terrorismo llevados a cabo en este periodo).

Durante la inauguración de las sesiones de la Segunda Conferencia Interamericana Especializada en Terrorismo, el Ministro Corach declaró que, a su entender, "El terrorismo internacional se nos ha revelado en estos años como una de las amenazas más crueles y más violentas contra esos valores que le han dado sentido histórico a nuestras naciones". Y continuó diciendo que "un análisis objetivo de los incidentes generados por el terrorismo internacional en el mundo de hoy nos revela que, si bien la cantidad de hechos está en disminución desde hace casi un lustro, la cantidad de muertos y heridos como consecuencia de esos ataques se incrementa drásticamente de acuerdo a los registros de las Naciones Unidas".⁷⁵

Pero además del terrorismo internacional, Carlos Corach consideraba al narcotráfico, al contrabando, al lavado de dinero, y las falsificaciones de marcas y documentos, como las "Nuevas Amenazas" que enfrentaría la Argentina.⁷⁶ No sólo creía que éstas eran amenazas, sino que las relacionaba con el accionar de los grupos terroristas, y decía:

Los jefes de las redes terroristas internacionales más nefastas suelen contar a la vez con eficaces "servicios de contrabando de armas y explosivos, lavado de dinero, falsificación de documentos

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Corach, Carlos y Baizán, Mario, *La respuesta Argentina frente al terrorismo*, FUPOMI Ediciones, Buenos Aires, Argentina, Octubre 2002, pp. 32.

⁷⁶ Sain, Op. Cit., pp. 201.



públicos y tráfico de drogas que suelen darle a sus organizaciones una cantidad de dinero tal, que no solamente sirve para financiar las propias actividad si no que muchas veces se multiplican corrompiendo estructuras policiales y liderazgos políticos.⁷⁷

Las Conferencias Internacionales, o Regionales, han formado un importante espacio y una gran oportunidad para que los actores seguidores puedan declarar sus percepciones y opiniones en materia de Seguridad y Defensa. Un ejemplo de esto lo podemos ver en el discurso de cierre del Licenciado Jorge Domínguez, Ministro de Defensa argentino, durante la Segunda Conferencia de Ministros de las Américas, en Octubre de 1996, que se llevó a cabo en la Argentina en la ciudad de San Carlos de Bariloche. En esa oportunidad, el Ministro se refirió a los cambios que se habían producido desde el descongelamiento de las tensiones, refiriéndose al fin de la Guerra Fría, período en el que los conflictos se han podido resolver a través del diálogo y la diplomacia. El Ministro continuó explicando que esto no ha significado que los conflictos hayan desaparecido de la escena de las Relaciones Internacionales. Según él:

Es obvio, que se mantienen aún viejas controversias regionales y además, surgen nuevas amenazas que se pueden originar en el terrorismo, la discriminación, la droga, la degradación del medio ambiente, las epidemias, la pobreza generalizada, la opresión y la supresión sistemática de los derechos humanos.⁷⁸

Un año más tarde, el 16 de Diciembre de 1997, el presidente Menem sostuvo que las Fuerzas Armadas deberían estar preparadas para enfrentar las nuevas agresiones, "que resultaban de los fundamentalismos, la depredación de los recursos naturales, el narcotráfico y el terrorismo internacional".⁷⁹

⁷⁷ Corach, Carlos y Baizán, Mario, Op. Cit., pp. 34.

⁷⁸ Discurso de clausura del Ministro de Defensa (Conferencia de Bariloche), en Ser en el 2000, Septiembre, 1996, pp. 2.

⁷⁹ Citado por: Sain, Op. Cit., pp. 200.



Una vez comenzados los debates en vistas a las elecciones de Octubre de 1999, los candidatos a la presidencia se encontraban en veredas opuestas en varios temas centrales para la República y, en este sentido, los temas de Seguridad y de Defensa no eran la excepción.

Por un lado, el candidato a presidente por Acción por la República, Domingo Cavallo, propuso que se revisara la ley de Defensa Nacional y consideraba necesario actualizarla en función de las necesidades vigentes de la Argentina, pero además, se refirió específicamente al narcoterrorismo como una "Nueva Amenaza" que debería ser combatida por las Fuerzas Armadas.⁸⁰

Por el otro, la Alianza, conformada por el FREPASO y la Unión Cívica Radical que durante todo el período electoral, se manifestó en contra de la posibilidad de una mayor participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de Seguridad interior cambió de percepción una vez que asumió la presidencia.

Por lo que hemos podido ver a lo largo de todo el período presidencial de Carlos Menem se generaron dos importantes debates: 1) la presencia de "Nuevas Amenazas" para la seguridad argentina y 2) la posibilidad de actuación de las FFAA en la lucha contra las "Nuevas Amenazas".

Ante estos debates pudimos encontrar cuatro posiciones muy claras. Por un lado estaban aquellos que consideraban que la seguridad argentina estaba siendo amenazada por fenómenos nuevos distintos a las amenazas clásicas, pero que debían ser enfrentadas por las fuerzas de seguridad que estipulaban las leyes argentinas. Otros, por ejemplo: varios Generales del Ejército y hasta el mismo presidente Menem, además de incluir al terrorismo, narcotráfico, destrucción del medio ambiente como fenómenos que se deberían considerar como "Nuevas Amenazas" para la Argentina creían que las FFAA debían cumplir un rol importante en la lucha contra estas amenazas. Mientras que

⁸⁰ Sain, Op.Cit., pp. 203.



algunos como Domingo Cavallo creían necesaria una revisión del marco normativo argentino para poder permitirle la actuación de las FFAA en ese ámbito. Y por último, estaban aquellos que además de percibir al narcotráfico como una "Nueva Amenaza" lo describían como una amenaza extraterritorial, posibilitando legalmente la actuación de las FFAA.

En general durante los '90, tanto el Sector Militar como el Sector Político siguieron estando en el centro de los debates a la hora de hablar de Sectores a securitizar. Pero además, surge un nuevo sector, el Sector Societal. Los actos terroristas de los años 1992 y 1994 fueron claramente contra la sociedad judía argentina. Por lo que los Objetos Referentes en ese momento, no sólo era el Estado sino además las Identidades colectivas a gran escala.

Dimensión Social

A lo largo de este punto se intentará analizar la percepción de la Opinión Pública (OP) argentina en materia de política exterior, seguridad y defensa. Como mencionamos en la metodología, utilizaremos algunas de las preguntas llevadas a cabo por los encuestadores que formaron parte de los trabajos realizados por el CARI. De todas las preguntas que se realizaron se ha optado por aquellas que son pertinentes para el trabajo.

La siguiente tabla muestra cuales son, según la OP y de Líderes de Opinión argentinos, los temas más importantes para la política exterior argentina.

DE LOS TEMAS ENUMERADOS A CONTINUACION SELECCIONE, EN ORDEN DE PRIORIDAD, AQUELLOS TRES QUE USTED CONSIDERE LOS MAS IMPORTANTES OBJETIVOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA		
	Opinión Pública	Líderes de Opinión
Integración regional	8	40
Comercio internacional	27	37
Gestión para el financiamiento externo	-	-
Lucha contra el narcotráfico	17	7
Lucha contra el terrorismo	2	0
Defensa de los DDHH en el mundo	7	3
Solución del problema de Malvinas	3	4
Custodia de la soberanía marítima	1	0
Regular la inmigración	8	2
Preparar a las FFAA para la defensa	1	2
Energía nuclear	3	2
Otros	3	3
No sabe/ no contesta	20	0
Total	100	100

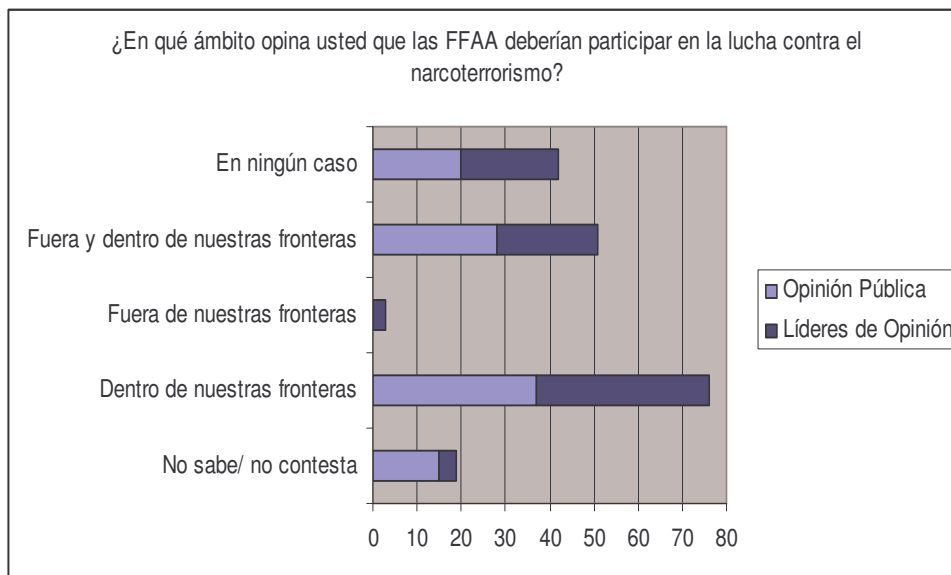


Como vimos en la tabla anterior, a fines de la década de los '90 los temas más importantes para la OP argentina no era la lucha contra el narcotráfico ni contra el terrorismo y si lo eran los temas económicos, como por ejemplo la Integración Regional y el Comercio Internacional. Un 27% de la Opinión Pública y un 37% de los líderes de opinión tendían asignarle prioridad al comercio internacional. Esto nos demuestra que había cierta lógica entre los intereses de la sociedad y la política exterior del gobierno en ese momento, ya que el gobierno de Carlos Menem aumentó las relaciones comerciales con los países vecinos, profundizando el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En cuanto a las amenazas para la seguridad y defensa argentina, los argentinos consideraban que era más amenazante un conflicto por cuestiones territoriales que la amenaza del terrorismo, a pesar de que Argentina ya por 1998 había sido víctima de dos ataques terroristas cometidos en la capital del territorio. Pero, el narcotráfico si era considerado, por muchas de las personas a quienes se les hizo el cuestionario, como una de las mayores amenazas para la seguridad nacional.

EN SU OPINION, ¿Cuál ES LA MAYOR AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL?		
	Opinión Pública	Líderes de Opinión
Conflictos por cuestiones territoriales	23	17
Inestabilidad política de países vecinos	10	9
Terrorismo	14	16
Narcotráfico	32	38
Otros	3	15
No sabe/ no contesta	18	5
Total	100	100

También se les preguntó a los encuestados sobre la actuación de las FFAA en la lucha contra en narcotráfico y varios de ellos contestaron que las FFAA deberían participar de la lucha contra en narcoterrorismo dentro de las fronteras argentinas, mientras que otros tantos contestaron lo deberían hacer tanto dentro como fuera de las fronteras argentinas.



Luego de haber repasado alguna de las preguntas realizadas por el CARI podemos concluir que durante los años que duró la presidencia de Carlos Menem la economía y el comercio internacional siguieron siendo prioridad para los argentinos mientras que el terrorismo seguía siendo visto como una amenaza no tan existencial para la seguridad argentina, mientras que el narcotráfico sí lo era. Además, como pudimos ver en el último gráfico algunos creían que era necesaria la actuación de las Fuerzas Armadas, tanto fronteras adentro como fronteras afuera, en la lucha contra el narcoterrorismo.



Dimensión Normativa- Operativa

Durante la presidencia de Carlos Menem se avanzó en materia legislativa sancionándose la ley de Seguridad Interior, ley 24.059, en diciembre de 1991. En esta ley se define como Seguridad interior a:

la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.⁸¹

En este artículo se puede ver cómo los legisladores mantienen un acuerdo básico en materia de Seguridad y Defensa desde la sanción de la ley de Defensa Nacional promulgada algunos años atrás. Con esta ley, finalmente se logró ponerle un límite al rol de las Fuerzas Armadas argentinas.

La Ley de Seguridad Interior en su artículo 31° estableció que las Fuerzas Armadas podrían intervenir en asuntos de Seguridad interna en "aquellos casos excepcionales en el que el sistema de Seguridad interior resulte ineficiente a criterio del Presidente de la Nación".⁸²

Siguiendo este artículo, se pueden presentar dos situaciones que den lugar a la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de Seguridad interna. Una de ellas se produce cuando se genera una de las situaciones de excepcionalidad previstas en las leyes, es decir, cuando se excediera la capacidad represiva de las fuerzas policiales y de seguridad. La otra situación estaría dada si la envergadura y gravedad de la ofensa fuese equiparable a una

⁸¹ Congreso Nacional- Argentina, Ley de Seguridad Interior N° 24.059, Buenos Aires, Enero, 1992, art. 2°.

⁸² Op. Cit., art. 31°.



agresión o ataque perpetrado por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado.⁸³

En aquellos casos excepcionales, la actuación de las Fuerzas Armadas está delimitada por ciertas reglas, como por ejemplo aquella que señala la "conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales debe quedar a cargo del presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de la ley de Seguridad Interior y los de la Ley de Defensa".⁸⁴

Al analizar las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior podemos ver que el límite a la actuación de las Fuerzas Armadas no está dado por el origen de la amenaza o del ataque, sino más bien por quién lleva adelante la amenaza o quién es el que ataca. En otras palabras, el marco normativo argentino, hace la diferencia entre dos tipos de ataques o amenazas: por un lado, el ataque por parte de las Fuerzas Armadas de otro Estado, caso en el que intervendrían las Fuerzas Armadas Argentinas y por el otro, el ataque por parte de un grupo organizado que no representa a un Estado, integrado por narcotraficantes, terroristas, guerrilleros, etc. En este último caso deberían intervenir las Fuerzas de Seguridad, sin importar que aquellos grupos se hayan organizado o provengan del exterior.

Años más tarde, el Ministerio de Defensa, redactó el primer documento oficial que delineó los lineamientos básicos de la Defensa Nacional, conocido como el Libro Blanco de la República Argentina. Uno de sus principales objetivos, como señaló el Ministro de Defensa Domínguez, fue que "desde el exterior se pudiera apreciar este libro como una muestra de transparencia y fomento de la confianza".⁸⁵

⁸³ Saín, Marcelo y Barbuto, Valeria, "Las fuerzas armadas y su espacio en la vida democrática", en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_dossier2.pdf, pp. 12.

⁸⁴ Ley de Seguridad Interior, art. 32 inc. a).

⁸⁵ Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la República Argentina*, 1998, pp. 4.

Como hemos visto en la introducción, siguiendo la teoría de la Seguritización, son los actores seguritizadores los que imponen sus percepciones en materia de Seguridad y por ende, seguritizan ciertos temas y otros no. En el caso del Libro Blanco de la Defensa se puede ver claramente cómo un grupo de actores, en este caso miembros del Ministerio de Defensa, imponen ciertos fenómenos como amenazas para la Seguridad y Defensa de la Argentina. Este punto lo explica muy bien Kristina Mani Clark cuando, en uno de sus artículos, compara los Libros Blancos de la Argentina y de Chile, e indica que

El libro de la Defensa de un país puede ser visto como una representación o una explicación de la visión global de la Defensa que tienen los individuos o grupos que producen el documento. Una visión global de la Defensa se define por valores y creencias fundamentales en relación con la Seguridad internacional, los que guían la conducta y determinan específicas políticas de Defensa".⁸⁶

En el Libro Blanco argentino se lleva a cabo una descripción del nuevo contexto mundial post Guerra Fría y además se hace una referencia a cómo este nuevo contexto ha modificado la Agenda Internacional Argentina, presentándole nuevos fenómenos y una profundización de los ya existentes.

El Libro Blanco divide a los desafíos según sus características. En primer lugar habla de las amenazas de Seguridad clásica, que hacen a la integridad territorial de los Estados. En segundo lugar menciona las amenazas emergentes que afectan a instituciones y a personas por la mayor permeabilidad que presentan las fronteras estatales. En tercer lugar se refiere a los factores de riesgo, tales como la acumulación de armas químicas, bacteriológicas y nucleares; y la afectación del medio ambiente, entre otros. Por último, hace mención a las fuentes de inestabilidad que engloban todos los bolsones de estas

⁸⁶ Mani Clark, Kristina, "Concepciones de la Defensa nacional en Argentina y Chile: Una comparación de los libros de la Defensa", Fasoc, Año 15, N° 2, abril-junio 2000, pp. 39.



características que afloran en el mundo, en función de las disputas extra o intra-fronteras de raíz histórica, cultural o territorial, y que aparecen ante la percepción internacional como situaciones potencialmente críticas.

En cuanto a las amenazas emergentes, “Nuevas Amenazas”, el Libro Blanco menciona, además de las amenazas que ya venimos enumerando, la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento, la transferencia de armamentos excedentes y tecnologías intangibles (éxodo de científicos), el contrabando de armas e incluso, el deterioro del medio ambiente y las migraciones.⁸⁷

Además del marco normativo argentino y de los documentos oficiales, como el Libro Blanco de la República Argentina, uno de los grandes desafíos de la Argentina, sobre todo desde los atentados terroristas a la AMIA y la Embajada de Israel, ha sido el desarrollo de nuevos mecanismos de cooperación en materia de seguridad, tanto a nivel regional como internacional, con los países involucrados en la lucha contra el terrorismo.

Los políticos argentinos consideraban que, para prevenir y combatir una amenaza de características transnacionales como el terrorismo, era necesario contar con el apoyo de las restantes naciones del continente americano. Por lo que, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se llevaron a cabo varias reuniones interamericanas especializadas en terrorismo. La primera de ellas fue en 1996. Pero, no fue hasta 1998 que se comenzaron las negociaciones multilaterales pertinentes para lograr la creación de un mecanismo establecido de cooperación interamericana en materia de lucha contra el terrorismo.⁸⁸ En ese año, bajo el auspicio del gobierno argentino, durante la Segunda Conferencia Especializada Interamericana sobre terrorismo, se creó el Comité Interamericano de Lucha contra el Terrorismo (CICTE). Este Comité, desafortunadamente, permaneció en un proceso de hibernación hasta

⁸⁷ Libro Blanco de la República Argentina, Op. Cit., pp. 9.

⁸⁸ Corach y Baizán, Op. Cit., pp. 21.



los atentados del 11 de Septiembre, momento en el cual se lo revitalizó y se le dio una nueva estructura.

Además de crearse el CICTE, en esa conferencia los Ministros de Estados y Jefes de Delegación de los Estados miembros de la OEA, se comprometieron a reiterar su más enérgica condena y repudio a todos los actos terroristas, a los cuales reconocen como *delitos comunes graves* que erosionen la convivencia pacífica y civilizada, afectan al Estado de Derecho y el ejercicio democrático, y ponen en peligro la estabilidad de los gobiernos constitucionales democráticamente elegidos y el desarrollo socioeconómico de nuestros países.⁸⁹

En general, los acuerdos en materia de lucha contra el terrorismo que ha firmado la Argentina, tanto en el ámbito de la OEA como en el del MERCOSUR, se han centrado en la cooperación entre los Estados en varios aspectos, por ejemplo en el intercambio de información sobre organizaciones y actividades terroristas, en la creación de una base de datos común, en el control del ingreso y egreso de personas y de vehículos, en el control de la autenticidad de la documentación, etc.⁹⁰

En cuanto a la Dimensión Operativa, el gasto en seguridad y defensa siguió el curso que venía llevando desde la década anterior. En términos generales el gasto militar como porcentaje del PBI y en dólares corrientes varió muy poco respecto a los valores mínimos del gasto militar de la presidencia de Raúl Alfonsín. Para poder ver la variación nos basaremos en datos obtenidos por Thomas Scheetz en su trabajo "El presupuesto de Defensa en Argentina. Su contexto y una metodología de análisis".⁹¹

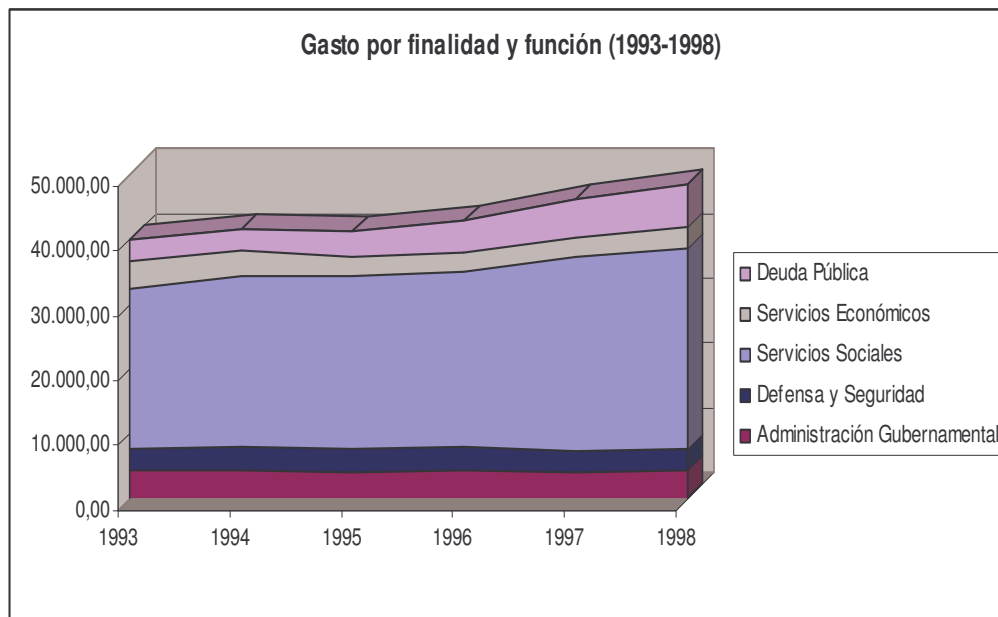
⁸⁹ Corach y Baizán, Op. Cit., pp. 49.

⁹⁰ Corach y Baizán, Op. Cit., pp. 89.

⁹¹ Scheetz, Thomas, "El presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una Metodología de Análisis", *Sucurity and Defense Studies Review*, Vol. 2, Verano 2002, pp. 63.

PRESUPUESTO DE DEFENSA ARGENTINO											
Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
M/PBI	1,88%	1,45%	1,51%	1,42%	1,32%	1,44%	1,56%	1,39%	1,24%	1,36%	1,47%
En millones de US\$	1.443	2.052	2.763	3.224	3.365	4.021	4.361	4.136	4.016	4.054	4.143

A través del siguiente gráfico se podrá ver el Gasto Nacional argentino durante la década de los '90 y además, se puede observar el monto destinado a la Seguridad y Defensa argentina.



FUENTE: Informe tendencias de la política de Seguridad en la Argentina. Introducción técnica presupuestaria. Anexo 1. Cuadro1.

Como pudimos observar, el monto destinado a la Seguridad y Defensa argentina durante todos esos años siempre ha sido menor que cualquier otro gasto. Los Servicios Sociales y Económicos como la Deuda Pública han tenido un mayor gasto. Pero no sólo siempre tuvieron un mayor presupuesto en general sino que también, a medida que el gasto nacional aumentaba, no aumentaba en iguales proporciones, ya que los gastos de la Deuda Pública, los Servicios Económicos y los Servicios Sociales aumentaban mientras que la

Defensa- Seguridad y los gastos de la Administración Gubernamental se mantenían con cierta estabilidad.

En la siguiente tabla veremos no sólo el monto total en millones de pesos corrientes del gasto destinado a Seguridad y Defensa argentina sino también su división en tres áreas: Defensa Nacional, Seguridad Interior y Sistema Penal argentino.

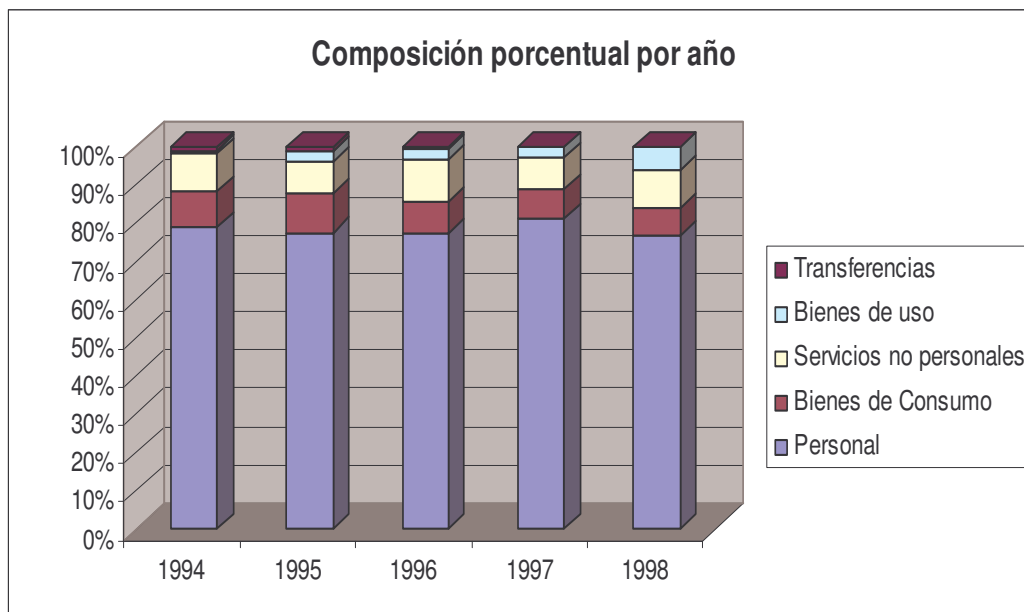
EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES						
Finalidad y Función	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Defensa y Seguridad	3.152,9	3.606,6	3.469,5	3.412,7	3.234,4	3.385,6
Defensa	1.788,5	2.049,9	1.996,4	1.995,0	1.948,1	1.993,6
Seguridad Interior	1.215,0	1.373,5	1.269,1	1.273,6	1.150,3	1.242,2
Sistema Penal	149,4	183,1	203,9	144,2	136,0	149,8

FUENTE: Informe tendencias de la política de Seguridad en la Argentina. Introducción técnica presupuestaria. Anexo 1. Cuadro1.

En cuanto a la función del gasto de Seguridad y Defensa, como venía ocurriendo desde la presidencia anterior, casi un 80%, era destinado al gasto en personal y el resto, el 20%, era destinado a los Bienes de consumo, Servicios no personales, Bienes de uso y también para las Transferencias. En la siguiente tabla se va a poder ver los montos del gasto desde 1994 a 1998 (en millones de pesos corrientes) y el gráfico muestra los porcentajes del monto total destinados a cada sector de la Seguridad y Defensa.

EN MILLONES DE PESOS					
Incisos	1994	1995	1996	1997	1998
Personal	1.616,1	1.688,0	1.595,9	1.583,7	1.524,4
Bienes de Consumo	193,4	225,2	173,3	150,4	147,8
Servicios no personales	197,2	175,4	225,3	167,1	201,5
Bienes de uso	20,1	65,8	60,5	46,7	115,8
Transferencias	19,1	22,4	7,5	4,7	4,1
Total	2.045,9	2.176,8	2.062,5	1.952,6	1.993,6

FUENTE: Informe tendencias de la política de Seguridad en la Argentina. Introducción técnica presupuestaria. Anexo 3. Cuadro 1.



FUENTE: Informe tendencias de la política de Seguridad en la Argentina. Introducción técnica presupuestaria. Anexo 3. Cuadro 4.

En general la situación presupuestaria de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad argentinas no ha variado demasiado desde 1983. Los gastos en esta área siguen siendo mínimos en comparación de otros gastos en el presupuesto nacional. Pero lo que es peor todavía es que un 80 % de ese gasto sea destinado a los sueldos, lo que le impide a Argentina llevar adelante la modernización que le hace falta en el área de Seguridad y Defensa.

A través de la revisión de las dimensiones normativas y operativas de la presidencia de Carlos Menem, podemos ver que en el ámbito legal no hubo una importante Seguritización de las “Nuevas Amenazas”, ya que en ningún momento los Actores Seguritizadores lograron, ni el ámbito normativo ni operativo, establecer medidas extraordinarias para luchar contra ellas. Si bien hubo cierta participación de Argentina en varias Conferencias Internacionales y pasó a ser miembro de varias Organizaciones Internacionales que combaten el terrorismo y su financiamiento. Pero, en ningún momento se estableció que las FFAA deberían formar parte de la lucha, de forma extraordinaria, contra las amenazas como el terrorismo o el narcotráfico.

Esto lo podemos explicar a través del cuarto elemento de la Teoría de la Seguritización, el elemento AUDIENCIA. A lo largo de todas las preguntas que hemos tomado de las encuestas realizadas por el CARI, se ha podido percibir el poco interés de la población argentina en el fenómeno de las “Nuevas Amenazas”. El interés de los argentinos pasaba más por el crecimiento y la estabilidad económica del país que por una amenaza como el terrorismo que a pesar de haber actuado en Argentina, a nivel global no tenía tanta repercusión. Por lo que podemos concluir que, durante el periodo presidencial de Carlos Menem la Audiencia jugó un rol bastante importante al momento de seguritizar o no cierto Objeto Referente.

En el siguiente cuadro, se presentan los elementos de la teoría de la seguritización durante la presidencia de Carlos Menem.

Actor Seguritizador	Objeto Referente	Amenaza	Audiencia
Políticos y Militares argentinos	Estado Comunidad judía	Terrorismo Narcotráfico Lavado de dinero, etc.	Poco interés en temas de seguridad y defensa.



PRESIDENCIA DE FERNANDO DE LA RÚA

Dimensión Política

Durante la corta presidencia de Fernando De la Rúa se generó un interesante debate en torno a las "Nuevas Amenazas" y en cuanto a si correspondía que las Fuerzas Armadas tuvieran cierta participación en la lucha contra ellas. Estos debates tomaron mayor importancia cuando golpes terroristas azotaron las Torres Gemelas y el Pentágono en los Estados Unidos el 11 de Septiembre del 2001. Estos atentados hicieron que se revivieran ciertos recuerdos y temores en la Argentina. A partir de estos ataques, a la presidencia de De la Rúa se la puede dividir en dos periodos, uno pre-11 de Septiembre y otro post-11 de Septiembre ya que, de esta forma, se dividen básicamente las agendas internacionales de la mayoría de los Estados.

Desde el 10 de Diciembre de 1999, día en que asumió la presidencia de la Nación Fernando De la Rúa, hasta el 11 de Septiembre del 2001, se pudo percibir, en general, cierta continuidad con la gestión de Carlos Menem en materia de Seguridad y Defensa. A pesar de que, como se mencionó anteriormente, durante el período pre-electoral el partido de la Alianza tenía ciertas percepciones negativas en relación a la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de Seguridad interna. Una vez en el poder, no sólo los militares continuaron fomentando una posible reforma legislativa a fines de que las Fuerzas Armadas tuvieran mayor participación en la lucha contra las nuevas amenazas- sobretodo contra el narcotráfico- también lo hicieron ciertos actores desde la esfera civil.⁹²

Como ejemplo, podemos mencionar a dos partidarios de la militarización de la Seguridad Interior, siempre que fuera en función a la lucha contra las

⁹² Sain y Barbuto, Op. Cit., pp. 5.



"Nuevas Amenazas": el general Ricardo Brinzoni en el Ejército y el Ministro de Defensa Ricardo López Murphy.⁹³

A entender del general Brinzoni, era necesario empezar a discutir sobre la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. Éste consideraba que, de esta forma, se eliminarían todos los grises que se podían encontrar en la ley de Seguridad Interior y en la ley de Defensa Nacional. Era consciente de que, dada la reglamentación vigente, las Fuerzas Armadas sólo podían darle apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad en la lucha frente al contrabando, el narcotráfico o el terrorismo. Pero era de los que creían que "en algún momento el país debería discutir seriamente que la Seguridad es una sola".⁹⁴

Por su parte López Murphy, durante el período en el que se encargó de la cartera de Defensa Argentina, fue explícito al decir que, "la pobreza extrema, la superpoblación y migraciones masivas, el terrorismo internacional, el narcotráfico, el fundamentalismo religioso y las luchas étnicas y raciales" eran las "Nuevas Amenazas" que deberían afrontar las Fuerzas Armadas.⁹⁵

Medio año antes de que ocurrieran los atentados del 11 de Septiembre, Horacio Jaunarena asume como Ministro de Defensa por segunda vez. Hasta el 11 de Septiembre fue uno de los pocos actores que siempre mantuvo su postura, sin importar si su opinión formaba parte del gobierno de turno o parte de la oposición, en definitiva, sin importar a que grupo partidario respondiera. Siempre fue de los que se opusieron a la militarización de la Seguridad Interior. Si bien en esta oportunidad, como ministro, fue capaz de percibir las "Nuevas Amenazas" y aceptar que "el narcotráfico constituía una amenaza significativa para el país"⁹⁶, siguió aferrándose a las disposiciones legales que impedían la militarización de la lucha contra el narcotráfico. Pero, meses más tarde, ante un

⁹³ Canelo, Op. Cit., pp. 35.

⁹⁴ Citado por: Canelo, Op. Cit., pp. 39.

⁹⁵ Citado por: Canelo, Op. Cit., pp. 40.

⁹⁶ Sain, Op. Cit., pp. 210.



contexto mundial completamente distinto, comenzaría a considerar la posibilidad de una reforma de aquellas mismas disposiciones legales.

Los atentados del 11 de Septiembre causaron un gran impacto a nivel mundial y generaron desconcierto en materia de Seguridad. Se tomaron nuevas medidas y se modificaron varios presupuestos para poder adaptarse a la lucha contra esta "Nueva Amenaza". En Argentina, como se mencionó más arriba, estos atentados tuvieron un impacto particular, porque justamente Argentina años antes había sido víctima de actos terroristas cometidos por grupos fundamentalistas. Por lo tanto, se retomaron los debates respecto a la necesidad de una reforma normativa en materia de Seguridad y Defensa pero siguiendo con los parámetros que ya mencionamos.

Como explican Marcelo Sain y Valeria Barbuto:

En Argentina, sin embargo, el debate sobre el terrorismo adquirió ciertas particularidades, que se derivaron del contrapunto manifiesto durante los últimos años acerca de la eventual militarización de ciertas áreas de Seguridad interior y que desembocaron en un intento de securitización militarizante del terrorismo transnacional.⁹⁷

Como podemos apreciar aquí, los debates en Argentina no giraban en torno a si el terrorismo constituía o no una "Nueva Amenaza" para la nación sino, más bien, los actores securitizadores y funcionales discutían sobre quiénes era los responsables de combatirlo, y si la legislación vigente permitiría la actuación de cierta Fuerza o no.

Una semana después de los atentados contra Estados Unidos, el Ministro de Defensa Jaunarena por primera vez hizo pública su propuesta de una mayor participación de las Fuerzas Armadas en la prevención y lucha contra el

⁹⁷ Sain y Barbuto, Op. Cit., pp. 8.



terrorismo.⁹⁸ En esta ocasión, Jaunarena fue muy claro al pronunciar que: "Ante el nuevo tipo de guerra las respuestas convencionales eran insuficientes, por lo que se volvía necesario adecuar el sistema de Defensa y Seguridad a la nueva situación, vinculando la inteligencia interna con la externa."⁹⁹ Además, planteó una disyuntiva que muchas veces se les presenta a los gobernantes para entender una nueva situación o un nuevo conflicto: "o se viola la ley para atender eficazmente el conflicto o se atiene a la ley y no le da una respuesta eficaz".¹⁰⁰

Como era de esperarse, los militares también se sumaron al debate y como lo venían haciendo todos estos años siguieron apoyando una mayor participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las "Nuevas Amenazas". Esta vez, concentraron su atención en el terrorismo internacional. Uno de sus representantes, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, Juan Carlos Mugnolo, no sólo declaró que las Fuerzas Armadas estaban preparadas para luchar contra el terrorismo, sino que además lo definió específicamente como una agresión al Estado.¹⁰¹ Lo que hizo, fue separarlo de la definición clásica de amenaza a la Seguridad Interna, y así implícitamente lo caracterizó como una amenaza externa.

Ni siquiera el presidente de la Nación quedó afuera del debate. Sólo unos meses antes del colapso de su gobierno y con serios problemas y dificultades en su gestión, Fernando De la Rúa dedicó parte de su tiempo para ver más allá de lo que estaba sucediendo en Argentina. Fue uno de los tantos actores securitizadores que definió los ataques terroristas como una amenaza externa contra el Estado, cuando dijo que, "el terrorismo es un ataque exterior; de modo que las Fuerzas Armadas deben actuar también en eso, sin violar la ley de

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Citado por: Canelo Op. Cit., pp. 51.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Canelo, Op. Cit. pp. 51.



Seguridad interior, que prohíbe hacer inteligencia interna de los propios ciudadanos o de carácter político".¹⁰²

Tres meses después de los atentados, el 20 de Diciembre del 2001, Fernando De la Rúa, luego de que se vivieran en Argentina 12 días de crisis política, social y económica y luego de una veintena de muertos y cientos de heridos, abandonaba el gobierno nacional.

¹⁰² Citado por: Sain y Barbuto, Op. Cit., pp. 9.

Dimensión Social

En materia de política exterior, la Opinión Pública argentina no varió demasiado respecto a la última encuesta realizada por el CARI en 1998. Los temas que eran vistos como los más importantes tanto por la Opinión Pública como por los Líderes de Opinión seguían siendo los temas económicos (Integración Regional y Comercio Internacional). Mientras que la lucha contra el narcotráfico perdía relevancia a los ojos de los argentinos y como tal vez se podría predecir, la lucha contra el terrorismo obtuvo algunos votos más como tema central para la política exterior argentina

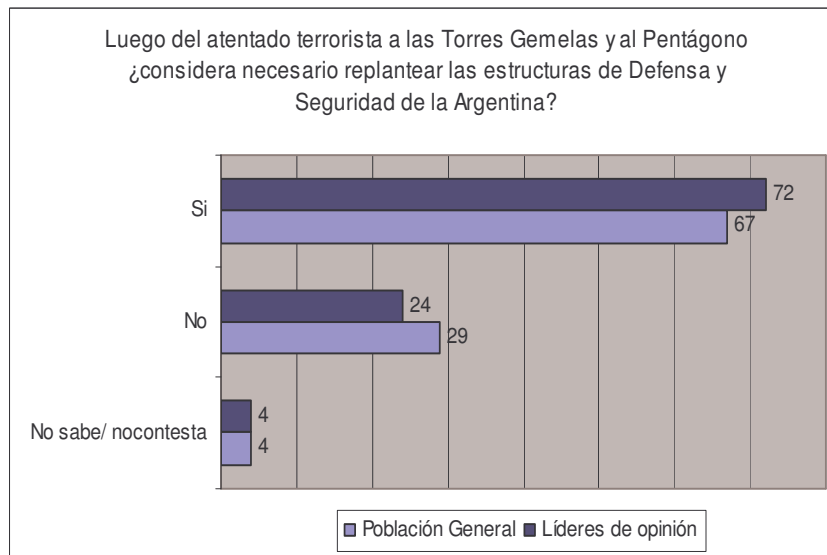
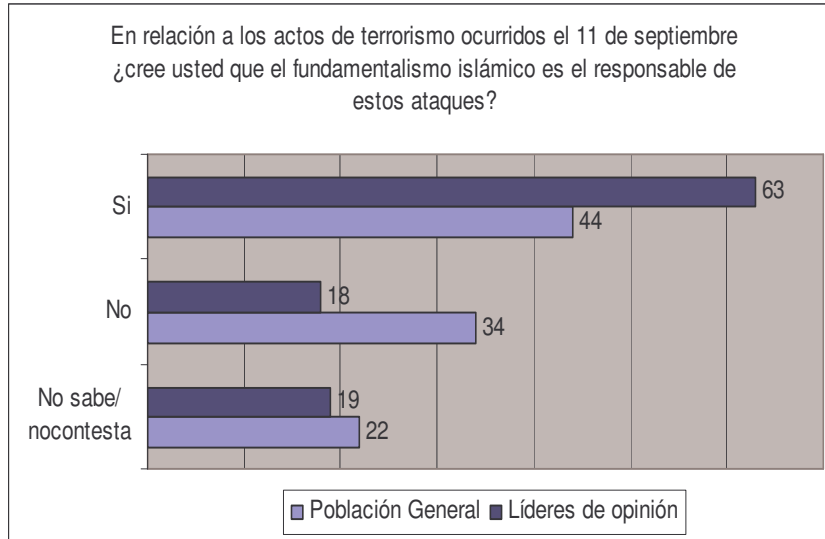
DE LOS TEMAS ENUMERADOS A CONTINUACION SELECCIONE, EN ORDEN DE PRIORIDAD, AQUELLOS TRES QUE USTED CONSIDERE LOS MAS IMPORTANTES						
	Población General			Líderes de Opinión		
	1998	2002	Comparativo	1998	2002	Comparativo
Integración regional	8	25	+17	40	43	+3
Comercio Internacional	27	21	-6	37	32	-5
Gestión para el financiamiento	0	8	+8	0	7	+7
Lucha contra el narcotráfico	17	12	-5	7	2	-5
Lucha contra el terrorismo	2	5	+3	0	3	+3
Defensa de los DDH	7	5	-2	3	6	+3
Solución del problema Malvinas	3	3	0	4	2	-2
Custodia de soberanía marítima	1	4	+3	0	1	+1
Regular la inmigración	8	10	+2	2	2	0
Preparar a las FFAA para la	1	3	+2	2	1	-1
Energía nuclear	3	1	+2	2	1	-1
Presencia en la Antártica	0	1	+1	0	0	0
Otros	3	0	-3	3	0	-3
No sabe/ No contesta	20	2	-18	0	1	+1
Total	100	100		100	100	

Pero, en lo que se refiere a las amenazas para la seguridad nacional, los conflictos territoriales fueron perdiendo protagonismo desde 1998 tanto para la Población General como para los Líderes de Opinión, mientras se empezó a percibir al terrorismo como una mayor amenaza para la Seguridad.

¿EN SU OPINION CUAL ES LA MAYOR AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL?						
	Población General			Líderes de Opinión		
	1998	2002	Comparativo	1998	2002	Comparativ
Conflictos por cuestiones territoriales	23	11	-12	17	10	-7
Inestabilidad política de países vecinos	10	9	-1	9	9	0
Terrorismo	14	32	+18	16	45	+29
Narcotráfico	32	35	+3	38	22	-16
Otros	3	7	+4	15	10	-5
No sabe/ No contesta	18	6	-12	5	4	-1
Total	100	100		100	100	

En relación a los actos de terrorismo ocurridos el 11 de Septiembre la mayor parte de la población señalaba al fundamentalismo islámico como responsables de aquellos ataques.

Además, tanto la Opinión General como los Líderes de Opinión creían necesario un replanteamiento de las estructuras de Defensa y Seguridad argentinas luego de los ataques del 11 de Septiembre.



La percepción de la población argentina, como hemos podido analizar, es bastante peculiar, dado que, a pesar de haber sido víctimas de dos ataques terroristas, sigue viendo al comercio como el objetivo más importante para la política exterior argentina y se teme más al narcotráfico o a conflictos por cuestiones territoriales que al terrorismo internacional. Esto último llama especialmente la atención, dado que Argentina ha solucionado prácticamente todos sus conflictos territoriales por medio de la actuación diplomática, mientras que el accionar de los grupos terroristas hasta el día de hoy sigue siendo imprevisible. Pero a pesar de ello, si se percibe como necesaria una



redefinición de las estructuras de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad argentinas luego del 11 de Septiembre, esto quiere decir que a pesar de no considerar al terrorismo como una amenaza existencial para el país, si de cierta forma se esperaba estar preparados ante un ataque terrorista.



Dimensión Normativa- Operativa

A pesar de que, como se ha mencionado anteriormente, el gobierno de Fernando De la Rúa no llegó a completar el período correspondiente, sucedieron ciertos eventos que, en materia de Defensa y Seguridad, sacudieron al mundo entero y en este caso, Argentina no fue la excepción.

Algunos meses antes que ocurrieran los atentados del 11 de Septiembre, el gobierno de De la Rúa ya había formulado algunos cambios o mejor dicho, revisiones en el ámbito de Defensa. Durante los primeros días de Marzo del 2001, el Ministerio de Defensa presentó un documento denominado "Revisión de la Defensa 2001", complementario y posiblemente superador del Libro Blanco.

Este documento presentaba un nuevo escenario mundial con ciertos consensos entre las grandes potencias, nuevos roles para las potencias pequeñas y medianas, la reaparición de algunos conflictos, etc. También se refiere al nuevo marco hemisférico y regional, en el que las clásicas hipótesis de conflictos han desaparecido y se han consolidado los valores asociados a la democracia representativa, la economía de mercado y los derechos humanos lo que, según este documento, contribuiría a la estabilidad y la Seguridad de la región.

Además, hace mención a las amenazas no tradicionales. En esta categoría incluye a actividades tales como: la degradación del medio ambiente, el crimen internacional organizado, las amenazas a la institucionalidad democrática en países de la región, el tráfico ilegal de armas, el contrabando, las migraciones clandestinas y el narcoterrorismo. En cuanto al rol de las Fuerzas Armadas en la lucha contra estas amenazas no tradicionales, sólo se refiere a un papel de apoyo a otras agencias del Estado que tienen a su cargo los aspectos de la lucha contra estas actividades ilegales.¹⁰³ Por lo que se puede entender que, en el ámbito normativo de Seguridad y Defensa, las cosas seguían prácticamente

¹⁰³ Ministerio de Defensa, Revisión de la Defensa 2001, Buenos Aires, 2001, pp. 2.

igual que hace casi una década atrás. Cada Fuerza mantenía el papel que le fue encomendado al momento de redactar las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior.

Luego de lo ocurrido el 11 de Septiembre, hubo un cierto cambio en las percepciones de los actores securitizadores y de los actores funcionales argentinos, que hizo que se tomara un nuevo rumbo con respecto a las agendas de Seguridad internacional. Pero además, estos sucesos provocaron una necesidad de reestructuración en la legislación interna de Argentina. En ese entonces, se comenzó a elaborar una reglamentación de la ley 23.554, ley de Defensa Nacional, en la que se redefiniría el concepto de agresión exterior, con el fin que el terrorismo internacional pueda ser considerado una amenaza externa y, de esta manera, las Fuerzas Armadas estarían legalmente respaldadas para combatir el terrorismo.¹⁰⁴ Pero la reglamentación de la ley de Defensa Nacional no llegó a producirse hasta años más tarde, durante el mandato del Presidente Néstor Kirchner, aunque no con los mismos fines.

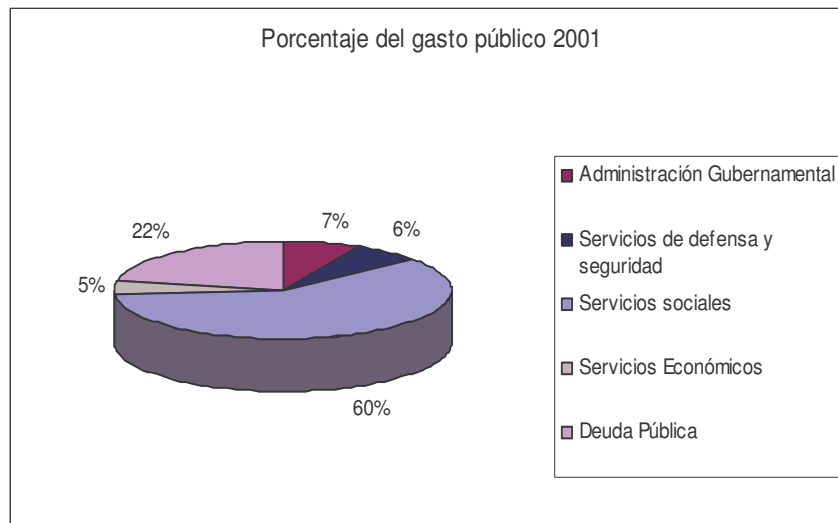
Para analizar la capacidad operativa de las Fuerzas de Seguridad y Defensa, utilizaremos el presupuesto nacional del año 2001, ya que no ha sido posible conseguir los presupuestos correspondientes a los años 1999 y 2000.

PRESUPUESTO NACIONAL 2001 (en millones de pesos)	
Finalidad- Función	2001
Administración Gubernamental	3.881,53
Servicios de Defensa y Seguridad	3.295,38
Servicios Sociales	30.973,15
Servicios Económicos	2.534,97
Deuda Pública	11.184,74
Total	51.869,77

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

¹⁰⁴ Barbuto y Saín, Op.Cit., pp. 9.

Como veremos en el siguiente gráfico, el porcentaje del gasto destinado a Seguridad y Defensa, en comparación al resto de los gastos, es un porcentaje muy inferior. Datos que se vienen repitiendo a lo largo de todos los presupuestos analizados hasta el momento.

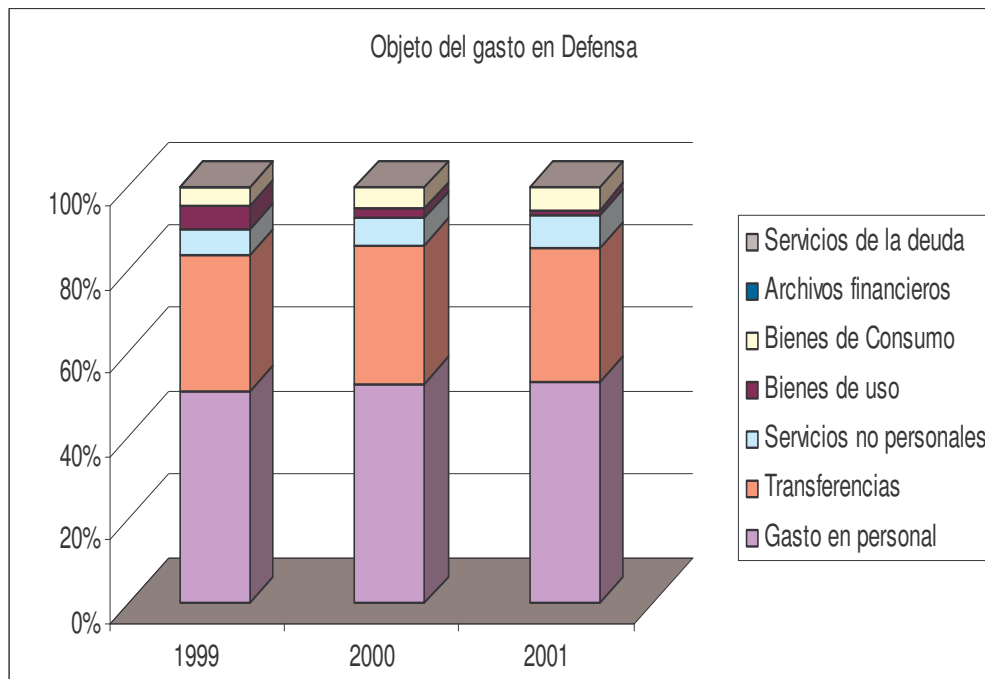


FUENTE: Elaboración propia en base a datos aportados por el Ministerio de Economía

Otro dato que se viene repitiendo a lo largo de todos estos años, es la forma en que se distribuye el gasto en Seguridad y Defensa. Como veremos, tanto en el gráfico como en la tabla que se presentan a continuación, un 40% del presupuesto era destinado a los gastos en personal, es decir que de los más de 3.000.000.000 de pesos que forman parte del presupuesto casi 2.000.000.000 son para pagar los salarios de los miembros de la Defensa.

Otra parte importante del gasto, casi otro 40%, es para saldar las transferencias en el ámbito de la defensa y el resto, el 20% restante, se lo tiene que dividir entre Archivos Financieros, Servicios de la deuda, Servicios no personales, Bienes de Consumo y Bienes de uso. Como se puede apreciar en el gráfico, el monto destinado a Bienes de uso ha ido disminuyendo de 1999 hasta

2001. Como diría Thomas Scheetz, el problema de Argentina no es que gasta mucho, el problema está en como gasta, y Argentina gasta mal.¹⁰⁵



FUENTE: Elaboración propia en base a datos aportados por el Ministerio de Defensa.

OBJETO DEL GASTO DE LA JURISDICCION DEFENSA 1999- 2001 (en miles de pesos corrientes)			
Objeto del Gasto	1999	2000	2001
Gasto en personal	1.867.513	1.860.462	1.823.335
Bienes de Consumo	165.158	179.792	186.192
Servicios no personales	228.196	231.600	280.952
Bienes de uso	208.276	77.245	43.343
Transferencias	1.199.470	1.172.842	1.094.043
Archivos financieros	-	-	-
Servicios de la deuda	2	129	471
Total	3.368.615	3.522.069	3.428.337

FUENTE: Elaboración propia en base a datos aportados por el Ministerio de Defensa.

¹⁰⁵ Scheetz, Op. Cit., pp. 51



A pesar de que el Gobierno de Fernando de la Rúa estuvo signado por una profunda crisis económica y política, los temas relacionados a Seguridad y Defensa no fueron dejados de lado, sobretodo a partir del 11 de Septiembre. Como hemos podido ver, varios actores securitizadores formaron parte de un interesante debate en torno a la Seguritización o no de las "Nuevas Amenazas".

Como dijimos anteriormente a la presidencia de De la Rúa se la tiene que dividir en pre y pos- 11 de Septiembre, ya que si bien antes de esa fecha hubo ciertos debates en torno a la materia, a partir de ese día se profundizaron y hasta hubo ciertos Actores Seguritizadores que a partir de estos hechos, cambiaron rotundamente su opinión respecto a la participación de las FFAA en la lucha contra el terrorismo, nos referimos al caso del Ministro Jaunarena.

Otros como el General Brinzoni, iban más allá y apostaban a una sola seguridad. La postura del General puede resumir la postura de la mayor parte de los miembros de las FFAA, ya que desde 1983 vienen apoyando un mayor rol de estas en la lucha contra las "Nuevas Amenazas".

Por último, un caso a destacar es el discurso del Presidente de la Nación, declarando que el terrorismo es un ataque exterior, por lo que no se necesitaría una reforma legislativa para permitir su actuación.

Además, ante los atentados del 11 de Septiembre, los argentinos empezaron a percibir al terrorismo como una de las mayores amenazas para la Seguridad Nacional junto al narcotráfico.

Por lo cual es entendible que tanto los debates políticos como la dimensión social hayan influido de cierta forma en el ámbito legal argentino. Esto se pudo ver, tanto en la "Revisión de la Defensa 2001", como en el intento de reglamentación de la Ley 23.554. Si bien esto último no se logró, no quita de ser un avance en materia legislativa que se esté hablando de la posibilidad de redefinir el concepto de agresión externa para poder incluir dentro de ella al terrorismo. A esto lo podemos llegar a llamar un intento de Seguritización por



parte de los Actores Seguritizadores, que de haberse cumplido el periodo presidencial que le correspondía al gobierno de De la Rúa tal vez se podría haber logrado.

A continuación, se presentarán los elementos más importantes relacionados a la teoría de la Seguritización que se presentaron durante el periodo presidencial de Fernando de la Rúa.

Actor Seguritizador	Objeto Referente	Amenaza	Audiencia
Políticos y Militares argentinos	Estado	Terrorismo Narcotráfico Contrabando, etc.	Mayor percepción del terrorismo y el narcotráfico como amenazas



PRESIDENCIA NESTOR KIRCHNER

Dimensión Política

Desde que Néstor Kirchner asumió el Poder Ejecutivo de la Nación, las relaciones cívico-militares se tornaron bastante tensas y por ende, la posibilidad de una participación de las Fuerzas Armadas en la Seguridad interior se convirtió en un asunto muy sensible. La postura del presidente hacia las Fuerzas Armadas estuvo muy relacionada a la participación de éstas en los enfrentamientos contra los sectores revolucionarios durante el gobierno militar en la década del '70. El juzgamiento de militares por actos violatorios a los derechos humanos volvió a la agenda política de Argentina y pasó a ser política de Estado prioritaria para el gobierno de Kirchner. Por lo que durante todo su gobierno mantuvo una postura bastante distante hacia las FFAA.

Pero desde la oposición, algunos incitaban la actuación de las FFAA en asuntos de Seguridad Interna. Uno de ellos fue el ex presidente Eduardo Duhalde, quién intentó politizar el tema de la Seguridad ante las constantes manifestaciones gremiales. Duhalde no sólo intentó politizar las manifestaciones gremiales, sino que además pretendió internacionalizarlas y elevarlas a la escala de amenaza transnacional, cuando en una de sus declaraciones advirtió que "las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) "perforaron" las organizaciones gremiales y políticas en Argentina".¹⁰⁶ Además, propuso que las Fuerzas Armadas se involucraran en la lucha contra la inseguridad, de la misma forma en que lo hacían los militares en Brasil.¹⁰⁷ Con esta declaración, lo que Duhalde generó fue el resurgimiento del debate en torno al papel que deberían cumplir las Fuerzas Armadas.

En esa oportunidad, fue el Ministro de Defensa José Pampuro quien salió al cruce de las declaraciones de Duhalde y el encargado de desmentir que haya

¹⁰⁶ Citado por: Lora, Cristian, Op.Cit., pp. 1.

¹⁰⁷ Ibidem.

existido cualquier tipo de contacto entre las FARC y los movimientos gremiales argentinos. En cuanto a la comparación que hizo Duhalde entre las funciones complementarias que realizan las Fuerzas Armadas brasileras y las funciones que cumplen las Fuerzas Armadas Argentinas, fue muy preciso al aclarar que las leyes que regulan la composición y funciones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Brasil y de Argentina son distintas, por lo que no tiene ningún sentido compararlas.¹⁰⁸

Pero a pesar de defender la postura del Ejecutivo en cuanto al papel que deben cumplir las Fuerzas Armadas, Pampuro fue capaz de percibir los cambios que se habían producido en el área de Defensa y era conciente de que las amenazas tradicionales para Argentina habían desaparecido, y que era momento de enfrentar las "Nuevas Amenazas" transnacionales que desafiaban la Seguridad de la Nación. Fue el mismo Pampuro quien declaró que "nuestra agenda del siglo XXI en materia de Seguridad incluye al terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, pero también desafíos que son de otra índole, aunque no menos graves como por ejemplo, la degradación ambiental".¹⁰⁹ Pero, al mismo tiempo, aclaraba que ciertos temas de Seguridad no eran competencia de la cartera de Defensa. También se refirió a la postura del Ejecutivo argentino con respecto al terrorismo internacional, diciendo que "el Presidente Kirchner y Argentina en su conjunto, lo condenan con firmeza comprometiendo todo nuestro esfuerzo para la prevención, esclarecimiento y castigo de cualquier acción terrorista que nos agrede".¹¹⁰

Por su parte, cuando Nilda Garré se convierte en la Ministra de Defensa, publica algunos artículos en la página del Ministerio de Defensa refiriéndose al tema. En uno de ellos concluyó que, ya desde la década de los '80, se venía percibiendo cambios en el escenario internacional, los que generaban, por

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Pampuro, José, "Conferencia del señor ministro de Defensa, en el simposio sobre Seguridad regional del instituto para la Seguridad en democracia", Buenos Aires, Argentina, 18 de Mayo de 2004, pp.4.

¹¹⁰ Ibidem.



supuesto, cambios en las agendas de Seguridad. Se refirió a la emergencia de situaciones de orden no militar, como por ejemplo el narcotráfico, el terrorismo, la criminalidad organizada. En el documento también mencionó la constante intención de algunos sectores políticos de securitizar la Seguridad Interior.¹¹¹

Mientras tanto, el Ejército siguió desarrollando posibles hipótesis de conflictos, las que desembocaron en el *Plan Ejército 2025*. En este documento, el Ejército coloca su eje de estudio en el Acuífero Guaraní (Ver Anexo), una de las reservas de agua dulce subterránea más grande del mundo- es considerada la tercera reserva mundial más grande de agua dulce- que se extiende por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.¹¹² Esta fue la primera vez que se planteaba desde la cartera militar una hipótesis de conflicto que involucraba al medio ambiente como un posible foco de conflicto.

Esta apreciación la vienen desarrollando ya hace un tiempo algunos especialistas argentinos, por ejemplo, la historiadora Elsa Bruzzone, miembro y experta en Defensa del CEMIDA (Centro de Militares para la Democracia Argentina). Según sus investigaciones, el agua en el futuro va a ser un bien escaso, por lo que las grandes potencias ya están tomando ciertas medidas al respecto y se están instalando en zonas donde hay recursos hídricos suficientes, con la intención de apropiarse de este recurso natural.¹¹³ Al ser entrevistada para el informe "La lucha por el agua", Bruzzone afirmó que:

Un informe del Pentágono de fines de febrero de 2004, propone lisa y llanamente al gobierno de Estados Unidos el despliegue de las Fuerzas Armadas por todo el planeta, para tomar el control de estos recursos, especialmente el agua, dondequiera que se

¹¹¹ Garré, Nilda, "Los problemas de la Defensa nacional en la Argentina actual", en <http://www.mindef.gov.ar/secciones/defnac/POLITICAS%20DE%20DEFENSA/articulos/doc%201.doc>, pp. 6.

¹¹² Gallo Daniel, "Preparan al Ejército para defender recursos naturales", 25 de febrero de 2007, www.lanacion.com bajado el 21/05/2007, pp. 2.

¹¹³ Citado por: La Lucha Por El Agua, "El Control De Los Acuíferos Por Parte Del Pentágono", en http://www.portalplanetasedna.com.ar/guerra_agua.htm al 16/10/07, pp. 3.

encuentre, porque es vital para la supervivencia de Estados Unidos como potencia rectora del mundo.¹¹⁴

Según la experta, Estados Unidos ha puesto como excusa la supuesta presencia de grupos terroristas en la Triple Frontera para así poder incrementar su presencia militar en la zona y lograr su objetivo: "apoderarse silenciosamente del Acuífero Guaraní".¹¹⁵

En Paraguay, hay una fuerte presencia militar norteamericana permanente. El gobierno de Asunción ha permitido la construcción de una base militar estadounidense en cercanías de la localidad paraguaya de Mariscal Estigarribia. Esta base cuenta con una pista de aterrizaje que permite el despegue y aterrizaje de aviones pesados. Los agentes militares norteamericanos ingresan como agentes antinarcóticos o antiterroristas.

Con respecto a la escasez de agua potable como fuente de posibles conflictos, ya en el año 1997, el vicepresidente del Banco Mundial Ismael Serageldin había manifestado que: "Así como el siglo XX es el siglo de las guerras por el petróleo, las guerras del siglo XXI serán por el agua...Quienes tengan ese recurso podrían ser blanco de saqueos forzados".¹¹⁶ Por lo tanto, no sería tan descabellado que las Fuerzas Armadas Argentinas comenzaran a prever los medios y los recursos para la Defensa de este recurso tan necesario.

Por lo que hemos podido analizar en los debates que se generaron en este último periodo presidencial, las "Nuevas Amenazas" percibidas por los Actores Seguritizadores y Funcionales argentinos, no sólo provienen de grupos armados y organizados clandestinamente, sino que puede surgir desde el

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Bruzzone, Elsa, "El Acuífero Guaraní, de las mayores reservas de agua dulce en el mundo. Disputa por el oro azul", en http://www.lafogata.org/04arg/arg1/ar_acuifero.htm, al 19/10/07.

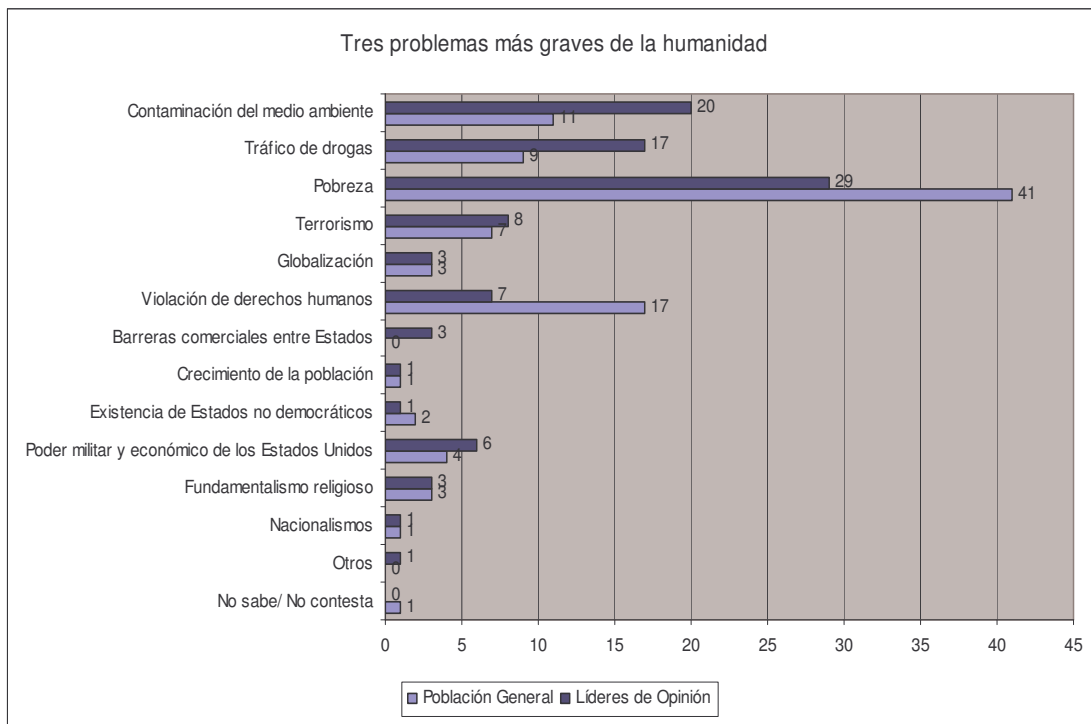
¹¹⁶ Citado por: Bruzzone, Elsa, "Los recursos del subsuelo. Los conflictos por el agua subterránea. El caso del Acuífero Guaraní", en <http://www.cemida.com.ar/conversion%20pdf/LOSRECURSOSDELSUBSUELOELACUIFEROGUARANIPDF.pdf>, pp. 2.



mismísimo suelo argentino. Algo que no era posible de percibir décadas atrás. Era impensable para algunos expertos que los posibles conflictos del futuro sean por la escasez de agua potable. Pero hoy, tanto militares como civiles pueden percibir la presencia de tropas norteamericanas en zonas aledañas a un recurso tanpreciado, como una amenaza a la Seguridad Nacional. Lo que nos lleva a sumar a un nuevo Objeto Referente y un nuevo Sector para securitizar, el Medio Ambiente.

Dimensión Social

Para los argentinos, en el 2006, el problema más grave de la humanidad era la Pobreza. En segundo término se encontraban la contaminación del medio ambiente, el tráfico de drogas y la violación de los derechos humanos. Mientras que el terrorismo se encontraba en quinto lugar con solo un 8% de líderes de opinión y un 7% de las personas de la población general que lo consideraron como un problema grave para la humanidad.



En cuanto al ámbito interno argentino, el comercio internacional seguía siendo para los argentinos el objetivo de política exterior más importante, mientras que la Integración Regional fue perdiendo interés entre los argentinos. Sin mucha variación se encontraban la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Un nuevo fenómeno aparece en el siguiente cuadro que es la Protección del medio ambiente. Si bien no tiene demasiados votos, es importante destacarlo, ya que años anteriores este tema no aparecía en las encuestas.

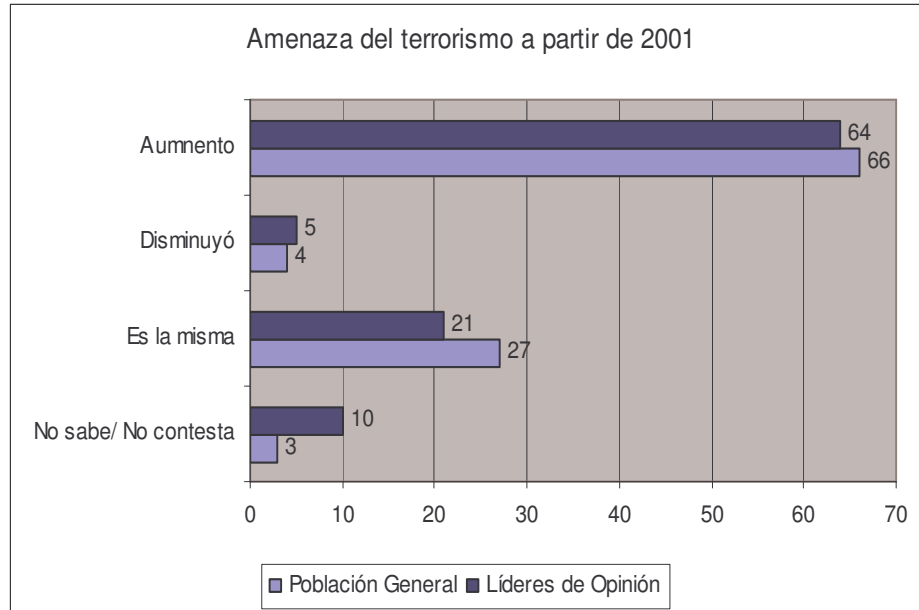
DE LOS TEMAS ENUMERADOS A CONTINUACION SELECCIONE, EN ORDEN DE PRIORIDAD, AQUELLOS TRES QUE USTED CONSIDERE LOS MAS IMPORTANTES OBJETIVOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA								
	Población General				Líderes de Opinión			
	1998	2002	2006	Comparativo	1998	2002	2006	Comparativo
Integración regional	8	25	12	-13	40	43	15	-28
Comercio Internacional	27	21	44	+23	37	32	19	-13
Gestión para el financiamiento externo	0	8	0	-8	0	7	6	-1
Lucha contra el narcotráfico	17	12	13	+1	7	2	6	+4
Lucha contra el terrorismo	2	5	4	-1	0	3	3	0
Defensa de los DDHH	7	5	4	-1	3	6	6	0
Solución del problema Malvinas	3	3	2	-1	4	2	1	-1
Custodia de la soberanía marítima	1	4	3	-1	0	1	4	+3
Regular la inmigración	8	10	3	-7	2	2	6	+4
Preparar a las FFAA para la defensa	1	3	0	-3	2	1	2	+1
Energía nuclear	3	1	8	+7	2	1	2	+2
Presencia en la Antártica	0	1	1	0	0	0	2	+2
Proteger el medio ambiente	0	0	3	+3			6	+6
Promover la integración energética en la región	0	0	0	0	0	0	5	+5
Otros	3	0	0	0	3	0	2	+2
No sabe/ No contesta	20	2	3	+1	0	1	15	+14
Total	100	100	100		100	100	100	

El terrorismo para la Opinión Pública argentina en el 2006, ya no era una amenaza para la seguridad nacional tan importante como lo fue en el 2002. Es mas, la Inestabilidad Política era considerada una mayor amenaza para la Seguridad Nacional que el terrorismo.

Para los Líderes de Opinión el narcotráfico seguía siendo una importante amenaza pero para la Población General ya no lo era tanto. Lo que es llamativo de este cuadro es, la aparición del Delito Organizado como la mayor amenaza para la Seguridad Nacional. En las encuestas previas este fenómeno ni siquiera aparecía.

¿EN SU OPINION CUAL ES LA MAYOR AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL?								
	Población General				Líderes de Opinión			
	1998	2002	2006	Comparativo	1998	2002	2006	Comparativo
Conflictos	23	11	2	-9	17	10	12	+2
Inestabilidad política	10	9	13	+4	9	9	12	+3
Terrorismo	14	32	4	-28	16	45	10	-35
Narcotráfico	32	35	14	-21	38	22	52	+30
Delito Organizado	0	0	35	+35	0	0	13	+13
Otros	3	7	14	+7	15	10	1	-9
No sabe/ No	18	6	18	+12	5	4	0	-4
Total	100	100	100		100	100	100	

Si bien, como vimos en la tabla anterior, el terrorismo y el narcotráfico han disminuido como amenaza para el Estado Argentino, la Opinión Pública General y los Líderes de Opinión consideran que el terrorismo, a partir del 2001, ha crecido como amenaza a nivel internacional.





Dimensión Normativa- Operativa

Como hemos explicado a lo largo del desarrollo de la dimensión política, la administración de Néstor Kirchner, desde que asumió el poder, ha mantenido una relación bastante tensa y distante con las Fuerzas Armadas pero a pesar de ello, en el marco normativo, se han tratado ciertos temas de Seguridad y Defensa.

Unos de los primeros decretos en materia de Defensa que promulgó el gobierno de Kirchner fue el proyecto elevado por el Ministerio de Defensa, denominado "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática", en Agosto de 2003. Este proyecto propiciaba en sus considerandos "la creación de un ámbito que apunta al debate que avance hacia la actualización de diagnósticos y propuestas que de manera plural aporten a generar consensos para el abordaje de los principales ejes de la política de Defensa nacional de los próximos años, en el marco de la elaboración de un Plan Estratégico de Defensa Nacional".¹¹⁷ El decreto promovía la participación de especialistas, académicos, organizaciones no gubernamentales orientadas a esta temática; los militares también tenían que participar en este diálogo.

En cuanto al tema que nos compete, los encargados de formular este proyecto dejaron en claro que, los cambios que se habían producido en estos últimos años en el escenario estratégico internacional, hacían obsoletos los esquemas de Seguridad y Defensa tradicionales. Además, eran concientes de la importancia de una cooperación a nivel regional e internacional en materia militar y de defensa, con el objetivo de fortalecer la paz y ser más eficaces al momento de enfrentar las "Nuevas Amenazas".¹¹⁸

¹¹⁷ Ministerio de Defensa, Decreto 545/2003, "La Defensa nacional en la agenda democrática", Buenos Aires, Agosto, 2003, pp.1.

¹¹⁸ Op. Cit., pp. 2.



Como consecuencia de este decreto se formó una “Mesa de Diálogo sobre Defensa”, en realidad fueron varias mesas en las que se discutieron las distintas temáticas que proponía ese decreto. En estas mesas de diálogo participaron más de 240 personas en un marco de pluralismo ideológico y rigor metodológico.

Vinculado con la Seguridad Internacional, uno de los debates más interesantes se dio alrededor de la necesidad de reforzar la Seguridad del espacio Aéreo Argentino, frecuentemente surcado en el nordeste por vuelos ilegales. Allí el gobierno argentino, en un comienzo, pareció tomar distancia de la mala experiencia de la Ley peruana de derribo de vuelos sospechados, para más tarde afirmar la oportunidad y conveniencia de la similar “Lei do abate” brasileña sancionada en 2004.¹¹⁹

El avance más grande en materia normativa se dio en Junio del 2007, cuando la Cámara de Diputados transformó en ley el proyecto de la Ley Antiterrorista del Poder Ejecutivo que reprimía el accionar del terrorismo como también su financiamiento. La sanción de esta ley, no sólo proviene de la necesidad de reprimir estas amenazas, sino que sobre todo proviene de una gran presión por parte de dos importantes actores: el gobierno norteamericano y el Grupo de Acción Financiera Internacional, que amenazaba con hacer un pronunciamiento público declarando a la Argentina país no seguro.¹²⁰ En el caso del gobierno de Estados Unidos, siguiendo la Teoría de securitización, es un Actor Securitizador del Sector Político mientras que al Grupo de Acción Financiera Internacional es un lobby de poder, por lo cual formaría parte de los Actores Funcionales del Sector Político.

Como su primer artículo lo indica, esta ley “tiene por objeto dotar a las autoridades de herramientas y facultades de carácter excepcional, para ser

¹¹⁹ Cavaleri, Paulo, *La política exterior de Defensa Argentina (2003-2005). Continuidades y rupturas*. Seminario Seguridad transnacional y Gobernabilidad, Montevideo, Uruguay, 2005, pp. 2.

¹²⁰ Diario Clarín “Aprueban una ley antiterrorista que era reclamada por Estados Unidos”, 14 de Junio de 2007, en: <http://www.clarin.com/diario/2007/06/14/elpais/p-00801.htm>.



aplicadas en la lucha contra el terrorismo".¹²¹ En su artículo segundo se puede apreciar una definición clara de Terrorismo Internacional:

A los efectos de esta Ley, se entiende por Terrorismo Internacional a aquellos actos que, involucrando a más de un país o a ciudadanos de más de un país, acciona en el exterior y/o está dirigido por países o grupos fuera de su territorio nacional, excediendo estas actividades sus propias fronteras, y haciendo uso ilegal y premeditado de la fuerza y/o la violencia, como medio de intimidación o coacción contra un gobierno, o contra la población civil o un sector de la misma y/o sus propiedades, o contra bienes de carácter público, de utilidad nacional o de carácter estratégico, para el logro de objetivos políticos, sociales, religiosos, económicos, culturales, financieros, o de cualquier otra índole, cuya consecución ponga a las naciones en situación de agresión militar, coerción económica o presión política, interfiriendo, perturbando o avanzando en forma directa contra sus intereses vitales.

La definición incluye las actividades de organizaciones o grupos políticos y del crimen organizado, que tengan por objeto la realización de actos terroristas de carácter internacional y/o que contribuyan a llevar adelante actos terroristas de carácter internacional perpetrados por terceros.¹²²

Esta ley también hace una mención al papel que deben cumplir las Fuerzas Armadas en caso de un ataque terrorista. En su artículo decimotercero, establece:

El Poder Ejecutivo Nacional contará, en el caso de emergencias de carácter terrorista que involucren el uso de armas nucleares, químicas, biológicas o cualquier otra arma de destrucción masiva que pueda crearse en el futuro, con la inmediata asistencia técnica de

¹²¹ Senado de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, Proyecto de ley Número: 2239/02: "Ley Antiterrorista", Buenos Aires, 2002, art. 1º, pp. 1.

¹²² Proyecto de ley antiterrorista, art. 2º, pp. 1.

las Fuerzas Armadas, a efectos de lo cual las mismas deberán poner a disposición de la autoridad civil la totalidad de los recursos solicitados, incluidos los humanos, estando permitido en estos casos su intervención en cuestiones civiles, a la par de cualquier funcionario público o de cualquier ciudadano que sea requerido en la emergencia.¹²³

Con estos dos artículos se puede ver el gran salto que se ha dado en materia legislativa en cuanto al tratamiento del terrorismo internacional en Argentina. No sólo se lo define y describe, sino que además se menciona cuál debería ser el accionar del Poder Ejecutivo para poder combatir este tipo de amenazas. Por lo que se podría decir que, en materia legislativa, se ha podido llegar, luego de más de dos décadas de discusión y de algunas presiones de por medio, a una ley que regula la lucha contra el terrorismo internacional.

Además de las modificaciones en el ámbito normativo, también hubo ciertos cambios en lo operativo. Esto lo podremos ver a través de la evolución del Presupuesto Nacional argentino.

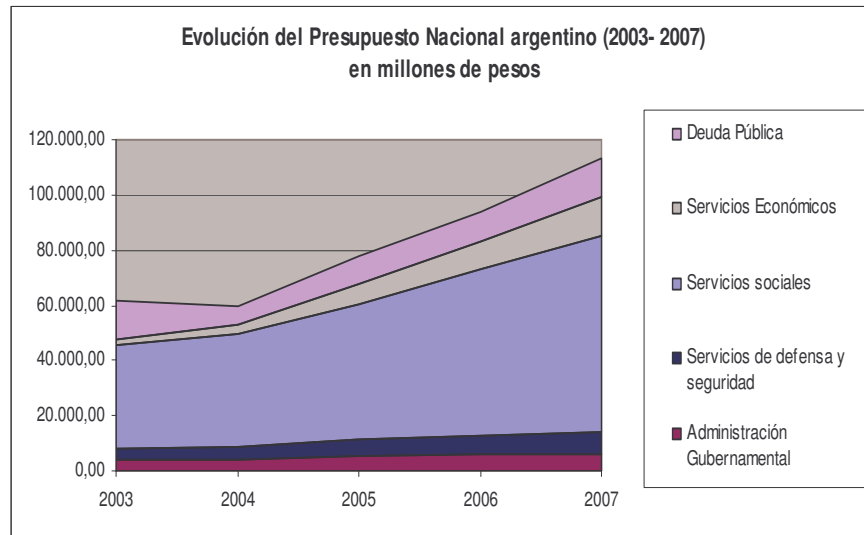
EVOLUCION DEL PRESUPUESTO NACIONAL ARGENTINO (en millones de pesos)					
Finalidad- Función	2003	2004	2005	2006	2007
Administración Gubernamental	3.712,05	4.158,90	5.294,83	6.074,76	6.185,89
Servicios de defensa y seguridad	4.335,09	4.871,33	5.861,78	6.756,96	7.795,96
Servicios sociales	37.345,06	40.575,18	48.846,17	60.144,16	71.435,61
Servicios Económicos	2.391,99	3.212,74	7.475,70	10.100,61	13.670,14
Deuda Pública	13.974,28	6.893,88	10.052,33	10.645,90	14.133,74
Total	61.758,47	59.712,03	77.530,81	93.722,39	113.221,34

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

Como se puede apreciar en la tabla, el Presupuesto Nacional ha ido en aumento de 2003 a 2007. En cuanto al Gasto en el Servicio de Defensa y

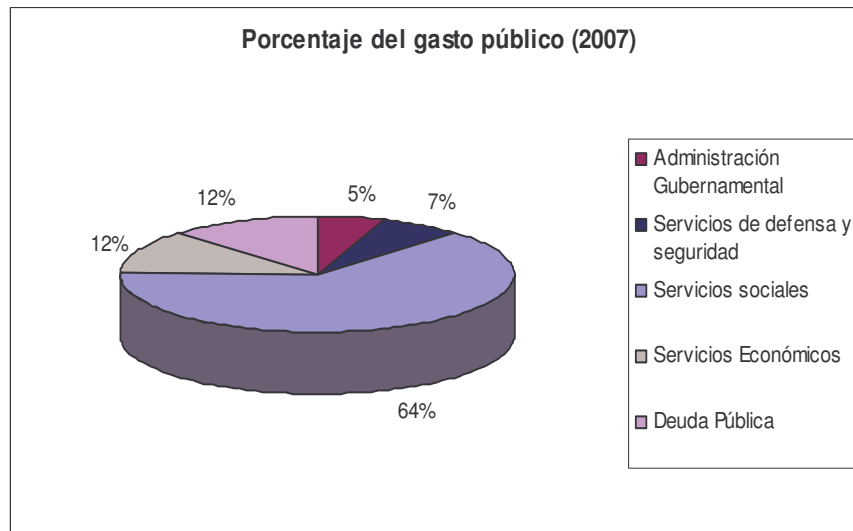
¹²³ Proyecto de ley antiterrorista, art. 13º, pp. 2

Seguridad también ha crecido. Como veremos en el siguiente gráfico, el aumento en los otros sectores ha sido mucho mayor que el del área de Seguridad y Defensa.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Defensa

Además, en el siguiente gráfico, veremos que el porcentaje del Gasto en Seguridad y Defensa sigue siendo un porcentaje mínimo en comparación con el resto de los gastos.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Defensa



La mayor parte del gasto presupuestario, un 64%, es destinado a los Servicios Sociales. Y un 24% es destinado a Servicios Económicos y de Deuda Pública. Mientras que sólo un 7% del presupuesto es destinado a los Gastos en Seguridad y Defensa.

En 2007 ocurrieron varios hechos que hicieron que el Gobierno Nacional se percatara del estado deplorable de las FFAA. Alguno de ellos fueron el incendio del rompehielos Irizar, la muerte de un piloto de la Fuerza Aérea al caer su avión y la crisis de los radares de control de vuelos comerciales. Según el subsecretario de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Defensa, Gustavo Sibilla, las Fuerzas Armadas han llegado a su punto más bajo de capacidad.¹²⁴ Ante esta situación, el gobierno debió asignar 270 millones de pesos en calidad de fondos de urgencias a las FFAA.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner también surgieron algunos debates respecto a la necesidad de Seguritización de las "Nuevas Amenazas. Pero, a diferencia de los anteriores periodos presidenciales, los debates no giraban en torno al terrorismo o el narcotráfico y si lo hicieron en torno a una amenaza totalmente distinta, el medio ambiente, o mejor dicho la protección del medio ambiente argentino, específicamente el Acuífero Guaraní.

A pesar de todas las hipótesis de conflicto que presentaron los miembros del Ejército en torno a la presencia de tropas norteamericana en las cercanías del Acuífero Guaraní, el gobierno nacional no percibió la actividad de Estados Unidos como una amenaza existencial para la Argentina. En cambio, si Seguritizó la amenaza del terrorismo, a través de la Ley Antiterrorista del 2007.

Al analizar todos los factores de la Teoría de la Seguritización en este periodo, al comienzo es difícil de entender la Seguritización del terrorismo, dado que ni los Actores Seguritizadores ni la Audiencia lo consideraban en ese

¹²⁴ Citado por: Gallo, Daniel, "Asignan fondos de urgencia para los militares: \$270 millones", Diario La Nación, 11 de Junio de 2007, en: www.lanacion.com.ar/EdicionImpresa/politica/nota.asp?nota-id=916374&pid=268722&toi=5

momento como una amenaza existencial para la Seguridad argentina. Pero, hay un dato muy importante, que tal vez pasó inadvertido en la lectura, pero que para nuestro análisis es muy importante. Nos referimos a la influencia que pueden ejercer otro tipo de actores en la toma de decisiones, como por ejemplo en este caso, el Gobierno de Estados Unidos y el Grupo de Acción Financiera Internacional. Estos dos actores, según la teoría de la securitización serían un Actor Securitizador y un Actor Funcional respectivamente. Por lo que este caso demuestra que el éxito de un acto securitizador no sólo depende de los Actores Securitizadores internos, o mejor dicho nacionales, sino también depende de otros factores externos, en el caso del periodo bajo estudio sería la presión que pueden ejercer otros Estados en las políticas internas de un país.

Como hemos venido haciendo a lo largo de todas las presidencias estudiadas, resumiremos los elementos más importantes de la teoría de la Securitización en un cuadro que presentaremos a continuación.

Actor Securitizador	Actor Funcional	Objeto Referente	Amenaza	Audiencia
Políticos y Militares argentinos Gobierno de EEUU	Grupo de Acción Financiera Internacional	Estado Medio Ambiente	Terrorismo/ Narcotráfico Delito organizado Destrucción del medio ambiente	Menor percepción del terrorismo y el narcotráfico como amenazas



REFLEXIONES FINALES

Como hemos podido apreciar a lo largo de todo el trabajo, el contexto internacional ha sufrido una importante transformación. Esta transformación, no sólo se reflejó en el Sistema Internacional, pasando de un sistema bipolar a uno multipolar, sino que además, también lo hizo en cuanto al tipo y cantidad de Actores Internacionales.

Pero no todos los cambios que se produjeron en las Relaciones Internacionales fueron solamente producto del fin de la Guerra Fría. También hubo ciertos fenómenos que aparecieron más o menos en la misma época que hicieron que el mundo sea aún más inestable. Nos referimos al fenómeno de la Globalización y junto a ella, el resurgimiento de ciertas amenazas que durante el periodo de Guerra Fría se mantuvieron en un segundo plano. Algunos autores llaman a estas amenazas "Nuevas Amenazas" y como se ha visto, este trabajo también ha optado por esa definición.

El objetivo que se propuso para este Trabajo Final de Graduación fue analizar las percepciones de las "Nuevas Amenazas" en general y del terrorismo en particular a nivel político y social y cuál ha sido el tratamiento que se les ha otorgado dentro de los Sistemas de Seguridad y Defensa argentinos en sus dimensiones Normativa y Operativa, desde la presidencia de Raúl Alfonsín a la de Néstor Kirchner (1983-2007). A través del análisis del tratamiento otorgado a las "Nuevas Amenazas" lo que se buscaba era poder apreciar si ha habido una Seguritización o no de estas amenazas en la Argentina.

Para cumplir con los objetivos propuestos se utilizó como marco normativo la Teoría de la Seguritización. A través de ella se pudo analizar, en los distintos periodos presidenciales bajo estudio, los discursos de aquellos Actores Seguritizadores que se han referido sobre los temas de Seguridad,



Defensa o sobre las "Nuevas Amenazas". A través de los discursos se intentó encontrar indicios de un intento de Seguritización de las "Nuevas Amenazas" como amenazas existenciales para Argentina. Los elementos claves que se intentaron encontrar en los discursos fueron: 1) mención de las "Nuevas Amenazas" como amenazas para la Seguridad Nacional y 2) mención de la necesidad de utilizar las Fuerzas Armadas como medio para enfrentarlas (siguiendo la Teoría de Seguritización esto último sería la utilización de medidas extraordinarias para enfrentar una amenaza).

Además, también se analizó un elemento muy importante para la Teoría de la Seguritización, el elemento Audiencia. Esto se logró a través del análisis de encuestas llevadas a cabo por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales de los años 1998, 2002 y 2006. A través de ellas se pudo entender cuál era la postura de los argentinos en materia de política exterior, seguridad y defensa.

Los dos últimos elementos que se analizaron fueron las Dimensiones Normativa y Operativa de los sistemas de Seguridad y Defensa argentinos, a través de ellas se intentó detectar si las percepciones de algunos Actores Seguritizadores y de la población argentina fueron plasmadas en el marco legal y operativo.

Luego de haber analizado estos cuatro elementos hemos podido llegar a importantes conclusiones generales:

1. La participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de Seguridad Interna sigue siendo rechazada por algunos sectores de la sociedad argentina.
2. El debate político en torno a la Seguritización de las "Nuevas Amenazas" ha sido más un debate en el que se discutía si las Fuerzas Armadas debían luchar contra ellas o sólo estaban autorizadas para enfrentar amenazas de origen externo, antes que



un debate profundo en torno a si las “Nuevas Amenazas” realmente son amenazas existenciales para la Argentina.

3. La situación política y económica interna de Argentina influye de una manera muy importante en la toma de decisiones en cuestiones relacionadas a la Seguridad y Defensa. Como hemos visto, cuando el país se encuentra inmerso en una crisis económica, los temas de Seguridad y Defensa pasan a un segundo plano tanto para los políticos como para la sociedad argentina.
4. Las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior respondieron a un contexto interno e internacional totalmente distinto al que estamos inmersos hoy en día, por lo que sería necesaria una redefinición de algunos conceptos que hoy son obsoletos. Por ejemplo: el concepto de *agresión externa*.
5. Las distintas administraciones, que han gobernado la República Argentina, han tenido distintas percepciones respecto a las “Nuevas Amenazas” como amenazas para el Estado, sin embargo, es posible identificar como un elemento común el constante interés en reducir la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas. Esto se reflejó a lo largo de los años en todos los presupuestos nacionales, donde un mínimo porcentaje del gasto era destinado a los servicios de Seguridad y Defensa y la mayor parte de ese gasto era para cubrir el pago de sueldos.

A continuación se presentarán las conclusiones logradas a partir de la Teoría de Seguritización:

1. En el entorno político argentino han habido muchos Actores Seguritizadores que han pretendido Seguritizar las amenazas como el terrorismo y el narcotráfico. Algunos de los exponentes más visibles fueron miembros de las FFAA como los Generales



Balza y Bossi, miembros de los distintos gobiernos como el Ministro López Murphy y hasta algunos presidentes como Menem y De la Rúa.

2. En el ámbito académico, varios Actores Funcionales se opusieron a la participación de las FFAA en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, ya que según ellos eran amenazas de origen interno y no externo.
3. Otros Actores Funcionales que tuvieron gran influencia en la Seguritización del terrorismo fueron: el Gobierno de Estados Unidos y el Grupo de Acción Financiera Internacional.
4. Además de los Actores Seguritizadores y Funcionales argentinos, la opinión pública argentina es un factor a tener en cuenta en la Seguritización o no de ciertos temas, ya que como hemos podido analizar, en momentos en los que la opinión pública argentina veía el terrorismo como una amenaza para la seguridad nacional (encuesta del CARI 2002) el gobierno de De la Rúa intentó redefinir el concepto de agresión externa.
5. Por último, a través de la Teoría de la Seguritización hemos podido concluir que en Argentina, la Seguritización o no de ciertos Objetos Referentes, no sólo depende de la voluntad política del Gobierno de turno, hay otros factores a tener en cuenta, por ejemplo, la presión que pueden ejercer ciertos Actores Funcionales tanto internos como externos y hasta la misma población argentina. Es decir, que por más que algún Actor Seguritizador pretenda Seguritizar cierto tema, si la población no considera que sean amenazas existenciales para el país, es poco probable que se logre con éxito la Seguritización. Lo mismo sucede con la presión que pueden ejercer los lobbies y el mundo académico. Por otro



lado también pueden aparecer, como hemos visto, lobbies externos que pueden hacer que se termine Seguritizando cierto Objeto Referente aunque no haya voluntad política ni social para hacerlo. Por lo tanto, llegando al final de este Trabajo Final de Graduación, podemos concluir que la Teoría de la Seguritización presenta gran cantidad de elementos que nos han permitido analizar las percepciones de las "Nuevas Amenazas" en general y del terrorismo en particular a nivel político y social y cuál ha sido el tratamiento que se les ha otorgado dentro de los Sistemas de Seguridad y Defensa argentinos en sus dimensiones Normativa y Operativa, desde la presidencia de Raúl Alfonsín hasta la presidencia de Néstor Kirchner.

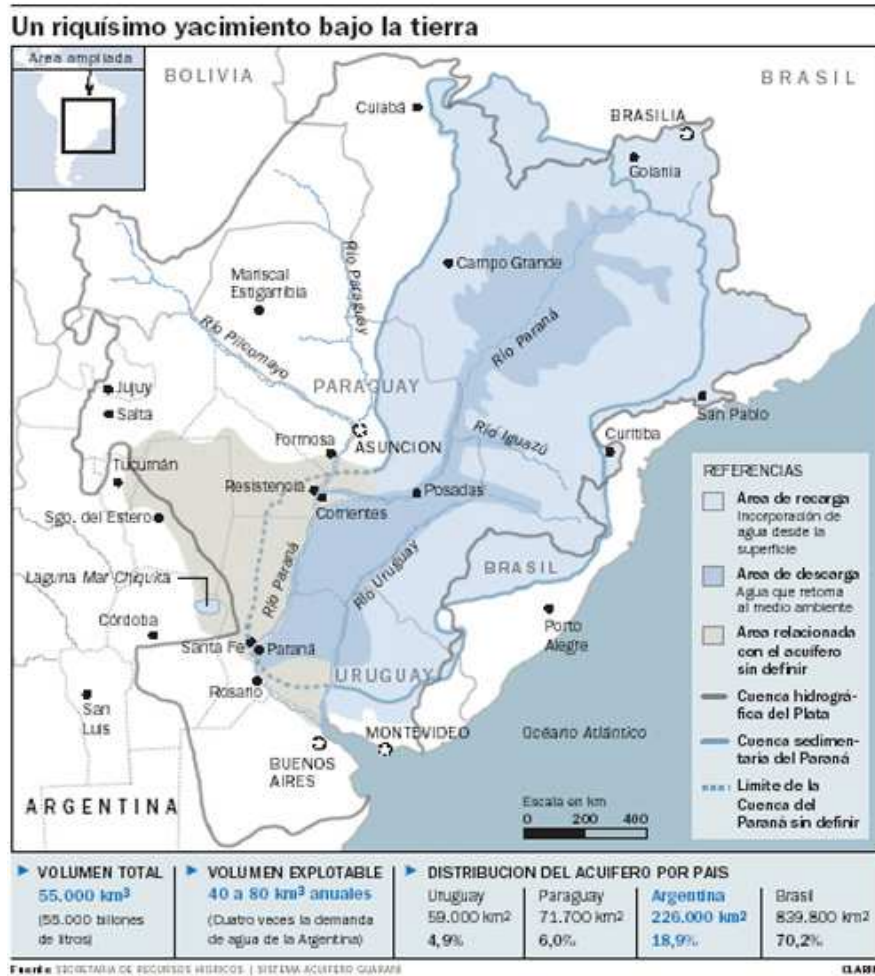
ANEXO

La Triple Frontera



FUENTE: Comisión de Defensa del Centro de Estudios Nueva Mayoría. *La Triple Frontera y la guerra contra el terrorismo internacional*, Septiembre, 2002, en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/>.

Acuífero Guaraní



FUENTE: <http://sag-gm.blogspot.com/2007/08/acufero-guaran.html>



BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Marcelo y Runza Ricardo, *Hacia la modernización del sistema de Defensa argentino*, Editorial Altamira, Buenos Aires, 2006.
- Auel, Heriberto, *Fundamentos estratégicos de la reforma estructural de la Defensa nacional y regional al ingresar el siglo XXI*, Instituto de estudios estratégicos de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 2002.
- Barbé, Ester, *Relaciones Internacionales*, Ed.Tecnos, Madrid, 1995.
- Bartolomé, Mariano, "Más allá de Westfalia y Clausewitz", en: <http://www.agendaestrategica.com.ar/Westfa.doc>.
- Bartolomé, Mariano, *La Seguridad en el año 10 D.G*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1999.
- Bruzzone, Elsa, "El Acuífero Guaraní, de las mayores reservas de agua dulce en el mundo. Disputa por el oro azul", en: http://www.lafogata.org/04arg/arg1/ar_acuifero.htm.
- Bruzzone, Elsa, "Los recursos del subsuelo. Los conflictos por el agua subterránea. El caso del Acuífero Guaraní", en <http://www.cemida.com.ar/conversion%20pdf/LOSRECURSOSDELSUBSUELOELACUIFEROGUARANI.pdf>.
- Buzan, Barry, Waever, Ole y de Wilde, Jaap, *Security. A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Camilión, Oscar Héctor, "Actualidad de la Defensa en Argentina", en SER en el 2000 N°6, Buenos Aires, Agosto de 1994.
- Canelo, Paula, "El futuro atado al pasado. Políticos y militares frente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas Argentinas (1995-2002)", FLACSO, Argentina, 2003.



- Cavaleri, Paulo, *La política exterior de Defensa Argentina (2003-2005). Continuidades y rupturas*. Seminario Seguridad transnacional y Gobernabilidad, Montevideo, Uruguay, 2005.
- Comisión de Defensa del Centro de Estudios Nueva Mayoría. *La Triple Frontera y la guerra contra el terrorismo internacional*, Septiembre, 2002, en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/>.
- Corach, Carlos y Baizán, Mario, *La respuesta Argentina frente al terrorismo*, FUPOMI Ediciones, Buenos Aires, Argentina, Octubre 2002.
- Corrado, Jorge, "Amenazas Transnacionales", en: <http://www.ieeba.com.ar/textos/corrado/AmenazasTransnacionales.doc>.
- Corresponsalía, "INTERPOL lanzó el pedido de captura contra ocho iraníes", *La Voz del Interior*, 17 de Noviembre de 2006.
- Corresponsalía, "Pusieron en alerta a las fuerzas de Seguridad por la tensión con Irán", *Diario Clarín*, 11 de Septiembre de 2006, en: <http://www.clarin.com/diario/2006/11/16/elpais/p-00801.htm>.
- Delpech, Thérèse, "Política del caos. La otra fase de la mundialización", Fondo Cultura Económica, 2003.
- Diamint, Rut Clara, "Cambios en la política de Seguridad. Argentina en búsqueda de un perfil no conflictivo", *FASOC*, vol. VII, n° 1.
- Diario Clarín* "Aprueban una ley antiterrorista que era reclamada por Estados Unidos", 14 de Junio de 2007, en: <http://www.clarin.com/diario/2007/06/14/elpais/p-00801.htm>.
- Eco, Humberto, *Como se hace una tesis*, Barcelona, Editorial Gedi8sa, S.A., 2005.
- Frachon, Alain y Vernet, Daniel, *La América Mesiánica: los orígenes del neoconservadurismo y las guerras del presente*, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, España, 2006.



- Gallo Daniel, "Preparan al Ejército para defender recursos naturales", 25 de febrero de 2007, en: www.lanacion.com.
- Gallo, Daniel, "Asignan fondos de urgencia para los militares: \$270 millones", Diario La Nación, 11 de Junio de 2007, en: www.lanacion.com.ar/EdicionImpresa/politica/nota.asp?nota-id=916374&pid=268722&toi=5.
- Garré, Nilda, "Los problemas de la Defensa nacional en la Argentina actual", en:
<http://www.mindef.gov.ar/secciones/defnac/POLITICAS%20DE%20DEFENSA/articulos/doc%201.doc>.
- Helfgot, Marcelo, "Terrorismo: un vacío legal que agitó la polémica por la AMIA", Diario Clarín, 24 de Julio de 2006, en: <http://www.clarin.com/diario/2006/07/24/elpais/p-00810.htm>.
- Hoffman, Stanley, "Choque de globalizaciones", Archivos del Presente, año 7, N° 28, 2002.
- Howard, Michael y Roger Louis, W, *Historia Oxford del Siglo XX*, Editorial Planeta S.A., Barcelona, España, 1999.
- Jervis, Robert, "An interim assessment of september 11. What has changed and what has not?" *Political Science Quarterly*, Vol. 117, n° 1, 2002.
- Krauthammer, Charles, "The unipolar moment", *Foreign Affairs*, Vol. 84, Enero/ Febrero, 2005.
- La Lucha Por El Agua, "El Control De Los Acuíferos Por Parte Del Pentágono", en: http://www.portalplanetasedna.com.ar/guerra_agua.htm.
- Lacolla, Enrique, "El problema de la Defensa", *La Voz del Interior*, 22 de Noviembre de 2006.
- López, Ernesto, "Nueva problemática de Seguridad" en López Ernesto y Sain, Marcelo Fabián, eds., *"Nuevas Amenazas" Dimensiones y perspectivas*.



- Dilemas y Desafíos para la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- Lora, Cristian, "El confuso concepto de las Nuevas Amenazas", APM, Enero, 2005, en:
http://www.prensamercosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=365.
- Mani Clark, Kristina, "Concepciones de la Defensa nacional en Argentina y Chile: Una comparación de los libros de la Defensa", Fasoc, Año 15, N° 2, abril-junio, 2000.
- O'Donnell, María, "Menem se alinió contra Saddam", en Ser en el 2000, Julio, 1998, en: <http://www.ser2000.org.ar/protect/Archivo/d000dd6e.htm>.
- Ole, Waever, *Securitisation: taking stock of a research programme in security studies*, Febrero, 2003.
- Oppenheimer, Andrés, *Cuentos Chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 2007.
- Orozco Restrepo, Gabriel Antonio, "El aporte de la Escuela de Copenhagen a los estudios de seguridad", Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 20, N° 1.
- Orozco Restrepo, Gabriel Antonio, "Problemas y desafíos de la seguridad en la Globalización", Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006, pp. 35, en: www.caei.com.ar.
- Pampuro, José, "Conferencia del señor ministro de Defensa, en el simposio sobre Seguridad regional del instituto para la Seguridad en democracia", Buenos Aires, Argentina, 18 de Mayo de 2004.
- Pérez Llana, Carlos, *El regreso de la historia: la política internacional durante la posguerra fría 1989-1997*, Editorial Sudamericana S.A., Buenos Aires, Argentina, 1998.



- Ramos, Carmen María, "La Argentina, fácil blanco para el terrorismo", La Nación, en:
http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=7797859.
- Roy, Oliver, *Las Ilusiones del 11 de Septiembre*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.
- Saín, Marcelo y Barbuto, Valeria, "Las fuerzas armadas y su espacio en la vida democrática", en:
http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_dossier2.pdf.
- Sain, Marcelo, "Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas Argentinas frente a las 'nuevas amenazas'" en López Ernesto y Sain, Marcelo Fabián, eds., "*Nuevas Amenazas*" *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y Desafíos para la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- Saint-Pierre, Héctor Luis, "Una reconceptualización de las Nuevas Amenazas: de la subjetividad de la percepción a la Seguridad cooperativa", en López, Ernesto y Sain, Marcelo Fabián, eds., "*Nuevas Amenazas*" *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y Desafíos para la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- Sandell, Richard y Fernández Suárez, Lucía, Área de Demografía, Población y Migraciones Internacionales, Real Instituto Elcano, en:
<http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/atentados/docs/cronologia.doc>.
- Sanhueza Carvajal, Raúl, "Revistando a Francis Fukuyama y Samuel Huntington. Análisis crítico de los paradigmas sobre el orden de la postmodernidad", en *Diplomacia* N° 104, Santiago de Chile, Chile, Octubre-Noviembre, 2005.



- Scheetz, Thomas, "El Presupuesto de Defensa en Argentina: su Contexto y una Metodología de Análisis", *Security and Defense Studies Review*, Vol.2 Verano 2002.
- Schulmeister, Gastón, *La importancia de la Opinión Pública en la Lucha contra el Terrorismo Internacional: Construcción de un modelo de escenarios a partir del caso argentino*, Fundación Fundar- Justicia y Seguridad.
- Scribano, Adrián, *Introducción al proceso de investigación en Ciencias Sociales*, Editorial Copiar, Argentina, 2002.
- Sisco Marcano, Claudia y Chacón Maldonado, Oláguer, "Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad", *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Número 25, Enero-Junio, 2004.
- Sosa, Alberto, "Política Exterior del Gobierno Radical (1983/86), AMERSUR.
- Sun Tsu, *El arte de la guerra*, Edicomunicaciones, Barcelona, España, 1999.
- Tassinari, Fabrizio, *Mare Europaeum: Baltic Sea Region Security and Cooperation from Post-Wall to Post-Enlargement Europe*, Univ. of Copenhagen, Copenhagen.
- Tokatlian, Juan Gabriel, "El proyecto de reordenamiento mundial de Estados Unidos: una mirada crítica", en *Imperio, Estados e Instituciones*, Editorial Altamira, Buenos Aires, Argentina, 2004.
- Viola, Guillermo Cesar, "Los nuevos desafíos. ¿Conflictos o Amenazas? El riesgo de su militarización", Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Serie Documentos de trabajo del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos N° 3, Diciembre, 1997.
- Waever, Ole, "Securitisation: Tacking stock of a research programme in Security Studies, Febrero, 2003.
- Watson, Jack, *Success in Twentieth Century World Affairs*, Ed. Jack B. Watson, Gran Bretaña, 1981.



PUBLICACIONES OFICIALES

Congreso Nacional- Argentina, Ley de Defensa Nacional N° 23.554, Buenos Aires, Mayo, 1988.

Congreso Nacional- Argentina, Ley de Seguridad Interior N° 24.059, Buenos Aires, Enero, 1992.

Gobierno Nacional de los Estados Unidos, “The National Security Strategy”, Marzo, 2006, pp. 9, en: www.whitehouse.gov/nss/2006/index.html.

Ministerio de Defensa, Decreto 545/2003, “La Defensa nacional en la agenda democrática”, Buenos Aires, Agosto, 2003.

Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la República Argentina*, Buenos Aires, 1998.

Ministerio de Defensa, página web, www.mindef.gov.ar.

Ministerio de Defensa, Revisión de la Defensa 2001, Buenos Aires, 2001.

Ministerio de Economía, página web, www.mecon.gov.ar.

Senado de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, Proyecto de ley Número: 2239/02: “Ley Antiterrorista”, Buenos Aires, 2002.