

Evolución de la política de defensa y sus implicancias en la reforma y modernización del sistema defensivo militar argentino

Defence Policy Evolution and Implications on Military Reform and Modernization of Argentina's Defensive System

Hernán Pablo Alfonzo*
Ejército de Argentina

Resumen: Actualmente el sistema defensivo militar argentino se encuentra sometido a un profundo proceso de reforma y modernización, necesario para enfrentar la realidad geopolítica de la República Argentina inmersa en un marco regional caracterizado por la baja probabilidad de ocurrencia de acciones bélicas entre los Estados y una incipiente tendencia a conformar un sistema de seguridad colectivo. Este proceso se ha estructurado a partir de la consolidación de dos pilares fundamentales, en primer lugar la construcción de un sólido y minucioso *corpus iuris* de la Defensa Nacional y en segundo lugar la operativización de este marco legal a través de un *ciclo de planeamiento cuatrienal* en el cual se destaca la adopción del diseño de fuerzas basado en el “Planeamiento por Capacidades” en reemplazo de las “Hipótesis de Conflicto”. El método de diseño de fuerzas mediante el “Planeamiento por Capacidades” es la estrategia para la organización y desarrollo de los medios militares, también conocida como “Genética de Fuerzas”. Su elaboración es responsabilidad del segundo nivel de conducción estratégico, denominado en Argentina como Estratégico Militar. Este nivel determina las fuerzas necesarias y adecuadas que permitan obtener los objetivos planteados por el Poder Ejecutivo Nacional, primer nivel de conducción estratégica.

Palabras claves: Defensa Nacional - Seguridad Interior - Estado - Fuerzas Armadas - Instrumento Militar - Planeamiento Estratégico - Planeamiento por Capacidades

Abstract: Currently the Argentine military defense system is undergoing a profound process of reform and modernization, required to address the geopolitical reality of Argentina, immersed in a regional context characterized by low probability of military actions between States and an emerging trend to form a collective security system. This process is structured from the consolidation of two pillars, first building a solid and thorough *corpus juris* of National Defence and, secondly, by the operationalization of this legal framework through a four-year planning cycle in which the adoption of forces design based on “Capabilities Planning” replacing the “Conflict Hypothesis” is highlighted.

Key words: National Defense - Home Security - State - Armed Forces . Military Instrument - Strategic Planning - Capabilities Planning

Fecha de recepción: 20 de abril de 2015

Fecha de aceptación y versión final: 18 de mayo de 2015

* Hernán Pablo Alfonzo es Mayor del Ejército Argentino, egresado como Subteniente del arma de Caballería en diciembre de 1995. Adquirió la aptitud especial de Aviador de Ejército (Piloto de Helicóptero) en el año 2000. Posee los títulos académicos de Bachiller Universitario en Ingeniería; Licenciado en Estrategia y Organización y Especialista en Planeamiento Estratégico Operacional. Es Oficial de Estado Mayor de los ejércitos de Argentina y Chile y Oficial de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Argentinas. Actualmente se desempeña como profesor invitado en la ACAGUE. Email: esg.halfonzo71@gmail.com

I. Introducción

Actualmente el sistema defensivo militar argentino se encuentra sometido a un profundo proceso de reforma y modernización determinado por el poder político como necesario para enfrentar la realidad geopolítica de la República Argentina. Este entorno la sitúa inmersa en un marco regional caracterizado por la baja probabilidad de ocurrencia de acciones bélicas entre los Estados y una incipiente tendencia a conformar un sistema de seguridad colectivo.

El proceso de reforma y modernización se ha estructurado a partir de la consolidación de dos pilares fundamentales, en primer lugar la construcción de un sólido y minucioso *corpus iuris* de la Defensa Nacional y del rol de la Fuerzas Armadas y en segundo lugar la instrumentalización de este marco legal a través de un *ciclo de planeamiento cuadrienal* en el cual se destaca la adopción del diseño de fuerzas basado en el “Planeamiento por Capacidades” en reemplazo de las “Hipótesis de Conflicto”.

II. Desarrollo

A. Síntesis de la evolución histórica de la política de defensa en el siglo XX

Durante la mayor parte del siglo XX las FF.AA. argentinas se configuraron principalmente para hacer frente a la posibilidad de una guerra convencional de carácter vecinal. Chile y Brasil fueron los dos países cercanos con los cuales se fijaron las hipótesis de conflicto, principalmente causadas por lo que respecta al primero a cuestiones de límites territoriales principalmente en la zona sur (Patagonia) y con el segundo a razón de una competencia por el liderazgo regional atada en cierta forma a una carrera de proliferación nuclear.

Paralelamente, puertas adentro de la Argentina y a partir de 1930, las FF.AA. comenzaron a jugar un papel más importante en la política interna, constituyéndose en un actor dominante de la misma a través de numerosas injerencias en gobiernos constitucionales. En el espacio de tiempo de poco más de 50 años comprendido desde la caída del gobierno del Dr Hipolito Yrigoyen (Unión Cívica Radical) en 1930 y hasta 1983, solo un presidente electo democráticamente pudo terminar su mandato sin que mediara un “pronunciamiento militar”¹, el general Juan Domingo Perón (1946-1952). Durante esos años, la Argentina tuvo

¹ Habitualmente denominado y conocido por la mayoría de la sociedad como Golpe de Estado. La toma del poder político en la Argentina por lo general la realizó un grupo de poder cívico-militar en donde las fuerzas militares en general se hicieron cargo del poder inicialmente con un amplio respaldo de la población.

24 presidentes, de los cuales 15 fueron militares y solo 9 civiles. Los 15 gobernantes uniformados pertenecieron al Ejército y permanecieron en el poder 38 años.²

Vehículos blindados M-4 Sherman y M-113 frente a la Casa de Gobierno en marzo de 1976.



Fuente: <http://goo.gl/tnncLx>

Asimismo una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y activado el conflicto este-oeste la organización de la Defensa Nacional y de las instituciones castrenses³ sumó también la prevención y eventual supresión de las amenazas surgidas de este conflicto, alineándose con el bloque occidental particularmente con EE.UU., y asumiendo de esta forma ciertas obligaciones estratégicas al firmar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). La participación de fuerzas navales de la Armada Argentina (ARA) durante la crisis de los misiles en la Isla de Cuba en octubre de 1962, como parte de las fuerzas de bloqueo (Fuerza de Tareas 137), fue una clara muestra del compromiso asumido.⁴

Cuando el conflicto entre las superpotencias pasó a dirimirse a través de guerras de baja intensidad en terceros países para evitar la destrucción nuclear

² No es objetivo de este trabajo el análisis histórico de las motivaciones que dieron origen a cada una de estas interrupciones constitucionales, pero sí se puede señalar que de acuerdo a lo interpretado por Robert Potash, en “El Ejército y la Política en la Argentina” fue más la incapacidad de sector civil que la ambición de poder de los militares, estando ligada la participación de las FF.AA. en la conducción del Poder Ejecutivo más a cuestiones extra-militares que a los designios propios de las instituciones castrense.

³ En el año 1946 aparece el primer instrumento legal especialmente aplicado a la fijación de la norma para la Defensa Nacional. Se trató de la ley 13.234 de “Organización de la Nación para Tiempos de Guerra”.

⁴ Participaron los destructores tipo “Fletcher” ARA Espora (D-21) y Rosales (D-22) y tres aviones anfíbios Grumman HU-16 B “Albatros” para misiones de Búsqueda y Salvamento. Durante 86 días de patrulla marítima, interceptaron 27 navíos extranjeros, y mereció el reconocimiento del gobierno de los EE.UU. por la colaboración prestada y el correcto desempeño de sus tripulaciones.

mutua, la Argentina no fue ajena a dicha situación, siendo uno de los países latinoamericanos en los cuales la agresión comunista obró con mayor intensidad. El centro de gravedad se fijó entonces en la esfera de la seguridad interior, instrumentalizando una estrategia de lucha antisubversiva para enfrentar a los movimientos guerrilleros y/o revolucionarios procomunistas lo cual requirió por parte del Estado Nacional montar un sistema de inteligencia y seguridad interior.

En este contexto la Defensa Nacional pasó a constituir una dimensión específica de la “Seguridad Nacional”, la cual tuvo su expresión institucional en la Ley N° 16.970 de Defensa Nacional promulgada el 6 de octubre de 1966 por el Gobierno Militar del General Juan Carlos Onganía (1966-1969). En esta situación y con el mencionado instrumento jurídico fue en donde las FF.AA. asumieron tareas de seguridad interna que enmarcaron el accionar nacional contra los movimientos subversivos que propiciaban una guerra revolucionaria.

De esta forma, durante los años 60 y hasta los 80, coexistieron tres grandes “hipótesis” de empleo para las FF.AA. argentinas: una externa regional-vecinal, otra externa global vinculada a la Guerra Fría y una doméstica relacionada con la confrontación política interna derivada de la anterior aunque con sus connotaciones particulares producto de la división interna de la sociedad argentina entre partidarios del partido peronista y antiperonistas.

200 Por otro lado, y en un proceso por cierto bastante común en el desarrollo histórico de todas las FF.AA., se configuró un sistema militar conformado por tres fuerzas literalmente independientes, que adoptaron criterios de organización propios sin que se establecieran ni ejecutaran parámetros de organización y accionar conjunto consistentes. De esta forma las FF.AA. enfrentaron tres situaciones sumamente complejas: la Guerra Contra la Subversión (1975), el Conflicto del Canal de Beagle (1978) y la Guerra por las Malvinas (1982).

Cazabombardero IAI M-5 Dagger de la Fuerza Aérea Argentina en ataque sobrevolando el RFA Sir Bedivere el 24 de mayo de 1982.



Fuente: <http://goo.gl/y66Cix>

Esta última puso de manifiesto, desde la perspectiva de la dimensión militar, un conjunto de errores y deficiencias organizacionales y funcionales que se habían instalado en el sistema militar argentino. Desde el punto de vista político, selló la suerte del régimen no constitucional del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) el cual entró en crisis y debió acelerar los tiempos políticos para permitir el retorno a la democracia. En esta transición, a diferencia de otras experimentadas en la región, las FF.AA. no pudieron negociar, ni establecer términos para la vuelta a la institucionalidad democrática, la principal consecuencia de ello fue un cambio total del *status quo* de las instituciones castrenses las cuales comenzaron un repliegue de la escena política que fue el más significativo de todo el siglo XX.

B. Democracia y nueva institucionalización

El nuevo gobierno democrático que asumió en diciembre de 1983 (Dr. Ricardo Alfonsín -Unión Cívica Radical) se dedicó en forma inmediata a juzgar lo que consideró excesos ocurridos durante la lucha contra la subversión y simultáneamente a reformar el marco legal que permitía el accionar militar fronteras adentro (Ley N° 16.970. 1966).

Durante los primeros años de la gestión radical fueron llamados a declarar miles de militares acusados de violar los derechos humanos durante la Guerra Contra la Subversión, una parte de ellos fueron encontrados culpables y condenados con penas que llegaron a la reclusión perpetua. La misma suerte siguieron los responsables de conducir la Guerra de Malvinas. Estos hechos además del deplorable estado económico del país y una abultada deuda externa, cultivaron una imagen negativa de los militares en medio de una sociedad civil que hundida en una crisis los pasó a señalar como culpables de todos los males que la aquejaban.

En este contexto socioeconómico se procedió a discutir en el poder legislativo una serie de leyes cuyo objetivo final era la de impedir la intervención de las FF.AA. en los asuntos políticos internos. La nueva *institucionalización* se sustentó sobre la base de la aceptación por parte de las FF.AA. de dos principios: el de subordinación a la conducción civil y a la asignación acotada de funciones y responsabilidades. Estos principios se vieron reflejados en las leyes que conforman el actual *corpus iuris*: Ley 23.554 de Defensa Nacional (1988), Ley 24.059 de Seguridad Interior (1992), Ley 24.439 de Servicio Militar Voluntario (1994), Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) y Ley 25.520 de Inteligencia Nacional (2002).

En 1988, con un consenso parlamentario muy amplio, casi unánime, se sancionó la Ley 23.554 de Defensa Nacional, la cual estableció las bases or-

gánico-funcionales del sistema de defensa en torno a parámetros generales que apuntaran a garantizar el ejercicio de la autoridad civil, la no intervención de las FFAA. en asuntos políticos internos, la regulación perspectiva restrictiva de la participación militar en seguridad interior; y a asegurar una organización militar basada en criterios de eficiencia y organización conjunta. Textualmente la ley en su artículo 2 especifica que “*La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar agresiones de origen externo*”.⁵

Luego en el año 1992 se promulgó la Ley de Seguridad Interior; si ya en la Ley de Defensa se marcaba esa diferencia categórica entre defensa exterior y seguridad interior⁶, esta norma la ratificó y avanzó un paso más para regular de manera específica la participación de las FFAA. en actividades de seguridad interior, garantizando que ésta fuera excepcional y ajustada a claros parámetros normativos.

En el año 1994 se promulgó la ley que introdujo el Servicio Militar Voluntario, y suspendía la conscripción. En el año 1998 la Ley de Reestructuración de la Fuerzas Armadas, especificó las funciones del Instrumento Militar (IM) y revalidó los principios de eficiencia y accionar conjunto en lo referente a organización, operaciones, despliegue, adiestramiento y equipamiento, así como los roles de las FFAA. y del Estado Mayor Conjunto (EMCO). Más tarde, en el año 2002, la Ley de Inteligencia Nacional diferenció claramente la inteligencia interior de la inteligencia exterior y se refirió a tres subsistemas: un Sistema de Inteligencia Criminal, un Sistema de Inteligencia de Estado y un Sistema de Inteligencia Militar.⁷

C. Desidia política y cambios en el entorno geopolítico regional y global

El *corpus iuris* descrito anteriormente conformó el *primer eje estructurante* en la creación de una nueva política de defensa bajo el marco democrático; no obs-

⁵ República Argentina, Ley 23.554 de Defensa Nacional, 1988, p.1.

⁶ Como principio básico la Ley 24.059 (1992) en su artículo 2, definió 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” e implica el empleo de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación.

⁷ En la Ley de Inteligencia Nacional se encuentra una definición clara y tajante acerca de que la Inteligencia Militar no puede adoptar como hipótesis de trabajo las situaciones del orden interno, asignándole el desempeño de actividades estrictamente limitadas a la materia militar

tante ello la conducción política falló en poner en práctica efectiva estas normas, lo cual no hizo más que ensombrecer y demorar la puesta en marcha de todo el proceso de reforma y modernización.

Si bien a partir de la vigencia de la Constitución en 1983, teóricamente el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), responsable del Nivel Estratégico Nacional (NEN), fue el orientador principal de la política institucional de las FFAA. y más allá de que los altos mandos dieron ejemplares muestras de la subordinación al poder político emanada de la Carta Magna, se comprobó en los hechos que no se encaró seriamente una reestructuración global de las fuerzas, la cual fue víctima también de los vaivenes de la coyuntura político-económica del país, en particular entre los años 1983 a 2003. La legislación nunca fue llevada a la práctica con firme decisión.

La Ley de Defensa, ley orgánica que debía gobernar al sistema, no fue reglamentada sino hasta el año 2006, es decir que permaneció dieciocho años esperando que el poder político, principalmente el PEN, la operativizara (instrumentalizara) y pusiera en práctica los principios fundamentales acordados por unanimidad en el Congreso en el año 1988. Cinco mandatos constitucionales de presidentes de distintos partidos y signos políticos habían transcurrido en dicho lapso de tiempo.

Algo similar ocurrió con la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, no obstante el avance que implicaba su adopción, esta legislación sumamente ambiciosa nunca terminó de reglamentarse y por ende cumplimentarse, la crisis político-económica del año 2001 terminó de sepultarla en el olvido.

Por otro lado cabe destacar que ocurrieron en forma contemporánea a este período de ordenamiento jurídico-institucional una serie de hechos trascendentes en el entorno geopolítico regional y global que impactarían directamente sobre la política de Defensa Nacional, siendo su faceta más visible, la deconstrucción de las hipótesis de conflicto vecinal, fundamentalmente gracias a los acuerdos internacionales muchos de ellos relacionados con la faz económica y el desarrollo de las naciones del Cono Sur.

Asimismo a la par de una serie de decisiones orientadas a la construcción de confianza en el ámbito regional, y que con el tiempo pasaría a promover y caracterizar a Sudamérica como “Zona de Paz” (Declaración sobre Sudamérica como Zona de Paz, 2012); en el ámbito mundial se experimentó una reconfiguración global con la finalización de la confrontación este-oeste, el surgimiento de conflictos étnico-religiosos y un drástico cierre de la etapa de post-guerra fría con los atentados a las Torres Gemelas.

D. Operativización del Corpus Iuris. Reforma y modernización del sistema militar

En función de ello resultaba necesario poner en marcha definitivamente un proceso de reconversión y modernización de la Defensa Nacional “tradicional” fundada sobre realidades geopolíticas desactualizadas y sobre hipótesis de conflicto ya superadas, buscando principalmente proyectar hacia los países vecinos unas condiciones políticas institucionales que fomentaran y consolidaran la interdependencia y la confianza mutua, asegurando de esta forma el mantenimiento futuro de la paz.

Es el poder político quien se debe hacer cargo de las responsabilidades resultantes del marco legal y normativo vigente en la materia y para ello debe impartir directrices políticas claras que establezcan rigurosamente los criterios y lineamientos a los que deberán ajustarse las estructuras, misiones y funciones de las FFAA. así como de su organización, funcionamiento y financiamiento.

Con las consideraciones hechas precedentemente, a mediados de los años 2000 se inicia una gestión un tanto más activa, fundamentalmente desde el punto de vista del accionar del poder ejecutivo, en lo que respecta a la determinación concreta de una política de defensa. Se comprende, por lo menos en forma declarativa, que la Defensa Nacional es una obligación esencial e indelegable del Estado, que es necesario que se convierta en una verdadera política de estado y para lo cual es requisito fundamental que exista una voluntad política para ejercer la plena conducción política de los asuntos de la Defensa Nacional y, como parte de la misma, de las FFAA., Instrumento Militar de la Defensa Nacional (IMDN).

El hito fundamental es la reglamentación a través del Decreto Presidencial 727/06 de la Ley de Defensa, la cual vuelve a fijar el ámbito de actuación de las FFAA., al determinar que su responsabilidad primaria es la defensa ante agresiones militares estatales contra la soberanía e integridad territorial de la Nación. Asimismo, contempla parámetros para adecuar la organización y funcionamiento del IMDN y fija en forma precisa la misión principal y las subsidiarias, sus capacidades y las condiciones para su empleo efectivo.

Destructor Meko 360 H2 encabezando la formación de la Flota de Mar. Gracias al sistema modular MEKO (Acrónimo proveniente de MEhrzweckKOMbination «combinación multipropósito», en alemán) la Armada Argentina modernizará sus navíos en el CINAR (Complejo Industrial Naval Argentino) a corto plazo; los destructores Meko 360 y corbetas Meko 140 recibirían nuevos sistemas de armas y electrónicos.



Fuente: <https://goo.gl/WBE7t0>

Avión de entrenamiento y ataque ligero Pampa IA-63 II, producido por la Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín” S.A. Con 18 aviones entregados a la Fuerza Aérea Argentina y 40 más planificados, esta nueva versión incorpora un sistema integrado de navegación, comunicaciones y armamento de última tecnología

205



Fuente: <http://goo.gl/Fx1CmZ>

Vehículos de transporte de personal M-113, repotenciados al estándar A2 en instalaciones del Batallón de Arsenales 602 desfilando previos a su entrega en abril de 2015.



Fuente: <http://goo.gl/CsL778>

206

También en el año 2006 se aprueba por decreto presidencial (Decreto 1691/06), la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas que introduce por primera vez el “Planeamiento por Capacidades” y de esta manera Argentina, de manera oficial, renuncia a la metodología de planeamiento por hipótesis de conflicto⁸, lo cual es totalmente congruente con el hecho de que la nación promueve y sostiene que se encuentra en una zona de paz y cooperación, de ningún modo el criterio de diseño de su IMDN podía seguir siendo las hipótesis de conflicto.

Igualmente en 2006 se convoca por primera vez al Consejo de Defensa Nacional (CODENA), instancia interjurisdiccional prevista en la Ley de Defensa, que hace un diagnóstico de la situación y a partir de allí delinea un mapa de vulnerabilidades nacionales percibido desde los distintos campos de actuación y de esta forma remarca que la Defensa Nacional no es un problema militar sino del Estado como un todo.

Luego, en el año 2007, se establece el *segundo eje estructurante*, al aprobarse el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” (Decreto 1729/07), que es el que pretende brindar una lógica integral y concatenada a los planes estratégicos de evolución de las FF.AA.

⁸ La metodología de planeamiento por capacidades ha sido aplicada a la mayor parte de los países de la OTAN. Fue introducida a fines de los años de 1990. La gran novedad con respecto a la anterior metodología consiste en que reconoce que el escenario en el que se debe operar es complejo, incierto y por ende resulta necesario desarrollar capacidades militares, que se encuentren parametrizadas, que permitan reducir las vulnerabilidades.

El Ciclo de Planeamiento no es ni más ni menos que la concatenación de documentos, partiendo de un nivel de abstracción que define la estrategia nacional (nivel político en el caso de Chile), ese primer documento se denomina Directiva de Política y Defensa Nacional (DPDN), es aprobada y emitida por el Comandante en Jefe de las FFAA. (Presidente de la Nación) cada cuatro años, a partir de un Diagnóstico Comprensivo de la Situación Nacional a ser producido por el CODENA. A partir de allí el EMCO formula el Planeamiento Estratégico Militar (PEM) correspondiente, el que se materializará en diversos documentos como la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL), la Directiva Estratégica Militar (DEMIL) y los planes militares para el empleo del IM en el corto plazo⁹; para el desarrollo y la obtención de capacidades militares en el mediano plazo y para el diseño y la evolución estratégica del IM en el largo plazo.¹⁰ Por su parte los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas (EEMMGFFAA) elaboran el planeamiento contribuyente correspondiente, los Planes de Apoyo para el Corto Plazo y los Planes Directores para el Mediano Plazo y Largo Plazo.

Específicamente en lo referido al diseño de fuerzas, el Plan Militar de Mediano Plazo (PMMP), es el que permite orientar los esfuerzos disponibles al logro de las capacidades necesarias del IMDN. Para tal efecto, inicialmente, el EMCO concreta un Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL) que consolida un modelo deseable que satisfaga integralmente las misiones impuestas y a los requerimientos surgidos del planeamiento de corto plazo. Dicho Proyecto es enviado luego al Ministerio de Defensa para su aprobación instituyéndose así el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), documento que constituirá el marco en base al cual será elaborado el Plan de Inversiones de Defensa (PIDEF) establecido por el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID).¹¹

⁹ El Plan Militar de Corto Plazo: es el que determinará la forma de empleo del Poder Militar con el despliegue de fuerzas y las capacidades militares existentes, como así también los riesgos estratégicos emergentes de tal situación. Se substanciará a través de la elaboración de los planes que prevean el empleo efectivo del Instrumento Militar, en los escenarios y según las pautas oportunamente establecidas por la DPDN, a partir de la utilización de los recursos existentes. Este planeamiento de corto plazo culminará con la elaboración de los Planes Estratégicos Operacionales correspondientes por parte del o de los Comandos Operacionales.

¹⁰ El Plan Militar de Largo Plazo define una visión estratégica y de desarrollo del Instrumento Militar para el largo plazo, la evolución del escenario estratégico y los avances tecnológicos requeridos para hacerle frente. Asimismo atenderá las pautas y los progresos generales en investigación y desarrollo, en concordancia con el planeamiento científico tecnológico de nivel nacional.

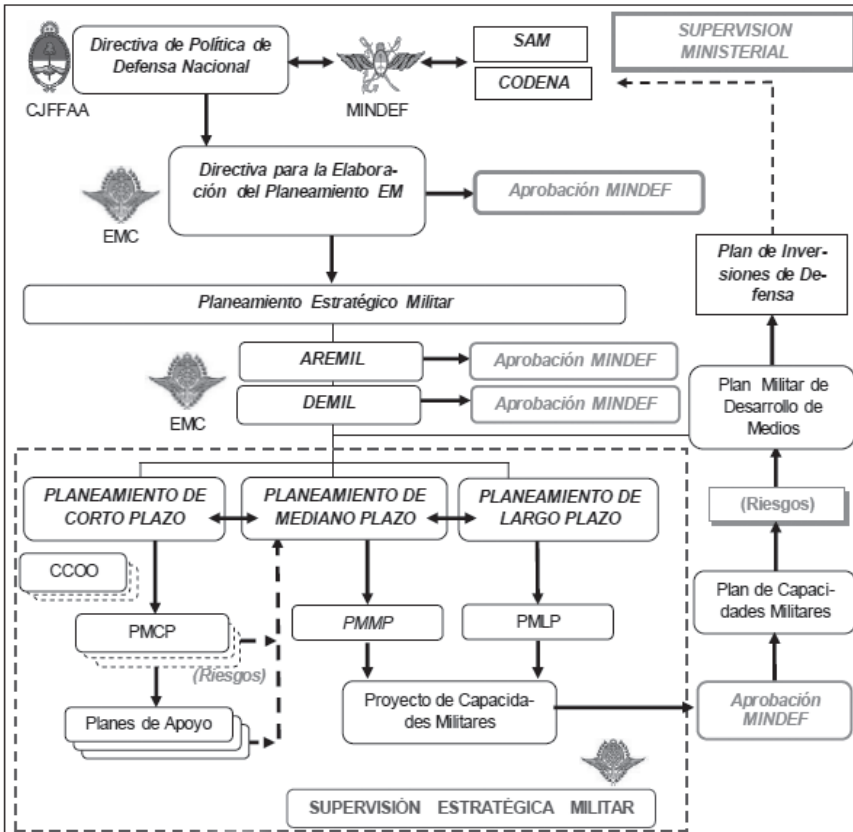
¹¹ De esta forma el PLANCAMIL organiza y encuadra el proceso de definición estratégica, insumo de la primera etapa del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), a partir del cual deberán programarse y presupuestarse las necesidades del instrumento militar, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley N° 24.948. (Reestructuración de las FFAA.).

El PLANCAMIL resultante constituirá el documento rector que determinará el modelo posible de evolución de las FF.AA., pudiendo ser objeto de las adecuaciones y modificaciones que la situación estratégica demande o que el PEN eventualmente disponga.

Todos los documentos están lógicamente concatenados, es decir que esta secuencia implica que no pueden existir contradicciones con las pautas previas establecidas por los niveles superiores.

Asimismo se requiere el estricto cumplimiento de las estipulaciones y plazos del permitirá garantizar la concordancia entre las capacidades militares requeridas y los proyectos de inversión militar que se formulen.

Figura 1.
Ciclo de Planeamiento de la Defensa¹²



¹² Fuente: PC 20-09 (Proyecto): Planeamiento para la Acción Militar Conjunta – Nivel Estratégico Militar.

Con esta teoría de como el ciclo se formula y se lleva a cabo y no obstante habiendo sido el mismo partido político el que estaba a cargo del PEN el que había impulsado el establecimiento de este Ciclo de Planeamiento, la primera DPDN fue emitida por decreto presidencial dos años después de lo que correspondía, en noviembre del año 2009 (Decreto 1714/2009) y constituyó el primer documento de estas características emitido desde el año 1983 por un presidente constitucional.

La actual DPDN, cuya duración excepcionalmente se ha fijado en 5 años, determina las finalidades del sistema e intereses a alcanzar o preservar, los que han sido especificados inicialmente como Objetos con Valor al no poder definir con razonable grado de certeza quién será el actor, potencial agresor.¹³ No obstante ello y acotado a una definición genérica del actor como de naturaleza estadual militar¹⁴, estos datos fueron el input suficiente para el diseño de fuerzas del IM argentino.

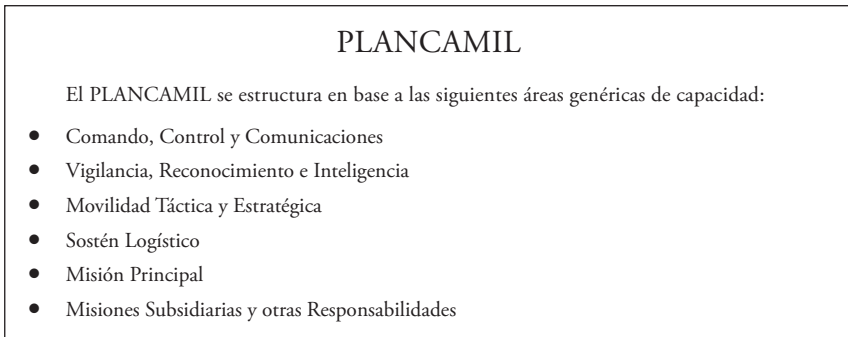
En el Nivel Estratégico Militar (NEM), nivel de responsabilidad propiamente militar, era indispensable iniciar el proceso de planeamiento con una clara orientación del NEN ya que todo intento de planificación sin ese elemento trascendente hubiese hecho que el esfuerzo cayera al vacío. El Poder Político había dado, a través de la DPDN, una clara orientación de los escenarios y las misiones del IMDN, dando respuesta al interrogante de qué quiere el Estado de sus FFAA.

El EMCO, asistidos por los EEMMGFFAA, llevo a cabo el PEM durante todo el año 2010 y el resultado del trabajo quedo plasmado en el PROCAMIL, en el cual quedaba claramente determinada para cada capacidad el tipo y cantidad de medios y/o sistemas involucrados en cada uno de ellas, como así también los costos y plazos de obtención estimados.

¹³ Las capacidades militares facilitan el diseño de fuerzas cuando producto de ese marco de incertidumbre no es posible para el NEN definir con razonable grado de certeza quién será el actor, potencial agresor y por lo cual pasa solamente a determinar las finalidades del sistema e intereses a alcanzar o preservar. Ante la imposibilidad de fijar "quién", el método responde fundamentalmente a la pregunta: "qué"; los Objetos con Valor a defender que en el caso argentino son sus Intereses Vitales (II.VV.): Soberanía, independencia y autodeterminación, integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes.

¹⁴ De acuerdo a la clasificación de la ONU en su Resolución N° 3314 (1974).

Figura 2.
Áreas de Capacidades - PLANCAMIL¹⁵



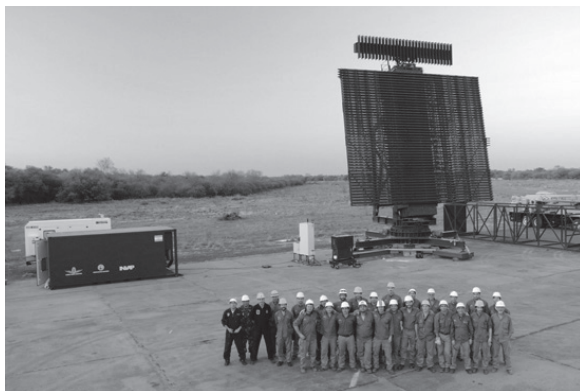
A pesar de haber sido cumplimentados los pasos requeridos en los tiempos estipulados la aprobación del PROCAMIL se dilató cuando la conducción civil intento buscar un consenso político que permitirá convertir a este proyecto en una verdadera Política de Estado que traspasara la barrera temporal del actual gobierno.

210 En el año 2013 se logra finalmente aprobar el PLANCAMIL y con lo cual el centro de gravedad paso a confeccionar el Plan Militar de Desarrollo de Medios en el nivel conjunto y los Planes Directores en cada una de las fuerzas y en los cuales se precisan el tipo y cantidad de medios a incorporar, modernizar o eliminar, junto con sus costos, plazos de ejecución y flujos financieros previstos anualmente.

Al día de hoy se han elaborado y aprobado todos los documentos permitiendo luego contar con los Planes de Equipamiento sobre los cuales se encuentran ejecutándose las asignaciones presupuestarias plurianuales a fin de concretar los diferentes Proyectos de Inversión. La asignación de recursos, último eslabón del proceso, se efectúa en base a políticas elaboradas por el Ministerio de Defensa (aprobados explícitamente) y ejecutadas bajo la supervisión del EMCO (quien a su vez las propone) por medio del SIGID.

¹⁵ Fuente: Ministerio de Defensa, http://www.mindef.gov.ar/mindef_pl_estrategico/index.html

Radar Primario Argentino 3D de Largo Alcance. Desarrollado y fabricado en la Argentina por la Dirección General de Fabricaciones Militares e INVAP. Entre sus prestaciones figuran un alcance de entre 5 y 240 MN (Millas Náuticas), capacidad para detectar y vectorear múltiples objetivos en forma simultánea y un conjunto de contra-contra medidas electrónicas (ECCM)



Fuente: <http://goo.gl/JKeVYC>

TAM (Tanque Argentino Mediano) modernizado a la versión 2C por la Dirección General de Investigación y Desarrollo y con apoyo de la empresa Elbit.

211

Entre las mejoras, incorpora avanzados sistemas de adquisición de blancos, nuevos equipos de comunicaciones integrados a un sistema de información de batalla BMS (Battle Main System), unidad de potencia auxiliar (UPA) externay una torre accionada en forma totalmente eléctrica.



Fuente: http://www.ejercito.mil.ar/sitio/noticias/noticia_old.asp?Id=6604

El presupuesto del área, aunque en forma leve, ha revertido la tendencia negativa en cuanto a su relación con el PBI y el gasto total del Estado. En particular en los años 2014 y 2015 la asignación de recursos ha permitido el desarrollo y concreción de numerosos proyectos de inversión con los cuales se recuperaron, modernizaron y

adquirieron diversos sistemas operativos. Aún falta mucho por concretar, los recursos económicos del Estado son siempre escasos por definición, la restructuración y modernización profunda del IM requiere de una gran cantidad de ellos para atender las indelegables responsabilidades frente a la defensa de la Nación. El elemento crucial en este caso es la capacidad de decidir del Poder Político.

La reparación de media vida del submarino ARA “San Juan” fue realizada íntegramente en los astilleros del Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) y las tareas de mantenimiento del ARA “Salta” fueron efectuadas en la Base Naval Mar del Plata. En su arribo a dicha base, para concluir con el alistamiento y realizar las pruebas de inmersión, el “San Juan” fue recibido por los submarinos ARA “Salta” y ARA “Santa Cruz”



Fuente: Ministerio de Defensa. <http://www.mindef.gov.ar/noticias/2014noticia150.html>

III. Visión de futuro y conclusiones

En la Argentina del siglo XX las diferencias y los enfrentamientos constantes dentro de la sociedad no favorecieron nunca un eficiente desarrollo de las estrategias, nacionales y sectoriales, necesarias que acompañaran una propuesta política y económica del país. De esta forma tampoco esto permitió plantear la importancia de la estrategia militar en el proyecto de nación, esa conjunción es vista, por ejemplo, a fines del siglo XIX en donde el rol de las FFAA. (particularmente del Ejército) estaba indisolublemente atado a un claro objetivo político: conquistar y civilizar un inmenso territorio nacional casi inexplorado.

Promediando ya la mitad de la segunda década del siglo XXI se puede vislumbrar que las FFAA. argentinas transitan por el camino correcto, con un alejamiento de los centros político-partidarios y una atadura muy firme a su vocación de servicio a la Nación, sustentada en la subordinación al poder político y en un fuerte profesionalismo militar orientado a la excelencia de sus hombres.

La elaboración de una correcta EM debe continuar enmarcada (supeditada) dentro de una EN más amplia que es el proyecto político del país, la cual a su vez deber ser perfectamente definida por el poder político. Sin ese proyecto de Nación los análisis (militares) sirven nada más que para gastar el tiempo (del personal militar) y el dinero de los contribuyentes.

El poder político en los últimos años, demostró cierta voluntad de asumir la conducción de la Defensa Nacional impartiendo lineamientos de la Política de Defensa Nacional que en forma general se ajustaron al marco legal y normativo vigente, no obstante ello la deuda aún persiste por cuanto, desde el punto de vista económico, el financiamiento no se ha concretado ni en los montos necesarios ni en los tiempos requeridos para su ejecución. Es verdad que una política pública solo puede ser convertida en una verdadera política de estado cuando su financiamiento se ve reflejado en sucesivos presupuestos anuales, verdaderos indicadores de una voluntad política explícita.

Por otro lado la modernización y adecuación del sistema de defensa debe continuar de manera progresiva, planificada y en función de las nuevas condiciones y exigencias imperantes en los últimos años en los distintos planos y dimensiones, tanto nacionales como internacionales, referidas ellas, básicamente, a las condiciones externas de carácter estratégico, global y regional y a las condiciones internas del país.

En particular se aprecia que transcurridos prácticamente tres décadas de la promulgación de la Ley de Defensa y habiendo cambiado sustancialmente la situación imperante resulta lógico preguntarse si esta no requiere una adecuación para encarar el futuro, ¿siguen resultando adecuados los conceptos allí vertidos que condicionan la estrategia nacional a la solución de conflictos que requieren el “empleo disuasivo o efectivo de las fuerzas armadas, ante agresiones de origen externo” y que segregan los problemas internos de dicha estrategia?

¿Es posible afirmar categóricamente que no existirán conflictos, amenazas y tensiones que puedan resultar del accionar de entes no gubernamentales, o de un gobierno que apoye a elementos internos y que estos a su vez originen disputas por espacios geográficos, recursos, utilización del agua, etc., pudiendo incluso combinarse con ellos y eventualmente potenciar un conflicto tradicional?

La mejor defensa y estrategia nacional no es la que permite superar a un posible oponente, sino aquella que permite alcanzar los objetivos más importantes evitando que un conflicto se presente imprevistamente o se agudice y para ello se debe contar con todas las herramientas posibles.

A pesar de los interrogantes planteados el *corpus iuris* referido reúne las suficientes bases para avanzar y concretar un moderno sistema defensivo militar argentino. Las palabras contenidas en la publicación Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa son pertinentes para servir como conclusión: “El modelo de modernización en desarrollo representa la opción estratégica por medio de la cual, la República Argentina ha decidido adaptar su defensa a los requerimientos de sus Intereses Vitales, teniendo especial consideración la con-

tribución a la consolidación de la región como una verdadera zona de paz y procurando alcanzar los principales estándares internacionales en la materia”.¹⁶

Entre estos estándares internacionales mencionados, la implementación del diseño de fuerzas por “Capacidades Militares” ha sido útil en el NEM para el planeamiento y desarrollo de fuerzas (genética de fuerzas) permitiendo a su vez darle previsibilidad a los proyectos de inversión necesarios para su concreción y haciendo más eficiente los siempre cuestionados (y limitados) presupuestos para la defensa.

Desde el punto de vista del NEN su adopción y preferencia se ha basado en la necesidad geopolítica de anunciar públicamente que en la actualidad la República Argentina no tiene “hipótesis de conflicto” hecho que le redunda en beneficios políticos, tanto en el plano interno como el internacional pero que también involucra consecuencias geoestratégicas de importancia para la Defensa Nacional.

Finalmente se puede afirmar que, con aciertos y errores, luego de mucho tiempo en la historia democrática nacional se ha definido un plan de evolución de los componentes del Instrumento Militar para los próximos veinte años, con una visión integrada, conjunta; permitiéndole estar en condiciones de cumplir con la misión legalmente impuesta de defender la soberanía, independencia y autodeterminación, integridad territorial y la vida y libertad de los habitantes de la República Argentina.

214

Bibliografía

- Alfonzo, H., Apuntes de la cátedra Política y Economía para la Defensa. Curso de Estado Mayor y Planeamiento Conjunto. Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, 2013.
- Alfonzo, H., Apuntes de la cátedra El Pensamiento Estratégico y la Estrategia Militar. Curso de Estado Mayor y Planeamiento Conjunto. Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, 2013.
- Corbacho, A., Clase de Evolución del Pensamiento Estratégico. Curso de Estado Mayor y Planeamiento Conjunto. Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, 2013.
- Conferencia del Director de Operaciones del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.: Planeamiento por Capacidades. Curso de Estado Mayor y Planeamiento Conjunto. Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, 2013.

¹⁶ Ministerio de Defensa República Argentina, República Argentina, Buenos Aires, 2009. 1a. Ed, p. 38.

Ley de Defensa Nacional, Buenos Aires, Argentina, Boletín Oficial.

Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino, *Bases para el Pensamiento Estratégico* (Vol. I y II), Buenos Aires, Argentina: Publicación Escuela Superior de Guerra, 1994.

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, PC 20 – 09 Planeamiento para la Acción Militar Conjunta - Nivel Estratégico Militar, Buenos Aires, 2008.

Ley 24.948. (18 de marzo de 1998). Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial.

Ley Nro 23.554 . (13 de abril de 1988). Defensa Nacional. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial.

Ley Nro 24.059. (18 de diciembre de 1991). Seguridad Interior. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial.

Montenegro, G., “El marco normativo y doctrinario de la Defensa Nacional”, *Revista de la Defensa Nacional*, 1. Buenos Aires, Argentina, 2007.

Montenegro, G., “La misión de las Fuerzas Armadas en la Argentina actual”, *Revista de la Defensa Nacional*, 2. Buenos Aires, Argentina, 2008.

PEN. Decreto Nro 1.168. (06 de septiembre de 2006). Requierase al CODENA la realización del Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional, Bs As, Argentina: Boletín Oficial. 72.

PEN. Decreto Nro 1.691. (22 de noviembre de 2006), Directiva sobre la organización y funcionamiento de las FFAA, Bs As, Argentina: Boletín Oficial.

PEN. Decreto Nro 1.714. (10 de noviembre de 2009). Directiva Política de Defensa Nacional, Bs As, Argentina: Boletín Oficial.

PEN. Decreto Nro 1.729. (27 de noviembre de 2007). Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. Bs As, Argentina: Boletín Oficial.

PEN. Decreto Nro 727. (12 de junio de 2006). Reglamentación de la Ley Nro 23.554

Fuentes electrónicas

Ministerio de Defensa República Argentina, Modelo argentino de modernización del sistema de defensa, 2009. Disponible: <http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/todas/Libro-Modernizacion-del-Sistema-de-Defensa.html>

(2015. Marzo 14).

Ministerio de Defensa República Argentina. Política internacional de Defensa. Disponible: http://www.mindef.gov.ar/mindef_politica_inter_defensa/index.html#pi02

(2015. Abril 3).

Ministerio de Defensa República Argentina. Planeamiento Estratégico. Disponible: http://www.mindef.gov.ar/mindef_pl_estrategico/index.html

(2015. Abril 3).

Ministerio de Defensa República Argentina Planeamiento Logístico. Disponible: http://www.mindef.gov.ar/mindef_pl_logistico/index.html

(2015. Abril 3).

Ministerio de Defensa República Argentina Planeamiento Presupuestario. Disponible: http://www.mindef.gov.ar/mindef_pl_presupuestario/index.html

(2015. Abril 3).

Ministerio de Defensa República Argentina, La construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas, 2010. Disponible: <http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/todas/Libro-La-construccion-de-la-Nacion-Argentina-El-rol-de-las-Fuerzas-Armadas-AAVV.html>

(2015. Marzo 14).

Ministerio de Defensa República Argentina, Libro Blanco de la Defensa 2010. Disponible: <http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/countries/libros/LB-Argentina-2010.pdf>