

PROYECTO DE INVESTIGACION

**MODELOS DE ARTICULACION
ENTRE LA DECISIÓN ESTRATÉGICA
NACIONAL Y EL PLANEAMIENTO
ESTRATÉGICO MILITAR**

Director de proyecto : Comodoro (R) VGM Jorge Luis María BERGAMASCHI

**Investigadores : Licenciado Héctor SCEPPACUERCIA
Comodoro (R) Carlos Armando DEMARIA**

**Organismo : ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA AEREA
FUERZA AEREA ARGENTINA**

**Aprobado por : Resolución Rectoral UNDEF N° 282 / 2017 – 27 Oct 2017.-
ANEXO I – Expediente N° 337**

CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

OCTUBRE DE 2018

**MODELOS DE ARTICULACION ENTRE LA DECISION ESTRATEGICA
NACIONAL Y EL PLANEAMIENTO ESTRATEGICO MILITAR**

INDICE

PRÓLOGO	001
CAPITULO 1 INTERESES NACIONALES	003
Defensa, Estrategia y Seguridad	006
Decisión Estratégica Nacional	008
CAPITULO 2 ANTECEDENTES	014
CAPITULO 3 POLITICAS DE DEFENSA COMPARADAS	022
Marco Global	022
Tecnología, Defensa y el Contexto Global	029
Marco Regional	035
Integración y Defensa	039
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	042
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	045
Síntesis	048
CAPITULO 4 POLITICAS DE DEFENSA Y PROCESOS DE TOMAS DE DECISION EN LOS SIGLOS XX Y XXI	057
Procesos de toma de decisión vigente	058
Ciclo de Planeamiento para la Defensa Nacional	061
Normativas legales	069
Síntesis	084
CAPITULO 5 MODELO DE ARTICULACION PROPUESTO	087
Fundamentación	087
Modelo Propuesto	091
CAPITULO 6 SINTESIS Y APORTE FINAL	102

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA	104
I) MARCO LEGAL	104
Vigente Administración Nacional	104
Vigente Área de Defensa	105
Estado Mayor Conjunto (EMCFFAA)	108
Armada de la República Argentina (ARA)	109
Ejército Argentino (EA)	109
Fuerza Aérea Argentina (FAA)	110
II) MARCO GENERAL	110

***MODELOS DE ARTICULACION ENTRE LA DECISION ESTRATEGICA
NACIONAL Y EL PLANEAMIENTO ESTRATEGICO MILITAR***

PRÓLOGO

A efectos de desentrañar estas cuestiones, y especificar el problema a investigar, de modo sintético nos remitiremos a lo puntualizado en la descripción del Proyecto. Dado los factores implicados en la investigación (es decir aspectos teóricos normativos, doctrinarios, prácticos de acción estratégica y política), la metodología y procedimientos de investigación serán de múltiple espectro.

En el abordaje de la temática que nos ocupa insistimos en la salvedad metodológica a implementar visto que no condice con las investigaciones clásicas puramente teóricas.

Conforme señalamos desde la teoría pura de la fundamentación de la naturaleza del estado y su defensa, hasta la acción estratégica militar y operacional, sus aciertos y carencias, aún el conocimiento experimental, que por indubitable enriquece un tratamiento como el presente, los matices de ciencia básica, ciencia aplicada, tecnología básica y aplicada, etc, son grados distintos de conocimiento que convergen en la acción de Defensa en sus distintos niveles y que deben ser ponderados en los MODELOS DE ARTICULACION ENTRE LA DECISION ESTRATEGICA NACIONAL Y EL PLANEAMIENTO ESTRATEGICO MILITAR, a la hora de proponer alternativas actuales y efectivas.

El tratamiento de la presente cuestión durante varias décadas nos ha permitido acceder a criterios que los autores apreciamos conveniente exponer a los interesados en la temática. Al discernir los elementos constitutivos de la realidad de la sociedad política, podremos especificar, sin más, como políticos los actos humanos sociales que se refieren a la polis.

En efecto, el Estado se causa por un bien que determina una multitud de actos humanos, immanentes desde que tienden a la perfección de la naturaleza política de las personas que los realizan, pero virtualmente transitivos desde que conforman esa unidad de orden que es el Estado; y ese bien, por interesar a toda la colectividad de los individuos, ocupa el grado excelso en la jerarquía de los bienes temporales, subordinando por esto los otros bienes que causan comunidades menores, pues sólo satisfacen necesidades parciales del hombre.

Esa comunidad de acción, ordenada por la virtud unitiva de un bien, presupone el concreto coexistir de una multitud humana dentro de un territorio común, que es el momento exterior que crea el contacto vital entre los singulares, y los obliga a tomar conciencia de pertenecer a una determinada totalidad.

Por tanto, esta enunciación que reduce la estructura del Estado a sus elementos fundamentales permite cualificar, como político, todo acto humano causado por un propósito que converja a la constitución del Estado, y a su incesante recreación o a su conducción gubernativa. Entonces la sociedad política es la comunión práctica en vista de un fin, un bien cuyo logro requiere la estrecha ligazón de las personas, en tal sentido la unidad del cuerpo social sobreviene de la comunidad del bien perfectivo como causa final una de muchos.

El trazo de la realidad del Estado que acabamos de hacer para facilitar la caracterización de los actos políticos, y con ello acercarnos a la periferia del proceso cognoscitivo de la realidad política de la Defensa, y consecuentemente estratégica, nos evidencia que el aspecto físico de esta realidad ofrece, a la experiencia sensible, una multitud de actos externos y de efectos materializados, ejecutados por hombres que conviven en la contención espacial de un territorio.

CAPITULO 1

INTERESES NACIONALES

Son fines superiores del cuerpo social, a veces proclamados como vitales para su proyección histórica y supervivencia como un todo. Sin duda, son expresión de los anhelos y deseos colectivos, consecuencia de las necesidades materiales y espirituales de una nación a través de generaciones solidarias en el tiempo.

En virtud de lo señalado, cuando su identificación o precisa delimitación se oscurece o confunde, el accionar de la sociedad inevitablemente desemboca en la improvisación dispersiva, que tarde o temprano deviene en pérdida de la identidad y entidad, conculcando la misma subsistencia.

Si bien algunos los consideran como enunciados universales teóricos omnipresentes, como los hemos enunciado más arriba, para todos los estados y sociedades políticas la realidad muestra que su concreción es práctica, específica y particular de cada estado. Lamentablemente los daños de su ausencia o carencia, de su negación los padecemos con firmeza operativa, empero su bonanza pareciera ser puramente teórica y enunciativa.

El acervo histórico, las tradiciones legadas que constituyen una heredad insustituible de la identidad de una nación, fundan la existencia real y concreta no reductible a una concepción universalmente válida. El preámbulo de nuestra Constitución Nacional determina los fines que inspiran la organización política e institucional: ***“Constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, asegurar los beneficios de la libertad...”***¹.

Son estos enunciados de vigencia permanente orientadores en un plano de universalidad; si bien el modo argentino de concretarse puede no tener correlato con los modos de concreción de otros estados de los mismos intereses que aquí se enuncian. Es indudable que asegurar su plena vigencia constituye la razón de ser de toda la organización del estado y el deber que legitima la autoridad gubernativa a través del tiempo.

¹ Constitución Nacional de la República Argentina (Preámbulo) 1994.-

Como puede apreciarse tales fines, intereses nacionales, son de suma importancia, están íntimamente relacionados y mutuamente contribuyentes en el propósito final hacia el cual convergen, conformándose en la suma del bien común político. Sin duda, en el tiempo, dichos intereses nacionales son sumamente estables, permanentes y su variación no pocas veces va asociada a condiciones críticas de supervivencia de la sociedad.

Es razonable que todos los objetivos nacionales de largo plazo habrán de quedar sujetos a los intereses nacionales referidos, informando aquellos los períodos gubernamentales de varias administraciones. Asimismo, y conteste con la coherencia política de un estado, es previsible que los objetivos de largo plazo y aún lejanos, ordenen y den continuidad a las políticas y estrategias de mediano y corto plazo.

En líneas generales los intereses o fines principales determinan el accionar de una sociedad, y la historia misma lo corrobora desde el clan, la tribu, la polis, el burgo o la civitas hasta el reino o el imperio, la nación o el estado siempre se encuentra, manifiesto o tácito, el logro, la adquisición del bien que perfecciona a todos y cada uno de los miembros del cuerpo social y como consecuencia de su obtención, el cuidado, la preservación de lo adquirido, su eficaz defensa frente a toda eventual pérdida de libertad de acción, de usufructo de dicho bien.

El adecuado conocimiento del fin o interés que define e identifica al todo social es condición liminar para una adecuada defensa, si bien no basta, quien no conoce no ama el bien desconocido y quien no ama no cuida, no defiende, viejo axioma siempre válido. En ello se comprende la responsabilidad de las autoridades legítimamente constituidas en aquilatar la definición y preservar los fines políticos en el orden interno y ante la comunidad internacional. La acción humana, propiamente tal, procede de la voluntad, con la cognición intelectual del fin. Dos elementos, por tanto se exigen en el acto humano, a saber:

-) que proceda de la voluntad del agente, como de su causa productora, y
-) y que esta voluntad proceda de una cognición previa del fin, con un conocimiento que debe ser intrínseco al agente del cual emana el acto.

En tal inclinación se expresa la naturaleza política del hombre que no contrasta ni restringe los actos voluntarios constitutivos de la sociedad, como, según hemos referido, algunos temen, argumentando que la libertad se vería cercenada, es decir, la voluntariedad limitada, si la naturaleza misma inclinara al hombre a la polis.

Con este orden de los actos humanos políticos y estratégicos se encara un proyecto nacional que comprende en lo interno, funciones a cumplir, organización adecuada a adoptar, cursos de acción a realizar y la totalidad de medidas concretas que respondan al propósito perseguido en los distintos plazos o límites de tiempo.

Se llega así a expresar sintéticamente, la determinación, en tiempo y espacio que encuadran todas las acciones y metas parciales que tiendan a cumplir el efecto deseado, en los distintos campos del quehacer nacional.

Por vía de tal ordenación o planeamiento, es decir restricción de la incertidumbre que acompaña la acción a futuro, se aprecian y delínean los objetivos políticos del estado y los modos de acción concurrentes para su logro, en los distintos campos del poder, que responderán, a los referidos intereses nacionales u objetivos políticos permanentes, o bien común.

Es menester recalcar que tales fines políticos estarán siempre en relación directa con la evolución de la propia sociedad, en un contexto concreto y específico de la situación internacional, donde el juego de múltiples intereses y aún más poderosos que los propios de los estados, propician situaciones conflictivas y restricciones a la libertad de acción y posicionamiento relativo favorable, que obligan al estado asumir actitudes y aptitudes que prevean y preserven sus propios intereses.

Defensa, Estrategia y Seguridad

Si bien no es habitual responder la pregunta ¿Qué es la Defensa, que es la Estrategia? desde una perspectiva causal y conforme su naturaleza es un aspecto que procuraremos abordar en virtud de la creciente dificultad que apreciamos, de delimitar y definir esta realidad. Para muchos es un método de pensamiento, para otros un orden de acción, es decir, una especie de praxeología, o bien, estiman algunos, un lenguaje.

No faltan quienes usan el término para toda actividad, pero dando idea de cierta importancia que aleja de la táctica, es decir, de un nivel más limitado, una suerte de estrategismo llevado a la actividad a ser omnipresente en el lenguaje docente, deportivo, comercial, industrial, periodístico, etc.

Por otra parte, también la propensión de reducir las cuestiones de defensa a preocupaciones exclusivamente logísticas, descuidando las eminentemente estratégicas que dan sentido a aquellas, o bien la deformación habitual de reducir toda la cuestión a un problema de planeamiento presupuestario, a cuyos pies se rinden cuantos objetivos, metas y misiones se procuren.

Lo dicho plantea la dificultad de pretender circunscribir el interrogante que nos ocupa. Sobremanera cuando progresivamente el término se ha ido desarraigando de su cauce originario. Se aprecia dificultad en discernir la Defensa de la Seguridad, que compete a una y otra, o si puede existir aquella sin esta. Del mismo modo la Política de Defensa y las decisiones políticas en defensa.

En tal sentido es frecuente leer o escuchar, aún en ámbitos oficiales, el uso de la palabra y el encuadre de múltiples actividades de Defensa sin que haya instancia conflictiva que lo amerite o de intereses nacionales o vitales bajo riesgo que lo reclamen, priorizando el nivel de decisión como estratégico y el de la acción como táctico, también reduciendo el accionar estratégico a un modo de decisión de las políticas. Veremos si la negación de la acción estratégica es fundamento o no de la inoperancia.

Como refiere el Gral. Racana, “A pesar de que este trabajo concentra sus esfuerzos en interpretar el proceso de decisión, de alguna forma, uno de los objetivos centrales es comprender lo que significa la palabra “estrategia”, puesto que si se interpreta erróneamente, se correrá el riesgo de confundir también lo que intentemos expresar para interpretar los procesos de decisión en la conducción”².

Estas frecuentes confusiones de orden teórico y sus consecuentes proyecciones prácticas, reducen la Defensa, la Estrategia y la Seguridad a una alquimia intelectual o, peor aún, a voluntarismo puro, como se puede apreciar en el tratamiento de la cuestión Malvinas. Cuya gravedad se acrecienta visto que, de lo antedicho, se propende a concluir, que la previsibilidad estratégica, en el ámbito de la Defensa, no es viable, es decir, el planeamiento estratégico nacional es vana pretensión, condicionando su inexistencia a los niveles de campo, como el estratégico militar y más aún al operacional, que al permanecer huérfanos de ordenación

² RACANA, Raúl, “Siglo XXI, el mundo de la Estrategia”, Ed. 1884, Círculo Militar, Buenos Aires, 2016, pg. 43.

superior deben “inventar”, alquimia intelectual o autoimponerse, voluntarismo, sus objetivos estratégicos y consecuentemente sus capacidades para alcanzarlos.

Muy deudores de concepciones subjetivistas otros autores condicionan gravosamente la defensa del estado, sujetando las instancias de decisión estratégica dependientes de las intenciones del oponente, que dado el grado de dificultad para discernirlas comprometen los modos de acción estratégicos desatendiendo la referencia objetiva de las capacidades en oposición.

Asimismo, una visión sesgada y aún antojadiza de exclusión del poder militar en el orden estratégico, que lo condena a un reduccionismo de “dialéctica de negociación” política.

Así lo militar es equivalente a guerra, a táctica, luego se anula el pensamiento militar a nivel estratégico y de la estrategia el campo militar, conculcando toda concepción de defensa, que además de no ser tal, debe ser defensiva por las dudas.

De la táctica es la victoria y de la estrategia la paz, criterio parcial y limitado que desordena seculares distinciones afectando los niveles de decisión y por ende los distintos niveles de acción. Enseña Sun Tzu que pueblo como ejército confundido conduce al oponente a la victoria, de plena validez a través de todos los tiempos y vigente en las presentes circunstancias, lo cual amerita este renovado empeño esclarecedor, del acierto o no será juez y testigo el lector.

Decisión Estratégica Nacional

En el abordaje del tema que nos ocupa, es prioridad distinguir la Administración de Gobierno que ejerce la conducción del Estado a cargo del Presidente de la Nación, asistido por sus Ministros, Secretarios de Estado, y toda la estructura de la administración pública nacional, provincial y municipal, cuya responsabilidad versa sobre el logro del Bien Común Político, el Bienestar General y la Defensa y Seguridad de los habitantes del suelo argentino.

Estos objetivos vitales del Estado se desgranán en múltiples objetivos políticos cuyo logro incumbe al cuerpo social y sus autoridades, dispuestos a resolver cuestiones o dificultades propias e intrínsecas de tales fines. A los efectos de vincular el planeamiento nacional al militar se debe tener en cuenta que el gobierno debe encauzar el funcionamiento general del Estado elaborando los Objetivos Políticos, en función de los cuales irá tendiendo

a asegurar la plena satisfacción de los objetivos generales y permanentes (Objetivos Nacionales).

Fijados entonces los Objetivos Políticos el gobierno debe determinar Políticas, desarrollar planes, los consiguientes programas de ejecución, su adecuada presupuestación e imponer las medidas de control que le permitan supervisar el sistema.

Conforme hemos dicho el planeamiento nacional enlaza todos los campos del poder del estado. Entonces la responsabilidad prioritaria del Gobierno sostendrá, como mandato constitucional el bienestar general y la defensa común porque ambos aspectos se hallan unidos en todo el proceso de planeamiento, cualquiera sea el marco de que se trate.

Como consecuencia de la complejidad creciente del mundo actual el bienestar general y la defensa común también observan una complejidad mayor y por lo tanto deben incrementarse las medidas de coordinación en todos los niveles de planeamiento anteriormente referidos. La coordinación aludida es concretada por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) correspondiendo a los Ministerios la ejecución de las políticas de campo. El Presidente de la Nación, según lo establece la Constitución Nacional³, *“Dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación”*.

En tal sentido, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (CJFFAA), será responsable de la conducción del Instrumento Militar de la Defensa Nacional (IMDN), desde tiempos de paz asumiendo:

- a. Tomar decisiones programáticas: capacidades de las fuerzas militares, preparación para el combate, número, tipo y grado de desarrollo de armamento.
- b. Determinar su despliegue: dónde y cómo se asentarán o desplegarán.
- c. Fijar el nivel de actividad: tareas a desarrollar para contribuir al logro de los objetivos o intereses nacionales.

³ Constitución Nacional, 2º Parte, Título Iº, Sección 2º, Capítulo 3º, Artículo 99, inciso 14)

- d. Orientar el planeamiento y supervisar la acción del IMDN: en el cumplimiento de misiones de “no guerra”, ya sean estas principales y/o subsidiarias.
- e. Disponer la vigilancia de los escenarios posibles de evolucionar hacia situaciones de crisis: mediante la dirección y control de las acciones concurrentes y la aprobación de planes de contingencia.

Establecido el plan de gobierno el PEN realiza una apreciación sobre las instancias conflictivas que puede encontrar el desarrollo de dicho plan en el contexto regional y/o global. De ello surgirán las apreciaciones y resoluciones de estrategia nacional que atenderán al logro de los objetivos políticos propuestos. De ahí que el Nivel Estratégico Nacional (NEN) se distingue de la administración de gobierno, en que frente a los objetivos propios ya no aparecen dificultades intrínsecas de ellos, sino voluntades extrínsecas en oposición a los mismos. Y esta condición de conflicto reclama un tratamiento proporcionado.

La Defensa Nacional y la Estrategia concurrente son las herramientas previstas en la Constitución Nacional y la Ley de Defensa, porque establecen el orden que le corresponde al empleo de todos los factores del potencial nacional.

En el nivel mencionado se desarrolla la metodología que se extiende desde el enunciado de los objetivos y políticas, hasta las apreciaciones y resoluciones de política y estrategia nacional respectivamente: *“En su visión integradora el conductor transforma la ideas en la acción y es presiamente en el accionar cuando materializa toda su secuencia de pensamientos.”*⁴ Culmina en una Directiva de Estrategia Nacional (DENac).

En este paso del proceso de planeamiento, *“el Consejo de Defensa Nacional asistirá y asesorará al Presidente de la Nación en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra así como también en la adopción de las estrategias, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución. El Ministerio de Defensa*

⁴ RACANA, Raúl, “Siglo XXI, el mundo de la Estrategia”, Ed. 1884, Círculo Militar, Buenos Aires, 2016, La armonía en la secuencia de la decisión, pg. 422.

actuará como órgano de trabajo del Consejo de Defensa Nacional, ejerciendo la Secretaría el funcionario que fuere designado a tal efecto”⁵

La actividad de planeamiento nacional, y sus resultados, quedarán claramente expresados en la ARENac, dando motivo a la fijación de las distintas DENac. que se requieran porque el Planeamiento estratégico nacional concreta la Estrategia Nacional, el cual contiene las previsiones de empleo del potencial nacional para la consecución de los objetivos estratégicos seleccionados a través de los modos de acción de largo, mediano y corto plazo.

Además proporciona básicamente, a la luz de las conclusiones arribadas en la Apreciación y Resolución de Estrategia Nacional (ARENac), pautas que hacen al planeamiento de campo o de factores de poder tales como:

- 1) Situaciones conflictivas y medidas necesarias para superarlas, lo cual requiere:
 - a) Definir con precisión las situaciones conflictivas;
 - b) Resolución de los Modos de Acción para afrontarlas.

- 2) Requerimientos para la estrategia de campo a ser tenidos en cuenta en los planes de desarrollo; puesto que proporciona las bases para la apreciación y resolución de estrategia que los distintos ámbitos particulares (económico, militar, etc) deben realizar para la selección de los modos de acción de desarrollo y defensa nacional que correspondan a su esfera de responsabilidad.

El ciclo de planeamiento estratégico nacional se completa cuando el Estado puede integrar previsiones concretas en todos los ámbitos implicados, que debidamente compatibilizadas en los distintos plazos se materializan en los requerimientos presupuestados (Sistema3P: Planificación, Programación y Presupuesto). Siendo entonces responsabilidad del NEN, ante situaciones de crisis y durante la guerra, entre otras acciones:

- 1) Durante las crisis:

⁵ Ley N° 23554 de Defensa Nacional, Artículo12

- a. Fijar objetivos estratégicos militares que contribuyan a alcanzar los objetivos políticos en juego.
 - b. Graduar la ejecución de acciones para el control de escaladas.
- 2) Durante la guerra: Asegurar que, mediante el empleo de las fuerzas militares, se obtengan los objetivos políticos perseguidos.

Con el objeto de llevar a cabo desde el máximo nivel de conducción estratégica, una secuencia de instrucciones explícitas para cada ámbito involucrado en la Defensa Nacional, que asegure un adecuado nivel de coherencia estratégica, el PEN ha dispuesto la aplicación de un proceso sistemático de planeamiento denominado Ciclo de Planeamiento para la Defensa Nacional (CPDN)⁶.

El CPDN se inicia con la promulgación de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) que emitirá cuadienalmente el Presidente de la Nación a propuesta del Ministerio de Defensa (MD), a partir de la cual el EMCFFAA formulará el Planeamiento Estratégico Militar (PEM) correspondiente, sin perjuicio de las actualizaciones o adecuaciones que pudiera demandar la coyuntura estratégica o la necesidad de imponer nuevos objetivos al IMDN.

La DPDN se anuncia de “*carácter sectorial*”,⁷ lo cual limita su trascendencia al resto de los campos del poder nacional. Explicita sí los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar, determinando los criterios y parámetros que orientarán la organización, el funcionamiento, la planificación, el empleo y la administración de los recursos humanos y materiales de las FFAA de manera sistémica y coherente, en el marco de la política del Estado Nacional. Básicamente contendrá:

- a. Diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional, que identificará y analizará de manera precisa, las tendencias, riesgos y amenazas actuales a los intereses nacionales y, de ser factible, las eventuales para el mediano y largo plazo.

⁶ Dto 1729/07 Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional

⁷ Ibid - Anexo1, artículo 2º.-

- b. Concepción y posicionamiento estratégico nacional en materia de defensa y los lineamientos centrales de la política de defensa nacional, con la descripción general de las acciones destinadas a prevenir o enfrentar los riesgos y amenazas oportunamente identificados y analizados.

- c. Determinación, establecimiento y/o actualización de los parámetros y criterios que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas respecto de su estructuración y desarrollo orgánico funcional, doctrina, adiestramientos, planeamiento estratégico, despliegue, capacitación de personal y planificación, administración y empleo de recursos humanos y materiales disponibles, como así también a las tareas de modernización, recuperación y eventual adquisición de materiales.

En síntesis, a los fines del Planeamiento Estratégico Militar (PEM) de la DPDN deberán poder derivarse:

1. Los escenarios seleccionados por el CJFFAA donde éste aprecie será necesario el empleo del IM, ya sea en tiempos de paz, en caso de situaciones de crisis o en extremos de conflictos bélicos (fuere su participación de carácter principal o subsidiario).

2. La definición para cada uno de dichos escenarios, de la maniobra estratégica general, las misiones de los otros sectores del Estado involucrados y especialmente las misiones del IM para cada caso particular.

CAPITULO 2

ANTECEDENTES

La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación, proteger la vida y la libertad de sus habitantes ⁸

A finales de la década del 80 del siglo XX Argentina oficializó la Ley de Defensa Nacional vigente hasta nuestros días (N°23.554), toda vez que finalizando el ciclo bipolar la situación global ofreció posibilidades de actuación diferente a los países integrantes del sistema internacional (autónoma o en nuevos bloques).

Nuestro país inicialmente dinamizó sus acciones distinguiendo factores condicionantes de su realidad interna respecto de aquellos determinantes de su política exterior, proceso que profundizó durante la última década del mismo siglo reclasificándolos como preponderantes alentando simultáneamente procesos de integración subregional.

Si bien los conceptos que estructuran los alcances de nuestra defensa están plasmados en el preámbulo y articulado del cuerpo principal de la Constitución Nacional, a modo de Política de Estado la Ley específica sancionada en 1988, y un conjunto de normas legales contribuyentes posteriores, asignan roles, funciones y criterios de ejecución consecuentes a diversas agencias estatales responsables de su concreción, y a los ciudadanos en general. ⁹

Semejante entramado jurídico estableció una fluida interrelación entre autoridades nacionales de máximo nivel institucional y estamentos orgánicos funcionales de la

⁸ Ley N°23554 de Defensa Nacional, artículo2 - 1988

⁹ Ley N°24059 de Seguridad Interior, Dto 1273/92 Reglamentando la Ley de Seguridad Interior, Ley N°24948 de Reestructuración de las FFAA, Ley N° 25520 de Inteligencia Nacional, Dto 950/02 Reglamentando la Ley de Inteligencia Nacional, Dto 1407/04 Aprobando el Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial, Dto 727/06 Reglamentando la Ley de Defensa Nacional (modificado por Dto 683/18), Dto 1691/06 Directiva orgánica de las FFAA (Derogado por Dto 683/18, art 6°), Ley N° 26102 de Seguridad Aeroportuaria, Dto 703/18 Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN).-

administración central y descentralizada del estado, dando forma a un gran proceso de toma de decisiones cuya continuidad sinérgica viene evidenciando cierto estado de cosas (situación).

Este devenir permanente surge a consecuencia de que naturalmente los estados nación procuran mantener sus decisiones independientes, y por ende sus legítimos gobernantes son quienes están obligados a aplicar voluntad política con libertad dentro del marco legal vigente, si bien progresivamente el contexto político normalmente puede acotar los márgenes dentro de los cuales la libertad de acción procede estrechando la selección de los Modos de Acción.

Por supuesto que nadie sugiere que las políticas de defensa son determinadas en su totalidad por esta matriz de fuerzas internas y externas. Pero no existen dudas sobre el grado de libertad que poseen los que toman decisiones para realizar políticas y que muchas veces es menor del que se supone. Los planificadores recién designados en sus funciones, con muchas energías y una mentalidad abierta, tienen a veces expectativas muy altas sobre lo que es posible. De hecho, para los inexpertos en el gobierno casi todo parece ser posible.

Todo es cuestión de voluntad. Sin embargo, cuando ya están por retirarse, con menos energía, pero más experiencia, esos mismos planificadores conocen con precisión las restricciones que limitan su libertad y minimizan sus logros. En estas ocasiones el destino parece más importante que la voluntad. Arthur Schlesinger dijo muy a su pesar que ninguna persona que trabaja para el Estado debería esperar poder “penetrar un proceso armado con tanta astucia, no sólo por necesidad sino por posibilidad, azar, ignorancia, estupidez y oportunidad”.¹⁰

En este sentido el mundo de la toma de decisiones en materia de defensa no es un ambiente totalmente maleable que responde a los pensamientos y acciones de individuos con poder. Gran parte de lo que realmente importa viene ya dado o bien se encuentra fuera del control humano. Nadie puede modificar la realidad de la geografía,

¹⁰ Cfr. **Determinación de Políticas en materia de Defensa*** por John Garnett, en La Administración de la Defensa (“The Management of Defence”). Londres: Macmillan, 1976.

su extensión, la forma, la ubicación de los Estados y continentes, ni la distribución de los recursos entre ellos. Ni tampoco se puede variar en forma significativa la expansión de la industrialización ni el ritmo o dirección a la cual tienden las innovaciones tecnológicas.

Puede decirse entonces que ciertas cosas están más o menos establecidas -relaciones entre potencias, fronteras, fuerzas económicas relativas, etc.- y los decisores que se precian de ser sabios y coherentes deben aprender a operar dentro de los parámetros que no pueden modificar. Aun así, todavía tienen oportunidades para elegir, pero el alcance de esa elección estará aún más circunscripto de lo que los simples observadores pueden percibir. Parece que cuanto menos se sabe sobre los problemas que enfrentan se cree que poseen mayor libertad para hacer lo que ellos quieran. Sólo cuando se conoce tanto como ellos podrán apreciarse en su totalidad las presiones que reciben y los inclinan a actuar de una determinada manera en lugar de otra.

Sin ánimo de disculpar todas las decisiones que se han realizado debe decirse que cuanto más se busquen los detalles de políticas y decisiones particulares, y cuanto más se reconozcan las presiones que tienen aquellos que las toman, se podrá comprender mejor la compleja situación de los decisores políticos.

Quizás una de las fuerzas externas más obvias y difíciles de trabajar que restringen la libertad de acción de los mismos puede encontrarse en las duras realidades de la política de poder. Como fuera expresado por un escritor: “nada define los parámetros dentro de los que una nación puede (¡o debe!) actuar mejor que su poder relativo y su estatus adjudicado en el orden internacional”¹¹.

En el contexto de la toma de decisiones las intenciones de un Estado no reflejan lo que le gustaría hacer, sino lo que va a hacer. El vocablo política abarca no solo lo que se pretende hacer sino también lo que sucede durante su puesta en práctica. Por lo tanto la palabra “política” debería identificarse operativamente por el comportamiento real mediante el cual pretende alcanzar y realizar los objetivos, y no por los objetivos propiamente dichos.

¹¹ Ib. Cfr. **Determinación de Políticas en materia de Defensa** * por John Garnett, en La Administración de la Defensa (“The Management of Defence”). Londres: Macmillan, 1976.

La política puede ser mejor definida como una tendencia o acción de propósito sostenida en el tiempo y no como una serie de decisiones finales. Incluye lo que los gobiernos han hecho y aquello que están tratando de hacer. Aunque sea cual fuere la definición que se acepte, resulta claro que las políticas incluyen decisiones (sobre qué hacer y cómo hacerlo). Puede ser que esta diferencia no resista un examen riguroso, pero es útil porque sugiere que existen dos clases de decisiones.

Samuel Huntington también hizo una distinción similar entre lo que él llama decisiones estratégicas (aquellas que se realizan en el transcurso de las políticas internacionales); y las decisiones estructurales (aquellas que se realizan en el transcurso de las políticas locales)¹², que tratan sobre planes de procuración, distribución y organización del personal, de los recursos y del material.

En este sentido, en el marco de “decisiones estructurales”, a efectos de vincular el planeamiento racional al militar, debe tenerse en cuenta que es el gobierno quien encauza el funcionamiento general del Estado elaborando los Objetivos Políticos en virtud de los cuales tenderá a asegurar la plena satisfacción de los objetivos generales y permanentes (Objetivos Nacionales). Lo dicho no se desarrolla en una campana de cristal, sino en un contexto que condiciona la gestión de gobierno que ya hemos señalado.

Es interesante recordar aquí el relato del Gral. Colin Powell, respecto de la toma de decisiones en el máximo nivel. Refiere a su encuentro con el Presidente Reagan, “fui a la Oficina Oval para discutir un problema con él...relacionado a una pelea común entre el departamento de Defensa y el de Estado, complicado con los intereses del Departamento de Comercio, del Tesoro y del Congreso. Le describí el problema en toda su extensión y complejidad y enfatiqué que debía resolverse aquel mismo día...” ante la insistencia... “el presidente se paró y me interrumpió: “*Colin, Colin, las ardillas acaban de venir y se llevaron las nueces que le puse esta mañana*”. Di la reunión por terminada y regresé a mi oficina. ...De pronto lo entendí.... Sonreí ante esa revelación. En los siguientes meses, le conté sobre todos los problemas en los que estábamos

¹² S.P. Huntington, Una Defensa Común: Programas Estratégicos de Seguridad Nacional (“The Common Defense: Strategic Programs in National Security”). (Nueva York y Londres: Columbia University Press, 1961), 3-4.

trabajando, pero nunca le pedí que resolviera los problemas para los que él me había designado a mí".¹³

Ahora, iniciado el siglo XXI Argentina nuevamente mutó la categorización de sus intereses y actualmente los reconoce como Intereses Vitales y/o Estratégicos¹⁴, donde los datos de nuestra realidad evidencian la existencia de una firme decisión política por fortalecer el rol del estado procurando su máxima eficacia. Desde esta perspectiva no debieran preocupar posibles cambios de tamaño, forma, roles y funciones sistémicas de las organizaciones y subsistemas que lo integran: "mientras éste cumpla su finalidad esencial de ser garante de su defensa"¹⁵.

Como consecuencia de la complejidad creciente del mundo actual, y retornando a S. Huntington, en aquello que llama "decisiones estratégicas" (se realizan en el transcurso de las políticas internacionales), el bienestar general y la defensa común también observan grados de conflictividad mayor y por lo tanto deben incrementarse las medidas de coordinación en todos los niveles de planeamiento anteriormente referidos. La coordinación aludida es concretada por el PEN, correspondiendo a los Ministerios la ejecución de las políticas de campo.

Pero existe otra perspectiva analítica respecto de esta realidad, es la que evidencia que a partir de la sanción de la Ley de Defensa Nacional, y normas contribuyentes posteriores, el cumplimiento parcial de las mismas dinamizó falencias sistémicas incidiendo sobre las tres funciones básicas que sustentan la existencia de cualquier estado nación y la necesidad de su defensa (Acuerdo Interno, Planeamiento y Conducción), aspectos que involucran al territorio, población y su voluntad de ser (génesis de identidad del mismo junto al compromiso de su preservación):

a) **Acuerdo interno**: Es el resultado de la unidad social de sus diversas fuerzas constitutivas, permaneciendo en constante elaboración por los cambios que se producen en lo interno y externo. No obstante debe señalarse que desde la sanción de la Ley de defensa nacional a la fecha se asiste a una persistente y constante puja de

¹³ POWELL, Colin, "Principios que Funcionan", Cap. 28, págs. 195-196, Ed. HarperCollins Español, 2016.

¹⁴ La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. MINIDDEF, Dictamen Mesa 1, pág27 a 37, 2003

¹⁵ Com (R) VGM Lic Jorge Bergamaschi "La conducción superior necesaria de nuestra defensa nacional en el siglo XXI"- ESGA, Set 2006.-

antagonismos político-institucionales al respecto. Asimismo se aprecia que los mismos no surgieron espontáneamente y en consecuencia se retroalimentan en cada cambio de gestión Presidencial, por haberla asumido como política de un gobierno en lugar de sostenerla como política de estado según indica el espíritu y letra de la legislación específica vigente. Si bien podría verse este fenómeno como el resultado de esfuerzos conscientes por afianzar la necesaria solidaridad sinérgica y acuerdo social interno, lo que se observa es una semejanza comparable al rol de un director de orquesta disconforme, *“porque mientras él se empeña en que sus integrantes logren interpretar una melodía social unitaria y armoniosa, el poder y autoridad con que cuenta no alcanza ya que los músicos permanecen inhibidos de cumplir dicha función porque disponen de una partitura incompleta e instrumentos inadecuados cuando no desafinados (falta de orientación y recursos escasos)”*¹⁶.

- b) **Planeamiento**: El Gobierno es el máximo ente centralizador de la información que obtiene de los grupos sociales que componen el Estado, recopilando sus problemas, necesidades y demandas. En este sentido cabe señalar que la Ley de Defensa Nacional determina que el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) es el único organismo colegiado responsable de tal función, habilitando a sus integrantes a procesar los datos obtenidos en función de los objetivos nacionales (OONN) fijados en la Constitución Nacional, en la finalidad señalada en la misma Ley y en su Decreto reglamentario, proponiendo al PEN los Modos de Acción Resultantes¹⁷. Siendo este el nivel estatal donde debió realizarse el planeamiento general de nuestra defensa, fijando metas y prioridades en el proceso de desarrollo y protección integral de nuestra sociedad al mismo tiempo, el hecho de que el CODENA no funcionara regularmente desde su creación ha generado en gran parte de los individuos un concepto tan errático como nocivo: *“la mayoría de nuestros ciudadanos percibe que la defensa nacional es sólo vinculante para las agencias del estado involucradas en tal sentido, y meramente indicativa para los sectores privados que lo sostienen y financian pagando impuestos confiados en que éste funcione y preste la utilidad perseguida”*.⁽¹⁸⁾

¹⁶ Com (R) VGM Lic Jorge Bergamaschi “La conducción superior necesaria de nuestra defensa nacional en el Siglo XXI”- ESGA, Set 2006

¹⁷ Ley N° 23554 de Defensa Nacional, Artículo 12

¹⁸ Ley N° 23.554 Defensa Nacional Arts. 3,10,12,14,15,32,33,34,35,36 y37 – Dto. 727/06, Artículos 4 al 11

c) **Conducción:** La misión del gobierno es procurar el bien común mediante el ejercicio de la autoridad pública, es decir ejercer a través de acciones eficaces, sustentada en la facultad de tomar decisiones definitivas e inapelables que habilitan el monopolio del uso legal de la fuerza llegado el caso. Esta gestión condensa legítimos actos de posesión soberana de los espacios territoriales, marítimos, aéreos y la protección de nuestros habitantes contenidos en ellos¹⁹. En este sentido la necesaria convocatoria a efectuar por el señor Presidente de la Nación al CODENA, requiriendo la confección de un diagnóstico comprensible referido a la situación estratégica nacional y regional emana de sus facultades, debiendo ser asumida como una responsabilidad indelegable. El paso posterior debiera ser que una vez aprobado por dicha instancia derive en la confección y promulgación de una Apreciación y Resolución de Estrategia Nacional (ARENac) que comprenda todos los Campos del Poder Estratégico Nacional. Desde el dictado de la Ley de Defensa, y hasta el presente, nuestro país nunca formalizó dicho documento, expresamente puntualizando quienes deberían hacer que cosas, cuando, donde, con qué, por qué y para qué en pro de nuestra Defensa Nacional.²⁰

¹⁹ Ley 23.554 de Defensa Nacional, artículos 3, 5 y 6

²⁰ Decreto N° 727/06, artículo 7

CAPITULO 3

POLITICAS DE DEFENSA COMPARADAS

Marco Global

Consideramos oportuno adoptar el período de posguerra fría como el punto inicial del cotejo comparativo, señalando que las visiones de los líderes de entonces surgieron en el período previo a la IIGM, y que finalizada la lid nuevas perspectivas emergieron influenciadas por el resultado del empleo del medio atómico sobre Japón. El efecto catalizador en sus mentes, a nivel mundial, fue inmediato. Percibieron que el arma nuclear revolucionaría no solo la Guerra aérea en particular sino toda expresión bélica, tornando obsoletas las experiencias anteriores.

Esta fue la razón por la cual iniciada la Guerra Fría surgieran nuevos pensamientos doctrinarios y estratégicos, donde diversos grupos de teóricos intentaron explicar el uso del poder militar en esta nueva era de la humanidad (nuclear).

Fue así que académicos civiles con poca o ninguna experiencia de Guerra, y menos aún para definir y articular teorías doctrinarias en el ámbito nuclear, en los hechos demostraron ser tan capaces como sus pares militares concibiendo los siguientes estadios:

- 1 - Equilibrio del terror
- 2 - Destrucción mutua asegurada
- 3 - Suficiencia estratégica

Estos tres factores de escalada sirvieron como eficientes herramientas disuasivas durante este particular período de la historia reciente, ya que gran cantidad de especialistas aceptaron la premisa de que las guerras futuras incluirían la armas nucleares, cuyo resultado inicial fue que pocos consideraron seriamente el uso del poder militar convencional de ahí en más (especialmente en el ámbito estratégico).

Pero la historia enseña que aquellos que no pueden modelar el ambiente internacional deben inevitablemente aprender a ajustarse a él. Se debe tener presente la decisión histórica de Gran Bretaña después de la Segunda Guerra Mundial de comprometerse

con firmeza a defender Europa Occidental por medio de los tratados de Dunkerque, Bruselas y del Atlántico Norte.

Dada la penosa situación internacional -la amenaza soviética, una Europa débil y devastada, una población exhausta y la posibilidad de una retirada norteamericana- no había nada que Gran Bretaña pudiera hacer más que poner todo su empeño en un compromiso colectivo de defensa que revirtiera una larga tradición de no alineación.

La Guerra Fría, como se ha señalado hasta el cansancio, configuró un sistema bipolar, con cabecera en las dos superpotencias de ese tramo de la historia. La multiplicación del armamento nuclear a disposición de ambas, con los múltiples tratados tendientes a limitar la "amenaza infinita" que planteaban, las 14.000 cabezas nucleares, en su punto más álgido, generó un balance estratégico que condicionó, la agenda internacional del período, con un fuerte predominio de las cuestiones de seguridad y las militares.

La siempre latente posibilidad de una guerra nuclear de consecuencias imprevisibles, y el enfrentamiento de ambos sistemas, actuaron como dique de contención de la mayoría de las demás cuestiones que pudieran existir a nivel global. Tal aferramiento disuasivo operó principalmente sobre el resto de las naciones, permitiendo el avance de conflictos limitados, revolucionarios, de fragmentación, asimétricos, etc. etc.

La quiebra del ordenamiento que predominó durante la Guerra Fría, produjo un cambio sustancial de las reglas de juego imperantes hasta entonces; la modificación significativa de la estructura de las relaciones; la aparición de nuevos fenómenos y la potenciación o aceleración de otros preexistentes. En el mundo bipolar de entonces, dominado por dos superpotencias, el poder de los Estados medianos se encontró inevitablemente restringido. Es por eso que Francia recibió con agrado el ocaso de la bipolaridad y la difusión del poder que la acompañó. Seguramente apreció que la teoría de un mundo "multipolar" ofrecía a las potencias medianas mejores oportunidades para ejercer su influencia.

Pero en la práctica la ruptura de la bipolaridad no ha tenido largo alcance. Inclusive Francia, ejerciendo toda su libertad de acción e independencia de las superpotencias, ha encontrado difícil escapar de las limitaciones de poder que restringen a todos los que no

encuadran dentro del primer nivel. En síntesis, el fin de la Guerra Fría estableció una nueva agenda de seguridad internacional y defensa, de gran diversidad de contenidos y afectada por inéditas variables y matices.

La globalización implicó, en primer término, una interdependencia intensificada y compleja entre las economías nacionales, con un alto grado de interpenetración en todas las actividades económicas. Este proceso ya se encontraba en ciernes durante la Guerra Fría, pero acotado en su evolución. A partir de 1989, esta tendencia se acentuó fuertemente, hasta impregnar todos los órdenes de vinculación entre las sociedades, ya fuesen sociales, culturales, científicas, de comunicación, de opinión pública, estratégicos y de defensa. La globalización trasciende así lo meramente económico, configurando un fenómeno planetario multidimensional, cuya complejidad obliga a un esfuerzo para sintetizar sus rasgos salientes.

Planteadas así las dos expresiones salientes del cambio en el sistema internacional -el fin de la Guerra Fría y la globalización-, se puede entonces continuar con la desagregación de los demás fenómenos y procesos que fueron influyendo en la gestación del nuevo sistema internacional.

Como refiere Noam Chomsky, “se habla mucho de un supuesto desplazamiento del centro de gravedad del poder mundial: la India y China van a convertirse ahora en las nuevas grandes potencias, las más ricas. Pero esto también deberíamos tomárnoslo con muchas reservas...muchos observadores alegan ...la elevadísima deuda estadounidense y el hecho de que China sea la compradora de gran parte de esta”²¹, olvidándose que esto ya sucedió con Japón.

Esto evidencia, como ya se ha consignado, el carácter altamente complejo de esta intensificación de todas las vinculaciones interestatales a través de sus fronteras las que, de modo horizontal, involucran también a las agencias del Estado, aspecto éste del que no sólo no escapan las organizaciones militares, por el contrario, adquieren una presencia más intensa.

²¹ CHOMSKY Noam, “Porque lo decimos nosotros”, Página 119, Paidós, Buenos Aires, 2017

Puede haberse tratado de estadísticas, pero desde otra perspectiva estuvo determinada por una sucesión de eventos y por la constante presión del ámbito internacional que en cierto sentido era inevitable. De manera similar, la retirada británica del este de Suez puede interpretarse como una respuesta a un cambio en la situación internacional y las presiones económicas que por una u otra razón resultaron ser irresistibles.

Y por supuesto, no se trata sólo de potencias pequeñas o medianas que encuentran sus opciones restringidas por las circunstancias. Estados Unidos, un Estado más poderoso que la mayoría, también se encuentra atado a los acontecimientos internacionales. Stanley Hoffmann describió cómo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la naturaleza del poder y políticas soviéticas y la erosión del poderío británico se hicieron presentes. EEUU sólo tuvo que llenar el vacío de poder que había quedado. Según sus palabras “La antigua opción entre aislarse e involucrarse es sinónimo de muerte, sólo permanece la opción puramente académica entre un sueño histórico y la vida peligrosa de una gran potencia. El hecho que la última opción parezca una pesadilla no hace que el escapismo a sueños inalterables sea una alternativa válida”²².

Pero si bien la Guerra de Vietnam tuvo muchísimos efectos negativos en las FFAA Norteamericanas, un aspecto positivo fue darse cuenta que la Guerra nuclear entre las dos superpotencias de entonces no superaba el nivel de un ejercicio intelectual interesante, aunque difícilmente practicable. Sus líderes políticos comprendieron, como dice Fallaci “que nadie, en este planeta dividido entre dos poderosos, tiene la exclusiva del mal”²³ que ambas estaban muy bien preparadas para emprenderla, y también que si ello ocurría estaría en serio riesgo la continuidad de la especie humana. Solamente se limitaron a escalar el grado de las amenazas hasta lograr la capacidad de disuasión necesaria, la cual se identificó como de autosuficiencia estratégica hasta el final de la Guerra Fría, primando la racionalidad en este campo hasta nuestros días.

La Unión Soviética también se encontraba acotada por las circunstancias internacionales. Considerando el poderío militar de los EEUU, la OTAN, y la hostilidad China hacia sus límites del este, cabe preguntarse si existió alguna alternativa realista al gasto masivo en defensa. O bien, considerando el entusiasmo del Presidente Reagan por su Iniciativa Estratégica de

²² S. Hoffmann, *El Estado de Guerra* (“The State of War”) (Nueva York y Londres: Praeger, 1965), 162.

²³ FALLACI, Oriana, “El miedo es un pecado”, Pág. 107, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2017.

Defensa, se plantea el interrogante si existía alguna opción para los rusos salvo apresurar su propia investigación sobre la militarización del espacio. Y por último, teniendo en cuenta la dimensión y la capacidad destructiva de la fuerza de submarinos misilísticos de los EEUU, se debería cuestionar qué otra cosa podrían hacer los rusos sino invertir en caza submarinos y guerra antisubmarina.

Vale aquí señalar la buena distinción que realiza Nicolás Kasanzew “dos realidades que hay que saber diferenciar con toda firmeza, ya que (Rusia y la URSS) no sólo son distintas: son antagónicas. Existe entre ellas la misma relación que hay entre un hombre y su enfermedad. El soviétismo es la enfermedad del hombre ruso. Si un hombre se enferma de cáncer, no vamos a llamar a esa persona con el nombre de la enfermedad, ni acusarlo por padecerla. Confundir ruso con soviético es precisamente confundir al hombre con el cáncer que padece. El estado en sí, el gobierno, la política y el ejército son soviéticos, en tanto que el pueblo, su cultura, su arte, su religión y su conciencia nacional, siguen siendo rusos.”²⁴

Cuando se formulan esta clase de interrogantes, la política de defensa soviética parece sólo un resultado inevitable de las fuerzas que actúan sobre los decisores políticos.

La noción de que eran libres para decidir alternativas radicales es un mito. Acotados por sucesos mundiales y por las políticas de potencias sobre las que ejercían poco control, los planificadores soviéticos hicieron lo que pudieron para proteger los intereses de su país²⁵.

Un mundo sin fronteras, exhibe un fuerte aumento del comercio internacional, y es evidente el enorme e incontenible incremento del intercambio de bienes y servicios, con apertura de mercados, disminución de proteccionismos y caída de regulaciones. El dominio del espacio, como fundamento de las comunicaciones e informatización global, que permite diseñar una zapatilla en California, ordenar los cortes a los robots instalados en Indonesia, armarlas en China, y comercializarlas desde Bélgica, promueven a las cadenas globales, como nuevos actores estratégicos, con envergadura económica mayor a decenas de países.

²⁴ KASANSEW, Nicolás, “Malvinas a sangre y fuego”, Pág. 90, Ed. Argentinidad, Buenos Aires, 2017.

²⁵ Cfr. **Determinación de Políticas en materia de Defensa** por John Garnett en La Administración de la Defensa (“The Management of Defence”). Londres: Macmillan, 1976.

Este crecimiento de los volúmenes de comercio produce nuevas exigencias sobre las disponibilidades de insumos, sumado al crecimiento demográfico, que genera una mayor demanda de alimentos y de satisfacción de necesidades, por lo que ambas situaciones actúan, en definitiva, como factores de presión sobre los recursos naturales. Que adquieran rango de blanco estratégico, para las primeras potencias, cuya dificultad de adquisición comprometería su “estatu quo”, y para los países que poseen aquellos recursos, cuya política de defensa debe atender a su preservación amenazada

Los desfasajes apreciados y ya señalados por Samuel Huntington²⁶ en el avance de la interconexión entre países se presenta con múltiples altibajos de distinta intensidad. Este aspecto del fenómeno tiende al aislamiento de los países o áreas del mundo no absorbidos en el proceso de globalización, o que no se integran por razones de tipo social, étnico, religioso o cultural, las cuales, a su vez, coadyuvan en esos casos a la exacerbación de los nacionalismos, como apreciamos en la crisis de Cataluña por estos días. Esta fragmentación se manifiesta así en una «explosión de diversidades». Estas desigualdades y resistencias se traducen también en diferentes grados de inestabilidad del sistema, persistiendo, como consecuencia, zonas de conflicto.

La aparición de la regionalización es, según se aprecia, un interesado paliativo ante la reacción de aquellos eventuales países que no se sujetan a la ordenación pretendida de las potencias o poderes globalizadores. Como concepto multifacético, esto es, no solo de carácter geográfico-económico, sino de convergencia, por ejemplo en lo político, en lo cultural, en la que aparecen valores compartidos y, en consecuencia, con evolución estratégica, se genera una instancia intermedia y de menor contraste. Aunado con una ordenación de marco global, que propicia políticas de defensa con preponderancia en seguridad cooperativa, medidas de confianza mutua y creciente asistencia en desastres naturales, propiciado por el cambio climático, que golpea homogéneamente a las regiones.

Para concluir este punto de mirada global, vale traer a cuento a Moisés Naím “El poder se está degradando. En pocas palabras, el poder ya no es lo que era. En el siglo XXI, el poder es más fácil de adquirir, más difícil de utilizar y más fácil de perder....Esto no quiere decir, que el poder haya desaparecido, ni que no existan todavía personas que lo

²⁶ “Choque de Civilizaciones y la Reconfiguración del orden mundial” Ed. Simon & Schuster, 1996.

poseen, y en abundancia”²⁷... “En Rusia, China y muchos otros países, los oligarcas compinchados con funcionarios de gobierno son quienes fijan las reglas. Poderosos magnates de la comunicación mueven los hilos para extender el poder de sus medios a los palacios presidenciales”.... sin embargo “los poderosos de hoy tienen muchas más restricciones que los del pasado, su control del poder es mucho menos seguro que el de sus predecesores y sus mandatos son más breves”²⁸.

Tecnología, Defensa y el Contexto Global

Pareciera superfluo o secundario el tratamiento de este tema, sin embargo como veremos y la historia lo corrobora, concepciones y decisiones estratégicas, tácticas y logísticas han sido siempre deudoras del desarrollo tecnológico disponible en cada tiempo. Desde la Era de Piedra a la Era Nuclear, la adecuación de medios a fines proporcionados, ha sido un imperativo causal, tan universal como la libertad de acción, la posición relativa favorable y la economía de medios frente a la voluntad en oposición.

A principios del siglo XX el hombre cumplía con un anhelo ancestral, volaba por primera vez en un avión, controlaba su desplazamiento en el medio aéreo (el globo de aire caliente había sido inventado en el S. XVII). Este descubrimiento que a los ojos de un hombre del siglo XXI nos parece uno más, pero sin embargo revolucionó a la humanidad. La evolución de la aviación fue vertiginosa, quince años después de su descubrimiento nace la primera fuerza aérea independiente, Royal Air Force 1918, lo que nos muestra que ya se había ganado un lugar en los campos de batalla.

En el periodo posterior a la Gran Guerra se fue consolidando como medio de transporte y centenares de aeroplanos surcaron los cielos del globo, en lugares tan dispares como la Patagonia y la Siberia. Esto revolucionó la velocidad en las comunicaciones, un viaje que tardaba días se hacía en horas, el cruce de un océano que tardaba meses se realizaba en días. Los servicios postales llevaron y trajeron noticias acercando familias. El avión en su uso comercial mitigó los efectos de las grandes migraciones europeas de posguerra.

²⁷ NAÏM, Moisés, “El fin del poder”, Cap. 1, la degradación del poder, pág. 18, Ed. Debate. 2017, CABA.

²⁸ Ibid. Cap. 10, Pág. 319.

Esta realidad generó una infraestructura particular para este tipo de desplazamiento, si bien existe una similitud con los medios navales, las limitaciones de alcance, carga y fragilidad ante los fenómenos climáticos, se requirió y determinaron la necesidad de desarrollar las radio-ayudas, para la navegación, permitiendo agilizar la velocidad de las comunicaciones.

La misma velocidad de desplazamiento utilizada con fines bélicos generaba sorpresa, para lo cual se desarrollaron herramientas tales como:

- 1- De detección como el radar, que aplica tecnología de microondas. Esto a su vez provocó nuevas contramedidas para el velo y engaño, y así surgió la guerra electrónica. Al presente, **la tecnología de pulso electromagnético**, o energía dirigida puede permitir que pequeños elementos puedan destruir blancos que no se podían atacar con armas convencionales. O generar los efectos de una explosión nuclear. La investigación en la superconductividad sugiere la posibilidad de almacenar y usar grandes cantidades de energía en paquetes muy pequeños. Tecnológicamente, es posible que muy pocos soldados podrían tener el mismo efecto en el campo de batalla, como una brigada actual.
- 2- El crecimiento de **la robótica**, vehículos dirigidos por control remoto, baja probabilidad de interceptación de comunicaciones, y la inteligencia artificial puede ofrecer un potencial de tácticas radicalmente alteradas. A su vez, la creciente dependencia de este tipo de tecnología puede abrir la puerta a nuevas vulnerabilidades, como los virus informáticos. Elementos pequeños, altamente móviles compuestos de soldados entrenados y con armas de alta tecnología se pueden desenvolver en amplias zonas en busca de objetivos críticos. Los objetivos pueden ser más de uso civil que el sector militar. Términos como retaguardia son reemplazados por golpe focalizado no directo. Esto a su vez puede alterar radicalmente la forma en que los Servicios militares están organizados y estructurados.
- 3- **La tecnología acústica**, que se focaliza en el uso generalizado de emisores de sonido atenuados de alta intensidad, de sonidos de muy baja frecuencia, de

polisonidos de alto volumen y la utilización de granadas acústicas que permitirían incapacitar individuos y equipos, en los escenarios de confrontación. Ejemplo presente los sucesos de la Embajada Estadounidense en Cuba.

4- **La tecnología biológica** cuya novedad reside en la posibilidad de uso discriminado de organismos genéticamente modificados para anular poblaciones focalizadas. Se complementa con los desarrollos de misiles o balística de diverso tipo, la cuál es utilizada para el transporte hasta territorio opositor, de organismos microscópicos biodegradantes para:

a- neutralizar equipos y aparatos del adversario cuyos sistemas se basen en derivados del petróleo, degradándolos rápidamente hasta hacerlos inservibles (ej. los neumáticos de los vehículos);

b- la diseminación de virus y bacterias nocivas al hombre con el propósito de disuadir o incapacitar ejércitos y/o poblaciones enteras;

c- la liberación de insectos modificados genéticamente los cuales transmiten enfermedades de características epidémicas, inmovilizando, diezmando y neutralizando a ejércitos, población civil e incluso cualquier forma de vida existente en un territorio determinado.

5- **La tecnología química**, la cual sustenta y potencia la utilización a gran escala de sustancias alucinógenas o psicotrópicas (tranquilizantes, calmantes, etc.) en sectores poblacionales delimitados o ejércitos adversarios, acortando con ello el tiempo de combate frontal y disminuyendo la capacidad de la confrontaciones de causar bajas en las tropas leales o aliadas. Algunas variantes de este tecnología enfatizan en su forma (sabores y olores en el agua y en el aire); la aspersión de sustancias corrosivas con capacidad para degradar metales lo cual puede afectar la capacidad de transporte y movilización de los adversarios; así como la utilización de sustancias interactivas las cuales podrían provocar una disminución significativa en la densidad de los lubricantes generando la inutilización del parque automotor, especialmente de blindados y tanques; y finalmente en las posibilidades de uso para inhibir la combustión del petróleo y sus derivados.

- 6- **La tecnología ambiental**, a partir de la cuál es posible influir en las condiciones atmosféricas provocando lluvias imprevistas, niebla inesperada, llegando incluso al extremo de generar desastres que suelen pasar como naturales. (HAARP).
- 7- **Tecnología en comunicación e información** mediante el desarrollo de estrategias de marketing, desinformación y terror psicológico fundadas en el estudio de los comportamientos individuales y grupales de sectores y/o estratos poblacionales considerados hostiles. Especial relevancia tiene el uso de la propaganda negra o información falsa de largo aliento con el objetivo de impactar sectores claves del mando o de la cadena de mando de las fuerzas opositoras.
- 8- **La tecnología informática**, cuya ventaja reside en la posibilidad de uso de virus electrónicos para la inhabilitación de software (programas y sistemas), hardware (equipos que viabilizan los software), desarrollos multimedia (información electrónica) o sectores del territorio virtual (Internet, Web site, comunicación de banda ancha, entre otros). En este caso el objetivo a golpear puede ser indirecto (finanzas, nóminas de pago, información secreta encriptada) o directos (sistemas de navegación y geoposicionamiento como el GPS).
- 9- **La Tecnología óptica**, la cual se basa en las posibilidades de uso de rayos láser para disuadir sectores hostiles, incapacitar equipos o elevar la capacidad de ataque mediante la utilización, por ejemplo de granadas flash. Estos últimos dispositivos, emiten pulsos de gran intensidad que pueden provocar la destrucción de equipos sofisticados pertenecientes a los adversarios.

Los líderes militares deberán conocer tanto del arte de la guerra como de la tecnología y mezclar dos mentalidades en una sola persona. Los principales desafíos que enfrentaran los comandantes en todos los niveles serán la selección de objetivos (siendo una decisión política y cultural, no sólo militar), deberán tener la capacidad de concentración o dispersión de fuerzas, y la selección de los subordinados que puedan manejar el desafío con mínima o sin supervisión en un cambiante ambiente operacional. Un reto importante será el manejo de la enorme sobrecarga de información sin perder de vista los objetivos operacionales y estratégicos.

Las operaciones psicológicas ya son un arma estratégica y operacional interviniendo en la forma de comunicación e información. Bombas guiadas y virus informáticos, incluidos los virus latentes, pueden ser utilizados para interrumpir la vida civil, así como las operaciones militares. El “enemigo de cuarta generación” es experto en la manipulación de los medios para alterar la opinión nacional y mundial hasta el punto donde el uso hábil de operaciones psicológicas a veces impide el empeño de las fuerzas de combate. Las Noticias en la televisión pueden convertirse en un arma operativa más poderosa que las divisiones blindadas.

Este tipo de alta tecnología puede llevar en sí el germen de la destrucción nuclear. Su eficacia podría eliminar rápidamente la capacidad de un oponente, con armas nucleares, para hacer la guerra convencional. La destrucción o alteración de las capacidades vitales industriales, infraestructura política y tejido social, junto con los cambios repentinos en el equilibrio de poder y las emociones concomitantes, podrían conducir fácilmente a una escalada de las armas nucleares, es el riesgo latente en la confrontación entre EEUU y Corea del Norte.

La sociedad del conocimiento, la educación y la capacitación en el empleo de todas las nuevas tecnologías surgen como factores claves en la inserción de los países en la emergente sociedad planetaria. Las naciones y sus instituciones -entre las que se cuentan las Fuerzas Armadas- deben adecuarse, entonces, a esta nueva realidad, al presentarse el saber, ahora más que en otros momentos de la historia, con su nuevo rostro de recurso estratégico.

Por ello, no acceder a él implica un incremento de la brecha de crecimiento y en consecuencia, este desequilibrio puede resultar fuente potencial de tensiones y conflictos, entre las potencias que detentan tales desarrollos y el resto que pretende acceder a ellos.

La llamada "revolución de los asuntos militares" vinculada a los conceptos anteriores aparece, especialmente en los Estados más desarrollados, como una transformación en la fisonomía tradicional del poder militar. Este último tiende progresivamente a superar el criterio de masa numérica como factor decisivo, incorporándose el de "soft power"

que, genéricamente, gira en torno a tres ejes: la colección de inteligencia (sensores no tripulados que monitorean el espacio -ampliado- de la batalla), su procesamiento (sistemas avanzados de C3 I2) y el accionar basado en esa inteligencia (con armamento de precisión quirúrgica). Estos cambios generan un nuevo peligro sobre los estados poseedores de tales ingenios: la amenaza sobre los sistemas informáticos propios.

Se visualiza en el contexto global que emergen nuevos protagonistas -tanto de carácter transnacional como intranacional-, que anteriormente eran, con exclusividad, los Estados-Nación, generando vulnerabilidades a la acción de nuevas formas de amenazas y riesgos, con, la reaparición de muchos de esos antagonismos, los cuales tienen origen en variadas cuestiones: históricas, étnicas, religiosas, culturales, disputas territoriales, etc.

Antagonismos que no sólo ocurren entre Estados -interestatales- sino que también se presentan crecientemente dentro de los Estados, -intraestatales- en muchos casos en aquellos débiles, con sistemas de gobierno frágiles, de dudosa viabilidad, o con poblaciones empobrecidas y por debajo del umbral de subsistencia, enfrentamientos con un elevado costo humano, con grandes sufrimientos para las poblaciones, que incluyen matanzas, hambrunas y migraciones masivas de refugiados, consecuencias éstas que contribuyen a incrementar la violencia y a extender el espacio geográfico inicial de radicación del conflicto. (Africa, Medio Oriente, Isis, Kurdistan, etc.).

Asimismo, nuevas manifestaciones de conflictos y peligros, bajo la forma del narcotráfico, el terrorismo, los fundamentalismos, 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 crimen organizado, el contrabando de armas, e incluso, el deterioro del medio ambiente y las migraciones, por falta de espacios aptos para la subsistencia, entre otros. Sucesos que adquieren carácter transnacional, siendo percibidos por los Estados como cuestiones que hacen a la seguridad y defensa de sus intereses.

Por su parte nuestro país, luego de dinamizar un proceso de I&D que duró algo más de tres décadas, en 1983 anunció al mundo haber completado el ciclo nuclear y dominarlo en modo

autónomo. Y que optando por explotarlo con fines pacíficos posteriormente adhirió a sucesivos tratados de alcance global en este sentido (Tlatelolco, MCTR, etc.).

En este orden los mecanismos de salvaguarda celebrados con Brasil constituyen hasta el presente una efectiva y ejemplar medida de confianza mutua entre dos integrantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), La Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA).

Marco Regional

Promediando la IIGM (1942) la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID), organismo de gobierno colegiado, puede señalarse como el primer paso hacia un prolongado proceso de integración continental en procura de aunar aprestos de Defensa comunes a todos los países integrantes de la misma. El Segundo dato de interés es el acuerdo y sanción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, siendo este el primero vinculado con la Seguridad Colectiva finalizada la IIGM.

Finalmente en 1948, la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) consolidó estructuralmente el funcionamiento del Sistema Interamericano. Los hechos de entonces testifican que en todos los casos a nuestro país le cupo activa participación. No obstante en este sentido cabe señalar que la histórica postura de neutralidad sostenida por Argentina, frente a los grandes conflictos mundiales de entonces, le jugó a favor o en contra según las circunstancias.

Obsérvese que durante la última década del siglo XX Argentina reorientó su política de Defensa en un contexto de cambio de agenda a nivel mundial. La misma fue influenciada por lo que primigeniamente se llamó nuevo orden internacional, donde gobernantes y dirigentes políticos comenzaron a experimentar novedosas consecuencias al adoptar decisiones tendientes a salvaguardar intereses nacionales, sean estos vitales y/o estratégicos.

Nuestro país no escapó a tales coyunturas. Las opiniones vertidas, acerca de temas concretos, revelan las diferencias que alentaron los cambios todavía en proceso de alumbramiento. El llamado caso Cóndor sirve para ejemplificar:

“El Cóndor II posibilitaba el acceso a un mayor desarrollo tecnológico. Renunciar a él implica negarse a adquirir conocimientos en un área decisiva y desactivar, por lo tanto, la investigación científica”.²⁹

“El proyecto Cóndor surgió de la misma política exterior que nos llevó a una guerra con Gran Bretaña, a estar a punto de invadir Chile en 1978, y a tener al Brasil como principal hipótesis de conflicto. Este proyecto provocó desde su origen el dislate político conceptual de que la política exterior se subordinara al instrumento militar y no al revés”.³⁰

“Se trata de evitar que países del Tercer Mundo accedan a tecnologías avanzadas y de esta manera compitan con los países centrales en áreas sensibles, donde éstos aspiran a conservar un monopolio absoluto. En el plano militar la situación es algo diferente aunque no demasiado. Digamos al pasar que es la política la que crea el peligro y no las armas, para señalar que un proyecto como el Cóndor II, aun en su versión militar, tiene aplicaciones concretas en el área civil”.³¹

A priori podría concluirse que frente a un mismo estímulo las opiniones vertidas difirieron según las expresaran funcionarios o ex funcionarios de aquel entonces.

En otro orden, la posición oficial de Chile a finales de esa misma década era la siguiente: *“La integración no elimina las grandes diferencias que puedan terminar en confrontación. Por lo tanto Chile está dispuesto a mantener un dispositivo militar de disuasión eficaz, porque en el terreno de la seguridad exterior de los países, la confianza: es un bien escaso.”³²*

Esta frase fue expresada en alusión al incipiente proceso de reformulación de las relaciones bilaterales entre ambos países, luego que los Presidentes FREI y MENEM se prodigaran el histórico abrazo en el Estrecho de Magallanes por haber acordado los límites.

²⁹ Doctor Horacio Jaunarena, diario Clarín, 07 Abr.93, pág.13.

³⁰ Embajador Andrés Cisneros, diario Clarín, 20 Abr.93, pág.15.

³¹ Diputado Conrado H. Storani (h), Hipótesis de Conflicto (2a. Parte), Buenos Aires, 1991, pág.55.

³² Embajador de CHILE Edmundo Perez Yoma, Revista Militar, N° 744, pág. 43, Círculo Militar, jul/set 1998

Ahora nuestras realidades, con vistas a satisfacer necesidades son distintas, producto de haber asumido nuevos compromisos internacionales por parte de nuestras autoridades (Cumbre del G20 en 2018): *“Argentina tiene dos compromisos internacionales cuya cuenta regresiva la ubica en un lugar muy comprometedor, sobre todo porque la ministra de Seguridad Patricia Bullrich no logra destrabar negociaciones con el vecino Brasil, desde donde le negaron los F-5M Tiger II. En tanto, desde el entorno de la funcionaria leen esta situación como un lobby para que Argentina compre los aviones. El panorama es complejo y alarmante para los equipos presidenciales de cada uno de los países que viajarán al país. Los reportes indican que desde que en diciembre de 2015 diese de baja el sistema de armas Dassault Mirage, que se había utilizado durante 42 años, Argentina permanece sin un reemplazo de calidad y, en la actualidad, carece de aviones supersónicos capaces de actuar como interceptores. Además, continúa en marcha la desprogramación total del sistema de armas Lockheed Martin A-4AR Fightinghawk que está programado para el próximo año, momento en el que Argentina quedará definitivamente huérfana de aeronaves de combate de este tipo, según el portal Infodefensa. La hipótesis expuesta por el ministerio sobre el "lobby" se sostiene sobre la base del programa F5-BR que, **luego de 12 años**, acaba de finalizar con 50 aeronaves completamente renovadas. Diferencias entre políticas de Estado en Brasil y las políticas de gobierno en Argentina.”³³*

Que el Ministerio de Seguridad lleve adelante gestiones con autoridades de otro país procurando subsanar un vacío funcional que corresponde resolver al Ministerio de Defensa no admite explicación lógica como suceso.

Debe considerarse que para cualquier país es degradante tener que procurar el alquiler de aeronaves militares extranjeras a efectos de proveer la capacidad de protección y cobertura aérea a cierta porción de su espacio aéreo jurisdiccional temporalmente. Ello evidencia que no cuenta con capacidad de acción inmediata e interceptación efectiva, a modo de ejercer la vigilancia y control del mismo como legítimo acto de posesión soberana. Aspecto que lo torna vulnerable desde el punto de vista de su propia Defensa.

³³ 04 de Set. 2017: <http://www.urgente24.com/268369> Cual es le plan B, Argentina no consigue los F5 para el G20

Los hechos antes referidos ponen en evidencia el debilitamiento de nuestra conciencia de propiedad territorial, marítima y aeroespacial, siendo este uno de los tantos factores causales del proceso involutivo desarrollado por nuestra sociedad, que a partir de la promulgación de la Ley de Defensa Nacional (N°23554) despertó urgencias y necesidades producto de no haberla cumplimentado según su espíritu y letra.

Una reflexión de Juan Archibaldo Lanús, cuadra en el final de este punto, “¿Es posible afirmar que el argentino descrea del Estado?. En las raíces de nuestra formación cultural la respuesta es, quizá, afirmativa...Para el argentino el Estado ha desertado de su función ética y del sueño de justicia y de honestidad que anida en el corazón del más simple ciudadano”³⁴.

Integración y Defensa

Las transformaciones señaladas en el contexto global, principalmente en la última década del siglo, propició en la Región un período de coincidencias con importantes procesos de integración, la progresiva interconexión económica y persistentes adecuaciones comerciales, fueron de la mano, con medidas de confianza mutua y cooperación en el ámbito de la defensa.

Crecientes condiciones de simetría para el desarrollo de importantes espacios comerciales, si bien el fenómeno de la globalización genera brechas en el desarrollo económico relativo de los países del continente, y además, en ciertos casos, entre sectores internos de sus sociedades.

Sin duda, América del Sur, presenta una firme base de lazos comunes, de índole histórica, religiosa, cultural y lingüística, que ayudan a la consolidación, de acciones integradoras e incluso la interpretación de los riesgos y amenazas que la pretendida aldea sin fronteras genera. La misma ubicación espacial, excéntrica a los núcleos de poder, la ha colocado tradicionalmente en una situación de aislamiento estratégico y de cierto desinterés por parte de los grandes protagonistas internacionales, aspecto que los procesos de integración regional intentan modificar. Este proceso acercó y habituó a

³⁴ Juan Archibaldo LANÚS, “La Argentina Inconclusa”, Pág. 593. Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2015.

coordinar políticas, a establecer objetivos comunes, y aún concepciones estratégicas, que a pesar de limitadas han tenido gran utilidad en la concertación que tiene lugar en el presente.

Ello no excluye totalmente el surgimiento de conflictos de corte tradicional, como fuera la disputa fronteriza entre el Ecuador y el Perú. Sin embargo, la acción consensuada de los países del hemisferio -en este caso los garantes del Protocolo de Río de Janeiro (Argentina, Brasil, Chile y EEUU)- posibilitó detener el hecho bélico, y a través de una fuerza de paz puramente regional (la MOMEPA), evitar el agravamiento del enfrentamiento armado, al tiempo que las instancias políticas participaron de negociaciones relativas al fondo del diferendo. Este alcanzó una solución definitiva en 1998 con la firma del Acta Presidencial de Brasilia.

El continente presenta, una saludable estabilidad y clima de distensión en relación con otras partes del mundo. Si bien existen al presente zonas de turbulencia, cuyo origen proviene, fundamentalmente, de problemas intraestatales. La vigencia generalizada del Tratado de Tlatelolco, para Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, configura una importante contribución en este sentido.

Aporte significativo en las últimas décadas, ha sido la actitud de los gobiernos de Brasil y Argentina respecto a la superación de antiguas hipótesis de conflicto, que han estimulado la integración regional. El paso inicial de este proceso de integración económica tuvo lugar en 1985 con la Declaración de Iguazú, rubricada por los presidentes del Brasil y la Argentina, con la cual se buscó lograr la superación de la desconfianza recíproca y de la rivalidad frente a terceros, aspectos que caracterizaban a las relaciones mutuas.

Asimismo, la intensificación del diálogo interamericano y los crecientes vínculos políticos han generado actitudes cooperativas, logrando diversos acuerdos tendientes a evitar, en la práctica, el uso de la fuerza para la solución de controversias -incluso las territoriales, transparentar el desarrollo de tecnologías, especialmente la nuclear; la prohibición de armas de destrucción masiva y alcanzar entendimientos de todo orden. Nuestro país desempeñó un activo rol contribuyente a todos estos progresos, atenuando la región el nivel de incertidumbre que caracteriza la situación internacional.

El interés para encontrar formas coincidentes de respuesta a problemas comunes de seguridad, se ha manifestado a través del establecimiento de diversos mecanismos con esta finalidad. Se aprecia, que este contexto brinda una buena oportunidad para reformular los mecanismos de seguridad de la región. Empero, no escapa de la actual situación mundial, aunque sin duda en menor escala.

A las disputas fronterizas, activas o latentes, se suman las acciones del narcotráfico, del crimen organizado, del tráfico ilegal de armas, los cuales, asociados al terrorismo, a movimientos guerrilleros y subversivos mimetizados en reclamos indigenistas, muchas veces sostenidos desde centros de poder de las primeras potencias, como el caso “mapuche”³⁵, que se presentan con diversa intensidad en ciertas áreas de la región.

El contexto de seguridad en la región, es la diferente percepción que tienen los actores del subcontinente con respecto a estos nuevos problemas, visto un marco de carencia de mecanismos regionales ejecutivos para la prevención, administración y resolución de conflictos.

“En diciembre de 2009, el Parlamento Europeo aprobó la Constitución Europea mediante la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa, que incorpora concretamente a las Islas Malvinas, Islas del Atlántico Sur y Territorio Antártico Británico, como territorios europeos de ultramar. De ese modo, nuestro país se transforma en Estado corribereño de la Comunidad Europea, consolidando, de esa manera, una situación geopolítica de imprevisibles consecuencias para la integridad de los intereses territoriales y marítimos argentinos”³⁶

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El Tratado para la Constitución de un Mercado Común (Tratado de Asunción) y la estructura del MERCOSUR se adoptó a partir del 1° de enero de 1995. En 1996, a partir de la suscripción de Acuerdos de Libre Comercio con Bolivia y con Chile -países que no están integrados al Mercado Común-, se estableció el concepto de "MERCOSUR

³⁵ Enlace Mapuche Internacional, 6 Lodge Street, Bristol, BS1 5LR, Inglaterra, Tel/Fax: + 44-117- 9279391,
E-mail: mil@mapuche-nation.org

³⁶ MOORE, Walter, “La Argentina y la geopolítica del Atlántico Sur”, en “Malvinización y Desmentirización”, pág. 259,
Ed. Fabro, Buenos Aires, 2013.-

Ampliado", que implica la participación en determinadas reuniones del bloque y una coordinación para actuar internacionalmente. A partir del MERCOSUR se han sentado las bases para el más grande acuerdo político que se haya alcanzado en la región, y por ello, la confiabilidad, previsibilidad y razonabilidad pasaron a formar parte del lenguaje de la convivencia entre las partes.

Los estados integrantes, junto con Bolivia y Chile, han constituido el Mecanismo de Consulta y Concertación Política, en el cual se consensuan posiciones comunes en materia de alcance regional, que superan lo estrictamente económico o comercial. El MERCOSUR se ha transformado así en un elemento de estabilidad, pues el entramado de intereses y relaciones que genera, profundiza los vínculos de todo orden y neutraliza la tendencia a la fragmentación.

En este nuevo contexto, la vieja apreciación del vecino como adversario y eventual amenaza para la propia seguridad, se ve reemplazada por otra ecuación: sus riesgos son ahora también los nuestros.

De este modo, el MERCOSUR ha ido adquiriendo de manera natural y espontánea, dimensión estratégica, de modo auspicioso para enfrentar el nuevo escenario global. La voluntad de cooperación manifiesta de los Estados, crea así condiciones para avanzar hacia entendimientos en materia de seguridad y de defensa, pues al reemplazarse la visión del vecino como peligro, por una de asociación, se modifican sustancialmente estas cuestiones en su enfoque y consecuentemente en sus respuestas. El rival de antaño se convierte en el aliado de hoy, con o sin instrumentos legales que así lo determinen.

Se aprecia la relevancia que tiene para los países sudamericanos su entorno regional, especialmente cuando deben encararse algunos problemas complejos. Ello se reflejó en la Cumbre del Grupo de Río en Santo Domingo, en marzo de 2008, luego de que el gobierno de Ecuador acusara al de Colombia de atacar un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en su territorio. Por tratarse del Grupo de Río, el episodio tuvo una dimensión que incluyó un protagonismo significativo de México. La cumbre contribuyó a dismantelar un curso de colisión que, por su alto grado de complejidad y confusión, podría haber escapado en ese momento al control de sus principales protagonistas: Colombia, Ecuador y Venezuela (y, en cierta medida,

también Nicaragua). A partir de estos resultados, el Grupo de Río logró reencontrarse con su función original, que consistía precisamente en ejercer una mediación colectiva en la dilución y, en lo posible, la solución de conflictos que involucran a un conjunto de países de la región y que pueden producir efectos de derrame sobre el resto.

En este campo, el proceso de búsqueda de coincidencias y puntos en común, no tiene por qué borrar los matices diferenciados propios de las distintas historias, identidades, experiencias y ritmos de cambio de cada país, así como sus potencialidades geográficas y económicas. La mayor vinculación no significa la desaparición de la diversidad nacional que enriquece a la región, sino el aumento de la fortaleza del conjunto, respetando tanto a aquella, como a la base de consenso que estas cuestiones tan sensibles requieren.

La voluntad cooperativa en cuestiones comunes de seguridad ya mencionada, se ha traducido en la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, firmada por los seis presidentes en Ushuaia el mes de julio de 1998, que tiene como antecedente los pasos previos dados por los países relativos a la no proliferación nuclear, de armas químicas y biológicas. Los puntos centrales del acuerdo fueron:

- La declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona libre de armas de destrucción masiva y la paz como elemento esencial de su proceso de integración.
- El fortalecimiento de los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa, la promoción de su progresiva articulación y el avance en la cooperación e implementación de las medidas de fomento de la confianza.
- El apoyo a los instrumentos y mecanismos internacionales de no proliferación de armas de destrucción en masa, con el desarme nuclear global como objetivo y la no proliferación en todos sus aspectos.
- La voluntad de avanzar hacia la consagración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona libre de minas antipersonal, procurando extenderla a todo el hemisferio occidental.

- El estímulo a la cooperación para el uso pacífico y seguro de la energía nuclear y de la ciencia y tecnología espaciales.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

En este contexto, la Unasur constituye un intento de crear un ámbito institucional que cubra toda la región. Nació a partir del Tratado de Brasilia, firmado el 23 de mayo de 2008, que debía ser ratificado por nueve de los doce países signatarios para entrar en vigencia: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. La Unasur nació entonces como una iniciativa de fuerte perfil político, que incluye su proyección internacional (como refleja la muy amplia enunciación del artículo 15 del Tratado) y que no excluye su ampliación al resto de América Latina (como afirman los artículos 19 y 20). Es además una iniciativa con un fuerte acento brasileño, que refleja la voluntad de este país de impulsar la institucionalización de un espacio geográfico compuesto por naciones que en su mayoría limitan con él.

La entidad entró en plena vigencia, con la ratificación parlamentaria de Uruguay, que se sumó a las de Argentina, Perú, Chile, Venezuela, Ecuador, Guyana, Surinam y Bolivia y cobró vida jurídica el 11 de marzo de 2011, después de cumplirse el requisito de que, al menos, los legislativos de nueve países hubieran suscrito ese convenio. Colombia fue el décimo país en aprobar este tratado, haciéndolo después de obtenerse la aprobación requerida para la entrada en vigencia de Unasur, Brasil se convirtió en el undécimo país en aprobar el tratado constitutivo, y Paraguay fue el último país en aprobar el tratado, el día 11 de agosto de 2011,

El Consejo de Defensa Suramericano (**CDS**) es el órgano creado por la UNASUR para las cuestiones de defensa. Si bien las cumbres abordan aspectos poco reales y, por tanto, sirven de bastante poco. En el último encuentro de ministros de Defensa, celebrado en diciembre de 2016 en Caracas, bajo la presidencia del general venezolano Vladimir Padrino, se habló de la «dignidad y soberanía de los pueblos», pero no de asuntos que realmente afectan a la seguridad regional.

El Consejo de Defensa Suramericano surgió en 2008 en el seno de Unasur, que por ese momento también se estaba constituyendo. Brasil impuso al CDS un criterio restrictivo: los ministros de Defensa de la región conversarían sobre asuntos de la seguridad exterior, pero no sobre la doméstica (narcotráfico, contraterrorismo, redes criminales...), algo en lo cual los países del Alba estuvieron especialmente de acuerdo.

«Eso ha condenado al CDS a ser un foro sin relevancia», afirma el venezolano Boris Saavedra, profesor del Centro para Estudios de Defensa Hemisférica, con sede en Washington. «Los problemas que los países suramericanos tienen no son de defensa, sino de seguridad. No hay riesgo de guerras; los riesgos vienen de las mafias de la droga, del crimen organizado, de los ciberataques. Si no discuten de eso, las reuniones del CDS no son más que un saludo a la bandera».

“Dada la seriedad de esos problemas de seguridad y la dificultad que tienen los cuerpos policiales para afrontarlos, en realidad «las fuerzas armadas del 94 por ciento de los países de la región realizan actividades que se relacionan con la seguridad pública, como la lucha contra el tráfico de drogas, patrullas urbanas, pacificación de zonas violentas, seguridad de grandes eventos, aseguramiento de centros penales, o control de fronteras”, según especifica Emilio Sánchez de Rojas³⁷.

En Suramérica, no pocos analistas aprecian que, ha habido un doble proceso. Por un lado, se ha reducido la influencia militar estadounidense: menos mandos acuden al Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad (WHINSEC), con sede en Georgia (es el centro de formación que en 2001 sustituyó a la Escuela de las Américas que Estados Unidos tenía en Panamá).

Asimismo en la actualidad, la competencia por el control de los recursos naturales está desarrollándose, a nivel mundial, en los campos energético y alimenticio. En ambas cuestiones, los países han ido buscando el mar para su obtención y esto ha llevado a la presencia de grandes flotas pesqueras extra regionales en el gran caladero del Atlántico Sudoccidental. También ha generado interés la potencial disponibilidad de recursos no renovables.

³⁷ *América Latina. Nuevos retos en seguridad y defensa*, editado por el español Instituto Español de Estudios Estratégicos.

El Atlántico Sur está así expuesto al peligro de una explotación desmedida de sus recursos ictícolas, hecho que, asociado a la inmensidad de los espacios, requiere de esfuerzos en la tarea de control. En este aspecto, cabe destacar la vigencia que está adquiriendo la preservación de los recursos renovables más allá de las Zonas Económicas Exclusivas.

En nuestra región, los países legítimamente ribereños del Atlántico Sur poseen intereses que les son comunes, y por lo tanto, tienen una misma necesidad de ejercer el control del espacio marítimo para su protección.

Por otro, se ha dado una ideologización de las fuerzas armadas, sobre todo en los países del Alba. Eso es lo que, según Boris Saavedra, está en el origen de la creación del Consejo de Defensa Suramericano. *«El CDS está absorbido por la ideología política y los asuntos de seguridad y defensa no funcionan cuando los ideologizas. Es la metástasis ideológica de Unasur, donde los países del Alba tienen una gran influencia»*³⁸.

El gobierno Argentino iniciado en diciembre de 2015 adoptó, a partir del 20 de abril del año en curso, la decisión de retirar a nuestro país de la Organización. Dicha postura fue seguida, al presente, por los Gobiernos de Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay, hasta que se garantice un funcionamiento adecuado del mismo. Lo cual, de no revertirse, implicaría la disolución del Organismo.-

Síntesis

En los países investigados, en el marco global y regional, se aprecia el reconocimiento de que la política de defensa es una política de Estado. Es decir que guarda coherencia y articulación con los demás factores de poder, sus políticas y la articulación con la estrategia nacional y de campo. Se destaca la legitimidad, continuidad y proyección en el largo plazo que ostenta en aquellos países de mayor desarrollo. Esta coherencia se expresa tanto en el mantenimiento de las

³⁸ Cfr. **Emili BLASCO**, <http://abcblogs.abc.es/claves-latinoamerica/2016/12/05/la-irrelevancia-del-consejo-de-defensa-suramericano/>

prioridades, como en la adecuación a los cambios del contexto, con el adecuado y actualizado sustento legislativo.

Según ya señaláramos, se puede concluir que las políticas de defensa están elaboradas siempre sobre el fundamento de los intereses nacionales de los respectivos países, cuya definición responde a la identidad nacional. Dichos intereses nacionales determinarán, los objetivos de la política de defensa.

En el cotejo comparativo, a mayor poder de los actores analizados, se aprecia que las políticas de defensa surgen como promotoras del logro de objetivos, en todos los campos de acción del estado (comercio exterior, ciencia y tecnología, educación, etc.); a menor poder, se exhibe tanto más dependencia, a la instancia conflictiva, hasta generar, incluso, factores disolventes internos, es decir, la debilidad es la mejor generadora de violencia.

La generalidad enuncia que lo propio de la política de defensa es contar con la flexibilidad suficiente y condiciones para aprovechar las oportunidades, enfrentar las amenazas, minimizando los riesgos que el escenario plantea. Se aprecia la permanente readaptación y adecuación tecnológica y doctrinaria, la profesionalización y modernización, consolidando fuerzas versátiles, proyectables e interoperables.

De lo expresado hasta aquí, surge como situación pretendida, en todos los casos, la seguridad, que resguarda a la población, sus bienes y el territorio que habita. Tal realidad se aprecia presente en todos los países, pero cualitativamente diversificada, en su proyección y envergadura, según la relevancia del poder que ostentan.

Los objetivos constantes de las políticas de defensa analizadas son la generación de capacidad de respuesta militar y construcción de un escenario de seguridad internacional, que permite la integración, la cooperación, y la participación en operaciones militares internacionales y de asistencia.

Como elementos estructurales, se destacan los beneficios de conformar organizaciones integradas por civiles y militares, en general, sin recelos ni desconfianzas recíprocas, para la formulación y ejecución de las políticas de defensa.

Asimismo, no resulta fácil efectuar la comparación de presupuestos asignados al área de defensa, es difícil encontrar una constante cuantitativa que posibilite el desarrollo de dicho trabajo. Cada presupuesto posee particularidades propias que no permiten una cabal comparación entre ellos, más allá de los resultados que arroja el gasto en defensa como porcentaje del PBI. La calidad del gasto, en qué y cómo se gasta, es el aspecto relevante en el cotejo que debe atenderse.

No obstante lo expresado, es posible visualizar una tendencia generalizada a la baja en los presupuestos de defensa analizados hasta el año 2001, en donde se produce un punto de inflexión debido principalmente a los atentados terroristas del 11 de septiembre en los EE.UU. A partir del año 2002 las partidas asignadas al área aumentan en la mayoría de los países desarrollados. Aun teniendo en cuenta esta suba, el porcentaje respecto al PBI, se mantuvo o disminuyó, a lo largo de los últimos años.

Si bien se aprecia crecimiento, en los países euroatlánticos, del gasto de defensa y disminución del mismo en los regionales, se destaca la exigencia común de optimización y racionalización en términos de eficiencia.

Se debe también destacar que se detectaron formas distintas de presupuestar. Hay países que presupuestan por capacidades (ejemplo de ello es Canadá) otros que lo hacen por programas y otros por partidas. Otro aspecto que merece ser atendido es que no todos los países incluyen en el presupuesto de defensa, las asignaciones correspondientes a retiros y pensiones, como lo hace nuestro país

Es este particular aspecto, referente a la inclusión o no de los retiros, de gran relevancia pues los recursos asignados a remuneraciones significan un porcentaje notoriamente superior al cincuenta por ciento en la mayoría de los países investigados.

Se aprecia en los países desarrollados presupuestos acorde a la evolución de las capacidades, la modernización de fuerzas y las necesidades operacionales, presentes y futuras. En nuestra región la presupuestación en el mejor de los casos tiende a

conservar capacidades, lo que significa menor evolución comparativa en lo tecnológico.

Analizando lo precedentemente expuesto, se puede concluir que los presupuestos a corto plazo no permiten una concreta planificación de fuerzas, en relación a los intereses que se desean preservar o promover y a las amenazas que se enfrentan, como así también imposibilitan la adquisición de material costoso y dificultan la obtención de otros elementos en forma programada.

De la investigación surge el análisis de la conveniencia y factibilidad de implementar presupuestos plurianuales que permitan una mejor predictibilidad y compromiso de recursos financieros extendidos.

Teniendo en cuenta lo explicitado y a efectos de lograr una mejor ejecución de las asignaciones presupuestarias, se aprecia en el estudio que la implementación de adquisiciones conjuntas permiten una optimización del gasto.

Lo antedicho no invalida la necesidad de adquisiciones específicas para cada fuerza, pero sí la conveniencia de visualizar aquellos elementos que son necesarios para todas las fuerzas. Cuando de compras específicas o conjuntas se trate, los presupuestos extendidos facilitan la gestión en el mediano y largo plazo al tiempo que obliga una planificación detallada.

Por otra parte, surge como remarcable que el mayor o menor grado de éxito, de las políticas macroeconómicas, influye en el logro de objetivos a largo plazo en el área de defensa.

En todo aquello atinente a la investigación y desarrollo para la defensa, se distingue a ciertos países, como Italia, Gran Bretaña y Canadá, que poseen una gran vinculación de la defensa con otras áreas públicas y privadas. En estos países se puede visualizar de qué manera investigaciones y desarrollos efectuados en defensa, se han proyectado sobre otros ámbitos.

Esto es válido tanto en el aspecto tecnológico de ciertos desarrollos, como así también en los recursos económicos que puede generar a otras áreas del quehacer estatal o privado, el pensamiento estratégico, la diagramación organizacional y otros, que también se ven influenciados por ideas que han surgido y surgen desde el área de la defensa.

Paralelamente y para posibilitar una mejor asignación de recursos en defensa, en los países europeos y Canadá se han adoptado políticas de tercerización o integración para la adquisición de material entre varios países. En todo aquello referente a la investigación y desarrollo es remarcable la tendencia detectada, en los países "desarrollados", de buscar ventajas comparativas que se complementen.

Los proyectos del área de defensa tienen la característica de ser sumamente costosos, es por ello que los países buscan emprendimientos conjuntos para financiarlos y obtener un producto que cumpla con las expectativas de defensa comunes y a la vez sea competitivo a nivel mundial para su comercialización. Se han visualizado dos tipos de asociación / cooperación:

-) Una simétrica, entre países con similar nivel tecnológico-productivo. Desde el Eurofighter³⁹, es un claro ejemplo, en donde participan desde el inicio, Gran Bretaña, Alemania, Italia y España, p.e. a la Ciberdefensa de toda la EU.

-) Otra asimétrica, donde una o más naciones desarrolladas se asocian con una o varias naciones con menor desarrollo relativo. Los primeros buscan ampliar mercado para sus productos y los segundos conseguir la tecnología necesaria para desarrollos autónomos futuros, aunque esto implique una etapa de dependencia transitoria. Un ejemplo es la producción en un futuro del Sweden's JAS-39E/F Gripen, en Brasil bajo licencia.

³⁹ UE Informe 2017, Pág. 28, Publicado de acuerdo con el artículo 249, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. "No obstante, la UE sigue necesitando mejores medios para hacer frente al preocupante aumento de los ciberataques. Como parte del discurso sobre el estado de la Unión pronunciado por el presidente Juncker, la Comisión propuso en septiembre un planteamiento global para la mejora de la ciberseguridad, que comprende una Agencia de Ciberseguridad de la Unión Europea reforzada, un proyecto para una actuación coordinada entre los Estados miembros en caso de un ciberataque y un nuevo sistema de certificación de ciberseguridad de la UE que garantizará el uso seguro de los productos y servicios en el entorno digital. Por primera vez, la Comisión presta también una atención especial a la ciberdefensa, reflejando su compromiso renovado para una Unión Europea de Seguridad y Defensa"

En relación con el párrafo anterior y con respecto a Argentina, consideramos que se podría analizar la conveniencia y factibilidad de lograr convenios que permitan disminuir costos, al tiempo que faciliten la producción de aquellos segmentos tecnológicos de mayor ventaja comparativa para el país, con criterios de complementariedad.

Asimismo, en el estudio se refleja, que el cumplimiento de la ejecución presupuestaria depende de múltiples factores que incluyen desde las circunstancias de la política nacional, como se aprecia en nuestro país, hasta la influencia ejercida por el contexto global y sus fluctuaciones.

Con el objetivo de configurar un escenario de seguridad, los organismos internacionales (ONU, OEA, UE, OTAN⁴⁰, OSCE) promueven un creciente control en el desarrollo, producción, almacenamiento y utilización de ciertas armas convencionales.

Aquellas armas que resultan excesivamente dañinas o que tienen efectos indiscriminados sobre la población civil (armas incendiarias, láser cegador, minas antipersonales, etc.) se encuentran prohibidas por la Convención del '80.

Los países investigados son firmantes de dicho tratado. El Tratado de Ottawa (1997), que prohíbe el uso de minas antipersonales y exige su destrucción, ha sido firmado y ratificado por la totalidad de los países investigados, con grados variables de cumplimiento debido a las características y posibilidades de cada país.

Respecto a la participación de las FFAA en ejercicios combinados: status de ingreso y egreso de tropas. En los países latinoamericanos analizados la entrada y salida de tropas requiere aprobación parlamentaria, caso por caso, de acuerdo a la Constitución y leyes de los Estados considerados.

⁴⁰ **OTAN, Comunicado**, sept. 2017 "El Tratado sobre la Prohibición contradice al sistema de la no proliferación y el desarme que existe; amenaza con socavar al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, en el cual ya durante 50 años se basan los esfuerzos mundiales para la no proliferación y el desarme, así como (amenaza) con socavar el régimen de las garantías del OIEA", dice el comunicado.

En los países de la OTAN, la entrada y salida de tropas entre miembros de la Alianza se encuentra enmarcada en el SOFA (Status of Force Agreements⁴¹), oportunamente aprobado por los respectivos parlamentos. En el caso de ejercicios que involucren a países extra-OTAN, la entrada y salida de sus tropas es autorizada, en cada oportunidad, por el Poder Ejecutivo (excepto en Italia, donde se requiere aprobación parlamentaria cuando no existe tratado marco).

En instancias de seguridad colectiva consolidada, el ingreso y egreso de efectivos es un modo de ratificar la confianza mutua. La inexistencia de alianzas estratégicas militares formales genera en algunos casos mecanismos de salvaguardas nacionales menos permisivos. Emerge de la investigación que existen posiciones controversiales en torno a la atribución de inmunidad diplomática a tropas de terceros países que ingresen en el marco de ejercicios combinados.

Por otra parte, la participación militar en misiones fuera del país: Asistir a la construcción y mantenimiento de un escenario de paz internacional forma parte de los objetivos de la política de defensa de los países estudiados. Las primeras potencias se hallan ampliamente ligadas a la seguridad colectiva euroatlántica e internacional como reaseguro de la propia seguridad, y la política de defensa acciona coordinada con la política exterior.

Los países de la región sudamericana privilegian la seguridad propia con proyección ulterior a la seguridad y paz regional e internacional. Todos los países analizados participan en misiones de paz en el ámbito de la ONU, en diferentes grados.

Algunos de ellos muestran amplia disposición a intervenir dentro de otros marcos (OTAN, coaliciones ad hoc). A mayor poder percibido, el compromiso es mayor, habida cuenta que la incidencia de la seguridad internacional sobre sus intereses resulta para estos estados de alta afectación. En los países de menor poder relativo,

⁴¹ **Ib.** 29, Abr, 2014 “The Partnership for Peace (PfP) Status of Forces Agreement (SOFA) is a multilateral agreement between NATO member states and countries participating in the PfP programme. It deals with the status of foreign forces while present on the territory of another state”.

la afectación de la seguridad global genera posibilidades de participación en escenarios no regionales como contribuyentes al interés internacional común de consolidar la paz, seguridad y estabilidad en ese contexto.

Del análisis emerge que la participación de países de menor poder relativo, en casos puntuales, contribuye a legitimar las acciones de los países de mayor poder percibidos como tales en el marco de la seguridad internacional. No siempre las acciones en el contexto internacional han respetado el encuadramiento que impone actuar en el marco o con el consentimiento de las Naciones Unidas.

Los países de menor poder relativo son reticentes a intervenir fuera del marco de la ONU. En los países de la región se ha visualizado que las operaciones en el exterior implican una toma de posición cuya relación costo-beneficio, en uno u otro sentido, requiere un análisis minucioso.

Se aprecia que la seriedad y determinación de una política de defensa, en esta cuestión, está sujeta a un realismo que permita decidir acertadamente, en oportunidad, ponderando la relación costo-beneficio. Es decir, evaluar cuánto cuesta intervenir y cuánto cuesta no hacerlo.

Los países que cooperan en forma continua en misiones al exterior, han desarrollado organismos y unidades específicas, tanto en orden al entrenamiento como a la organización y dirección de las mismas.

Según se visualiza en la investigación, los países desarrollados, al optimizar sistemas de seguridad colectiva, potencian la economía de medios. Los países de la región propenden a multiplicar decisiones, organismos, instancias de entrenamiento, organización y dirección que afectan la racionalización de recursos⁴².

⁴² Cfr. **Centro de Estudios Estratégicos, EMCOFFAA**, “Estudio Comparado de Políticas de Defensa”, Bs. As., 2003.

CAPITULO 4
POLITICAS DE DEFENSA Y PROCESOS DE TOMAS DE DECISION EN LOS
SIGLOS XX Y XXI

Por la ya escrito, previo a fundamentar y desarrollar este asunto, se aprecia prudente convenir que como consecuencia de los cambios internos operados en el seno estructural y funcional de nuestro Estado Nacional (mutación del estado protector por el administrador durante la última década del siglo XX y nuevos procesos de re estatización durante la primera del siglo XXI), se observa en el común de los casos que carecemos de una dirigencia con mente enraizada en la visión fundacional de hombres como San Martín, Belgrano, Mitre, Paz, Ramírez, Velez Sarfield, Sarmiento, José Hernández. O sin ir demasiado lejos que mínimamente se identifiquen con el ideario de un Roca, Mosconi, Savio, Brig. Juan de San Martín, Balseiro, Argerich, Saavedra Lamas, Marambio, Leloir, Piedrabuena, Ingenieros o Castro Madero. Aunque más no sea para honrar el legado de nuestros mayores.

Lo concreto es que el resultado discontinuo de nuestros destinos nacionales, en sus manifestaciones internas e internacionales referidos a su Defensa, según lo ejecutado por sucesivos gobiernos han provocado graves discrepancias sectoriales e institucionales favoreciendo la aparición de una brecha generacional demasiado grande en la interpretación y solución de problemas que afectan a nuestra sociedad. Reiterando al ya citado Juan A. Lanús, “El Estado, en vez de representar la voluntad y los intereses colectivos de la nación, con frecuencia es utilizado para satisfacer intereses particulares de grupos políticos o económicos que lo usan a su capricho y discrecionalidad”⁴³.

Los canales abiertos en el escenario internacional de pos guerra fría influyeron en este proceso, donde las asimetrías de relacionamiento global gestadas desde ese entonces hasta lo que va del presente siglo, dieron origen a una novedosa tendencia de consolidar acuerdos de integración regional, de bloques o entre países directamente según sean los casos. Algo así como la gestación de mecanismos de convergencia.

⁴³ Juan Archibaldo LANÚS, “La Argentina Inconclusa”, Pág. 592. Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2015.

La incipiente integración regional (UNASUR, MERCOSUR, etc) obra como prueba, como también lo es el nuevo alineamiento, y los compromisos que Argentina ha contraído en el ámbito Global (CHINA, UE, EEUU, FRANCIA, ALEMANIA, etc).

Podría decirse entonces que nuestro país está buscando un nuevo rol en el concierto mundial, donde sus necesidades remanentes y nuevas demandas una dirigencia permanentemente preparada y capacitada para comprender cabalmente cuál es el empleo adecuado de la porción de poder estatal que administra según su esfera de responsabilidad, y las formas de interrelación más convenientes con los otros factores del Poder Estratégico Nacional.

Procesos de toma de decisión vigente

Se abordará este asunto basándonos en el plexo legal vigente⁴⁴, en particular los siguientes documentos que encuadran la Política de Defensa y su evolución:

-) 1988: Ley N° 23554 de Defensa Nacional
-) 1992: Ley N° 24059 de Seguridad Interior
-) 1998: Ley N° 24948 FFAA: Bases políticas, orgánicas y Funcionales para su reestructuración
-) 2001: Ley N° 20520 de Inteligencia Nacional
-) 2006: Dto. N° 0727 Reglamentando la Ley de defensa nacional
-) 2007: Dto. N° 1729 Ciclo de planeamiento de la Defensa Nacional
-) 2016: Dto. N° 721 Delegación de Facultades.
-) 2018: Dto. N° 683 Modificatorio del Dto 727/06
-) 2018: Dto N° 703 Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)

En términos generales, desde la promulgación de la Ley de Defensa Nacional en el año 1988, el Ministerio de Defensa (MD), el Estado Mayor Conjunto (EMC) y los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas (EEMMGFFAA) han avanzado en lo que se refiere a la problemática de la Acción Militar Conjunta.

⁴⁴ Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa, MINDEF 2008, Págs75 a83

El EMC (Dto N°727, Dto N°683/18), a través de la Directiva de Planeamiento Militar formula la doctrina, articula el planeamiento a plazos, ejerce la dirección del adiestramiento y eficacia del accionar militar, con la supervisión y control del planeamiento estratégico operacional, y apoyatura logística a las Fuerzas de Seguridad.

Se ha establecido que, tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, equipamiento, doctrina y alistamiento se dará prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las FFAA (Ley N° 24.948, artículo 5).

Además de prever que estarán dedicadas a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, y que tanto en los aspectos de nivel estratégico como operacional, como en los referidos a la doctrina, planificación y adiestramiento, la actividad militar deberá entenderse necesariamente como integrada (Dto. N° 727/06):

- (1) Establecer que la priorización de las capacidades del IMDN debe asegurar la complementariedad efectiva de su integración y evitar la superposición de capacidades, medios y recursos.
- (2) Establecer como pauta para la determinación del perfil con que deberá contar el IM, la priorización de los procesos de normalización y homogeneización de materiales y equipos utilizados en los distintos sistemas de armas y materiales, así como también la priorización de la estandarización de los medios materiales existentes a nivel específico y conjunto. (Dto. N° 703/18).
- (3) Establecer el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN), determinando las instancias institucionales, plazos y definiciones que deben cumplirse para configurar el diseño de capacidades con el que debe contar el IM argentino en el corto, mediano y largo plazo. (Dto. N° 1729/07).
- (4) Reestructuración del subsistema de administración de recursos, correspondiéndole a la dimensión logística una implicancia fundamental en orden a garantizar una articulación coherente entre las capacidades que se prioricen y los programas de recuperación, modernización y adquisición de medios materiales de las FFAA, como así también para alcanzar adecuados niveles de normalización que

maximicen la interoperabilidad entre los distintos Sistemas de Armas (SSAA), (Resol.MD 299/08).

- (5) Mejorar la eficiencia global del sistema, con una serie de iniciativas puntuales tales como el Plan de Equipamiento Conjunto para Operaciones de Mantenimiento de Paz (PECOMP), creado por Resolución MD N° 498/06, el Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC), creado por Resolución MD N° 940/07, el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID), creado por Resolución MD N° 626/07, el Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN), creado por Resolución MD N° 1587/07 y el Plan de Acción Progresivo para la recuperación de aeronaves de las Fuerzas Armadas (PAP). (Resol.MD 299/08).
- (6) El EMC de las Fuerzas Armadas formulará el Planeamiento Estratégico Militar correspondiente, el que se materializará en los documentos:
 - a. Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM),
 - b. Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL),
 - c. Directiva Estratégica Militar (DEMIL),
 - d. Plan Militar de Corto, Mediano y Largo Plazo.

Los EEMMGFFFAA serán responsables de la elaboración del planeamiento contribuyente correspondiente. (Dto. 1729/07). La Directiva Estratégica Militar (DEMIL) materializará la resolución estratégica militar adoptada precedentemente y, a partir de las definiciones que ello implique, orientará el desarrollo del modelo de fuerzas en las sucesivas etapas de planeamiento de mediano y largo plazo y las del empleo en el corto plazo.

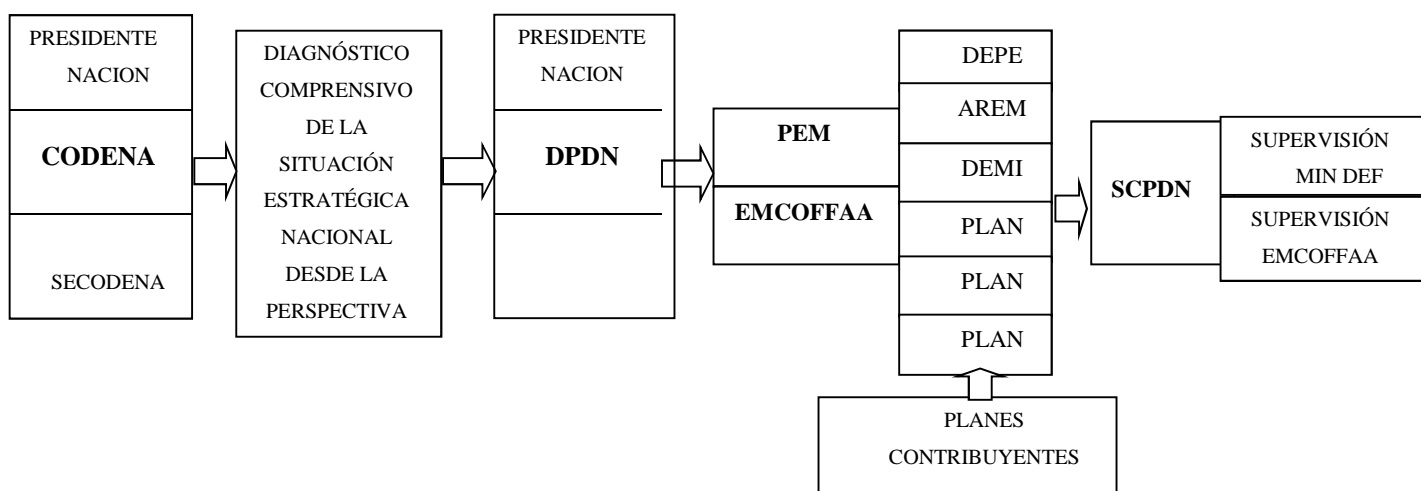
Ciclo de Planeamiento para la Defensa Nacional

El Planeamiento Militar de Corto, Mediano y Largo Plazo surge como consecuencia del Planeamiento Estratégico Militar.

Comprende la elaboración del Plan para el empleo del IMDN en el Corto Plazo, la elaboración del Plan para el desarrollo y la obtención de capacidades militares en el

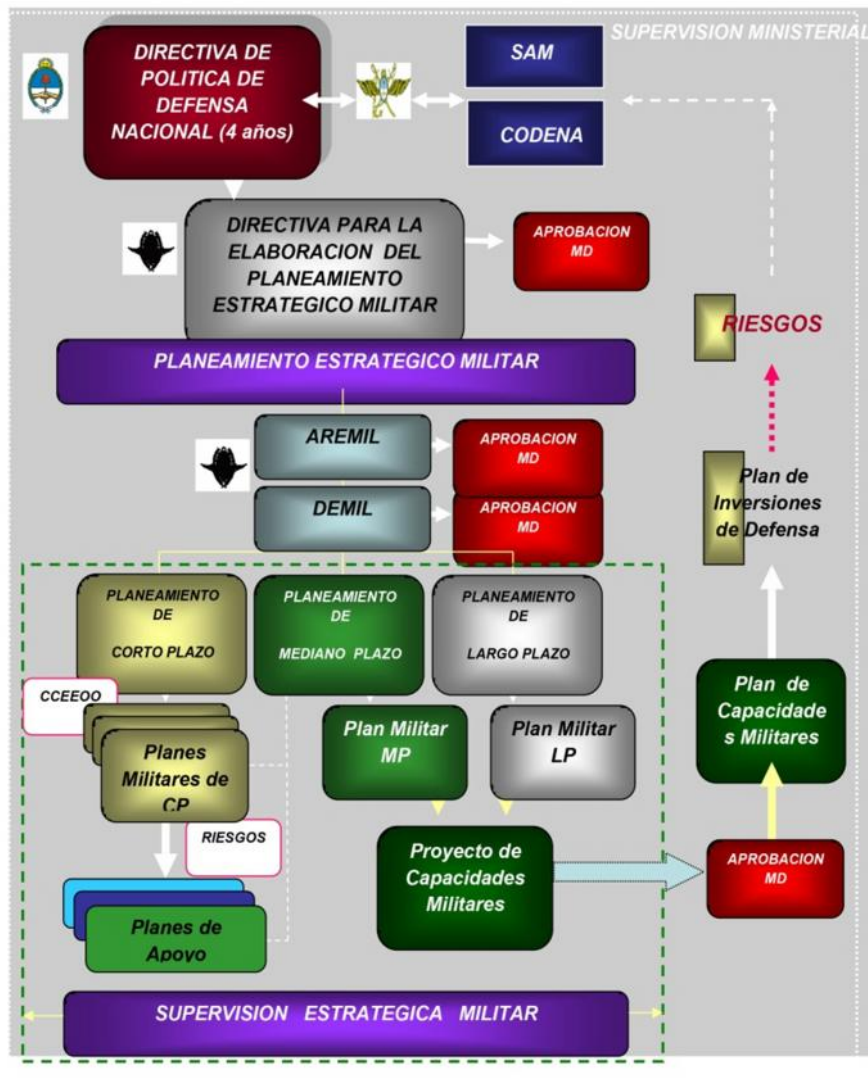
Mediano Plazo y la elaboración del Plan para el diseño y la evolución estratégica del Instrumento Militar en el Largo Plazo según criterios definidos en el Apéndice I del Decreto 1729/07.

SECUENCIA DE PLANEAMIENTO



CICLO DE PLANEAMIENTO DE DEFENSA NACIONAL

(Dto. 1729/07; RC 20-03 Proyecto 2007)



El Planeamiento Estratégico, en términos amplios, es un conjunto de actividades destinadas a establecer objetivos, determinar modos de acción y preparar planes y programas para llevar a cabo acciones propias del nivel que se trate. En tal sentido al elaborar planes estratégicos los planificadores deberán adoptar un enfoque abarcativo de toda la organización, en virtud que su propósito general será enfrentar eficazmente las oportunidades y amenazas del entorno, a partir de las fortalezas y debilidades de la propia organización.

El análisis estratégico desde el punto de vista militar (**Planeamiento Estratégico Militar**), que permita prever el empleo inmediato de las Fuerzas Armadas, que

determine las capacidades futuras que necesitan adquirir o mantener y que oriente y armonice su evolución y desarrollo, requiere que todas estas acciones, íntimamente ligadas, conformen una solución única al problema militar planteado.

De tal manera, el resultado del proceso de PEM deberá determinar:

- a) Las misiones o funciones que deberán ser satisfechas por el o los Comandos Estratégicos Operacionales (CCEOO) en el corto plazo (Plan Militar de Corto Plazo).
- b) Las capacidades que deberán alcanzar o mantener las Fuerzas Armadas en el mediano plazo y su complemento en términos de evolución y desarrollo para el largo plazo. (Planes Militares de Mediano y Largo Plazo y Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL).

Sobre la base de dichos planes, y a efectos de formular el Planeamiento Contribuyente, los EEEMMGFFAA elaborarán los correspondientes Planes de Apoyo (PPA) que otorguen viabilidad y sustento operacional al **Planeamiento Militar de Corto Plazo (PMCP)**.

Los PPA serán el sustento técnico para la elaboración de los Presupuestos Preliminares anuales de cada Fuerza, hecho por el cual ambos documentos deberán ser enviados al EMC, quien luego de compatibilizarlos, priorizarlos y verificar su congruencia, los elevará al Ministerio de Defensa.

El Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) permitirá garantizar la concordancia entre las capacidades militares requeridas y los proyectos de inversión militar que se formulen, debiendo estos ser conformados por los EEMMGG de cada Fuerza (Demanda Preliminar Específica de Inversiones para la Defensa), postulados por el EMC (Demanda Preliminar Conjunta de Inversiones para la Defensa) y aprobados por el Ministerio de Defensa (PIDEF).

El Plan de Capacidades Militares resultante sintetizará el **Planeamiento Militar de Mediano Plazo (PMMP)**, constituyendo el documento rector que determinará el modelo posible de evolución de las FFAA, pudiendo ser objeto de las adecuaciones y

modificaciones que la situación estratégica demande o que el Poder Ejecutivo Nacional eventualmente disponga, al tiempo que dicho Plan será la base de los Planes Directores de las FFAA.

El **Plan Militar de Largo Plazo (PMLP)** es el que definirá una visión estratégica y de desarrollo del IM para el largo plazo, así como las acciones que atiendan la afectación que la evolución del escenario estratégico y los avances tecnológicos impriman a los Objetivos Estratégicos Militares (OOEEMM) asignados a las FFAA.

Asimismo atenderá las pautas y los progresos generales en investigación y desarrollo (I&D), en concordancia con el planeamiento científico tecnológico de nivel nacional. Reconocerá como incentivo primario al impacto que, sobre las maniobras estratégicas militar y operacional, podrían producir la evolución de los avances tecnológicos que fueren de aplicación al arte de la guerra para los escenarios vigentes y las capacidades por incertidumbre.

De manera inversa, también buscará dar satisfacción a requerimientos operacionales y/o tácticos que actúan como demandantes de innovación tecnológica, para la optimización de las maniobras y obtención de ventajas relativas que potencien el poder de combate.

El Nivel Operacional consiste en el planeamiento y ejecución de maniobras y apoyos logísticos de los recursos militares asignados a un Teatro de Operaciones para colocarlos en la mejor posición para librar los enfrentamientos y así contribuir al logro de los objetivos estratégicos militares, *“los líderes piensan estratégicamente, comunican y seleccionan tácticamente y controlan la ejecución de los planes y las operaciones”*.⁴⁵

Es el nivel donde se llevan a cabo las campañas y tienen lugar enfrentamientos de fuerzas mayores que son planeadas en una secuencia. Es en esencia conjunto, puesto que en él participan las tres Fuerzas Armadas bajo el comando unificado de un Comandante de Teatro o Comandante Operacional Conjunto designado, que asegura la acción unificada y la unidad de esfuerzo en pos del objetivo.

⁴⁵ RACANA, Raúl, “Siglo XXI, el mundo de la Estrategia”, Ed. 1884, Círculo Militar, Buenos Aires, 2016, La armonía en la secuencia de la decisión, pg. 422.

Este comandante del nivel operacional concibe el Plan de Campaña que significa establecer objetivos parciales que se requieren obtener sucesiva o simultáneamente para lograr el estado final de la campaña. Este estado final de la campaña puede ser todo o parte del estado final militar requerido para obtener los objetivos de la Estrategia General.

Este Nivel Operacional proporciona el enlace crucial entre los objetivos estratégicos militares y el empleo táctico de las fuerzas del teatro. Todas las actividades militares incluidas en un Plan de Campaña se traducen en un diseño operacional particular. La forma creativa y única en que cada Comandante de Teatro o Comandante Operacional Conjunto combina los elementos del diseño operacional se denomina *arte operacional*. El *arte operacional* es vital para obtener el éxito en cualquier campaña y es una de las habilidades más importantes que deben desarrollar los conductores militares.

Los Comandos de Componente de cada fuerza armada pertenecen al nivel operacional. Si bien cada Comando de Componente está integrado por miembros de una misma fuerza armada (salvo los oficiales de enlace), son de naturaleza y esencia conjunta porque los planes que se elaboren para el nivel táctico específico están relacionados, coordinados con los otros componentes y dirigidos en forma conjunta para la obtención del estado final de la campaña.

El Nivel Operacional es un nivel de planeamiento y ejecución. Se elaboran Planes de Campaña, que están compuestos por una serie de Planes de Operaciones y Planes de Contingencia, es el que implementa la teoría y las decisiones, es decir que lleva la teoría del nivel estratégico a la práctica del nivel táctico donde se producen los enfrentamientos.

El Nivel Táctico involucra el planeamiento y la ejecución de operaciones por parte de los recursos militares que llevan a cabo los enfrentamientos, para de esa manera concurrir en los esfuerzos para obtener los objetivos del nivel operacional. En este nivel se llevan a cabo enfrentamientos de fuerzas de magnitud denominadas batallas, y otras fuerzas menores dentro de la secuencia de las operaciones mayores.

El nivel táctico no tiene subdivisiones, “*los tácticos interpretan las estrategias, piensan tácticamente, seleccionan operacionalmente, comunican formalmente y controlan operacionalmente, mientras que los ejecutores conocen las estrategias, aprenden las ciencias de la naturaleza y los algoritmos de la táctica, los analizan lógicamente y los ejecutan*”.⁴⁶

El nivel táctico trata de los enfrentamientos y no de las magnitudes o de los niveles de conducción. Los niveles de conducción no se relacionan necesariamente con la división metodológica de los niveles de la guerra.

En síntesis, y en cualquiera de las lógicas apuntadas, ello exigirá una “vigilancia tecnológica”, la verificación de las modificaciones en las técnicas y tácticas de combate que los modernos o futuros ingenios podrían producir, su pertinencia aplicativa a las maniobras en curso y la correspondiente evaluación de aceptabilidad.

Para todos los plazos la AREMIL elaborada por el EMC, y aprobada por el CJFFAA-MINDEF, será el documento que proporcionará los lineamientos rectores y orientadores de los Planes Militares de corto, mediano y largo plazo y que pondrá en marcha el ciclo de planeamiento orgánico y operativo.

Con motivo de adecuar el Planeamiento Contribuyente al Ciclo de Planeamiento Militar Conjunto, será responsabilidad del EMC determinar los criterios y términos de elaboración de los PPA a formular por parte de los EEMMGFFAA (Dto. 1729/07).

El "Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional" se completará con la correspondiente etapa de Supervisión, a los efectos de controlar el desarrollo y disponer eventualmente las correcciones necesarias a los contenidos de las directivas y planes que componen el mismo, así como a las acciones y medidas que de éste pudieran derivarse. Este procedimiento se concretará en dos instancias, una Supervisión Ministerial y una Supervisión Estratégica Militar, realizadas por el MD y por el EMC respectivamente. (Dto. 1729/07)

⁴⁶ RACANA, Raúl, “Siglo XXI, el mundo de la Estrategia”, Ed. 1884, Círculo Militar, Buenos Aires, 2016, La armonía en la secuencia de la decisión, pgs. 422 y 423.

Ahora bien, a pesar de existir el marco normativo (Leyes y Decretos de convocatoria del CODENA), por décadas la Concepción Estratégica Nacional, el Diagnóstico y Apreciación, como las consecuentes Directivas que deben fijar los objetivos estratégicos a los distintos campos del poder del Estado, han sido en el mejor de los casos un supuesto, dejando librado a cada sector a empeños parciales y fragmentarios en tiempo y espacio.

En toda la normativa analizada no hay clara distinción de los modos de acción estratégicos directos e indirectos, y esto se señala porque conspira en el análisis de las instancias conflictivas y su resolución. Pareciera que la política de Defensa Nacional y la Estrategia concurrente sólo intervienen en instancia de resolución militar, es decir sólo en el modo directo. Esta militarización de la Defensa Nacional, este reduccionismo, afecta lo referido en todas las normas que la Defensa Nacional es una obligación esencial e indelegable del Estado, donde deben coincidir todos los esfuerzos necesarios para preservar los intereses vitales de la República.

Lo señalado repercute en la jurisdicción Defensa, que por una parte procura cubrir los vacíos de nivel Nacional y por otra circunscribe su proyección a la incumbencia sectorial militar.

En el Ámbito propio de las Fuerzas Armadas se aprecia que:

-) Falta una Directiva de Política Militar, que operacionalizada por el EMC oriente y priorice el planeamiento de capacidades (PCC)

-) Falta orientación en la definición de capacidades por parte del EMC y del escenario presupuestario de mediano y largo plazo.

En este sentido se observa que ante las falencias enunciadas, las FFAA determinan sus capacidades sin el amparo de recursos presupuestarios, lo que entre otros motivos ha significado una sostenida degradación de las capacidades autoimpuestas. Como se ve sobreabunda el marco legal en contraste con las decisiones y acciones que se implementan, no importa tener muchas leyes, mejor es tener pocas y que se cumplan.

La carencia de directivas estratégicas en los distintos niveles fragmenta el sistema todo en sus múltiples partes, que quedan libradas a los inconexos y vanos esfuerzos de su propia supervivencia, ya que no hay parte dividida del todo. Pedir Planeamiento sin para qué es el camino que lleva a ninguna parte, como Logística sin Estrategia y ambas sin Presupuesto.

Estas debilidades están presentes, como también múltiples fortalezas, en todos los niveles, que procuran neutralizar aquellos efectos distorsivos. Conclúyese que la Logística de Material, en el nivel Estratégico Militar, debe abordarse con un espíritu de firme reestructuración orgánica y funcional, tan profunda y abarcativa que permita resolver los problemas aquí reseñados hasta el momento.

Las FFAA disponen de una estructura apta para contribuir al ciclo de Planeamiento de Capacidades de la Defensa liderado por el MD y ejecutado por el EMC.

Normativas legales

Como ya se expresara, en el ámbito jurídico la razón de lo justo no es lo justo mismo, en tal sentido la única propuesta que correspondería formular es *cumplir lo escrito*. Pero ello no es tan simple.

Al momento de abordar un asunto tan sensible y trascendente como lo es el de la Defensa Nacional nos encontramos con carencias que caracterizan la situación actual tanto del Planeamiento Estratégico Nacional como el Militar:

a) En la Ley específica, **Nº 23554 de Defensa Nacional**, prescripciones a cumplimentar por el CODENA (Consejo de Defensa Nacional) que siendo de larga data aún no se concretaron, por caso:

-)] Reunión periódica del CODENA
-)] Propuesta de Apreciación y Resolución de Estrategia Nacional (ARENAC)
-)] Determinación de Directiva de Estrategia Nacional (DENAC), por casos y plazos

J) Proyecto de leyes tales como: De Organización y Movilización territorial para la defensa, Orgánica de Producción y Adquisición de Medios para la Defensa, De Secreto de Estado⁴⁷.

- b) Que la Ley N° 24948, Bases políticas, orgánicas y funcionales para la reestructuración de las FFAA, no ha podido disponer del escenario presupuestario, principalmente de mediano plazo, que justifique y avale la existencia de un Ciclo de Planeamiento con posibilidades de implementación sistémica S3P (Plan, Programa y Presupuesto), ya que desde el año 2001 el alcance de su artículo 27 permanece suspendido por Ley N° 25.401 Presupuesto General de la Administración Pública para el ejercicio 2001⁴⁸, comprometiendo el desarrollo y sostenimiento de las capacidades operacionales de las FFAA. Finalmente no se hallaron antecedentes respecto a que se concretara la revisión prevista en su Artículo 32.⁴⁹
- c) Que el Decreto 727/06 reglamentando la Ley de Defensa Nacional N°23554 procuró consolidar aspectos salientes de dicha Ley y establecer vínculos más precisos con la Ley de Seguridad Interior (N°24049). Remarca lo que la Ley establece sobre los roles y funciones del CODENA, a pesar de lo cual el mismo adoleció de ausencia en función de la política de defensa y concepción estratégica nacional. No obstante se observa que ha tenido una repercusión positiva el acrecentamiento del rol del EMC en el Planeamiento y Adiestramiento Conjunto de las FFAA⁵⁰ y además la creación de una nueva instancia de nivel operacional. Es prudente observar que el artículo 23, refiriendo la Misión Primaria Fundamental del Instrumento Militar, fue modificado parcialmente por Decreto N°683/18⁵¹, considerando que dicha afirmación no deroga lo referido en el artículo 2 de la Ley de Defensa Nacional respecto a la convocatoria de todos los factores de poder del estado en la responsabilidad y concurrencia de la Defensa Nacional⁵². Obra como antecedente la convocatoria al CODENA, que el

⁴⁷ Ley 23554, Arts 45 y 46

⁴⁸ Suspendido por Ley N° 25.401 Presupuesto General de la Administración Pública para el ejercicio 2001 (Art. 25: *Suspéndase la aplicación de las disposiciones del Art. 27 de la Ley 24.948*).

⁴⁹ Ley 24.948, Art. 32: La presente ley deberá ser revisada a los cinco años de su promulgación.

⁵⁰ Dto. 727/06, Art 19,20 y 21

⁵¹ Dto 683/18 art 3º: "Art 23: El EA, la ARA y la FAA conforman el IMDN; el cual deberá concebirse como una única instancia integradora de las formas y modalidades de acción propias de cada una de esas Fuerzas. Derogándose del Dto 727/06 "La misión primaria fundamental del IM consiste en asegurar la defensa nacional ante situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro/s Estado/s".

⁵² Ley 23554, Art 2º: *La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación, proteger la vida y la libertad de sus habitantes*

PEN dispuso en el artículo 27 de dicha norma. Y Finalmente las modificaciones introducidas en sus artículos 1º, 3º y 24º, incorporando el artículo 24º bis, mediante el Decreto N° 683/18.-

- d) Que no habiendo Leyes Orgánicas de las FFAA, tal cual lo ordena la Ley de Defensa Nacional⁵³, el **Decreto N°1691/06 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA”** fue la norma (de menor precedencia) que suplió el vacío legal referido, hasta su derogación (Dto 683/18, art 6º). Auscultando su contenido se observó que la estructuración del mismo se asemejaba a lo que podría identificarse como una norma con peso de Ley, ya que articulaba definiendo quien hacía que cosas, cuando, con qué y para que asignando roles y tareas⁵⁴. Por tratarse de una norma de carácter orgánico se aprecia que fue inconveniente fijar un posicionamiento estratégico de la nación cuando no existe una concepción estratégica manifiesta mediante un documento que debiera haberse elaborado a nivel de CODENA mínimamente. Situación que perdura hasta el presente. Por otra parte la derogación del Decreto N°1116/96 y la DEMIL 1999 determinó que los Recursos Naturales dejaran de ser considerados Intereses Vitales de la Nación⁵⁵.
- e) Que refiriendo el **Decreto N°1729/07 “Ciclo de Planeamiento para la Defensa Nacional”**, debe convenirse que los resultados y experiencias obtenidas en su primera década de vigencia no resultaron tan auspiciosos como se avizoraron desde un comienzo. No obstante hay que destacar que es la primera vez en años que nuestro país oficializa un proceso de planeamiento de tales dimensiones y ello amerita analizarlo detalladamente. Se aprecia en los “Considerandos” que el primer enunciado encuadra el tema en el ámbito que le incumbe adecuadamente, en el nivel superior del Estado. Y en cuyo cumplimiento la jurisdicción MD, como Secretaría del CODENA es competente para proveer una herramienta como es el Ciclo de Planeamiento, que permita a todos los factores de poder del Estado, Ministerios, Poder Legislativo, etc. aportar cohesivamente elementos concurrentes al CODENA que integran, a los efectos de asistir al Presidente de la Nación en la determinación

⁵³ Ley 23554, artículos 45 y 46

⁵⁴ Dto 1691/06:1- Criterios Estructurantes del IMDN, 2- Concepción del IMDN y de las Condiciones de su Empleo Efectivo, 3- Roles y Funciones del EMC y de las FFAA, 4 - Cómo Rediseñar el IMDN según la Concepción, el Posicionamiento y la Actitud Estratégica Defensiva de la Nación Argentina, y 5 - Orientación que habrá de tener la Priorización de las Capacidades del IMDN y del Equipamiento que las deberá asistir

⁵⁵ Dto 1691/06, Art. 2. A partir de la vigencia del presente, derógase el Decreto N° 1116 /96 y déjese sin efecto la Directiva Estratégica Militar 1999 (El Dto 1691/06 fue derogado por Dto 683/18)

de la Política de Defensa Nacional y la Estrategia Nacional concurrente, que garantice la libertad de acción para el logro de los objetivos políticos.

Por caso el artículo 2 refiere solamente al primer paso del sistema S3P (planeamiento) omitiendo todo concepto sobre los otros dos (programación y presupuestación), todo ello en el contexto de la Ley N° 24948 (art 26), sin considerar que los alcances del artículo 27 de esa misma norma (Financiación S3P propiamente dicha) están suspendidos desde el año 2001⁵⁶. Otro aspecto a considerar es que el Ciclo se inicia con el dictado de un Documento emitido por el Poder Ejecutivo Nacional (Directiva de Política de Defensa Nacional – DPDN). En este sentido, como ya se señalara, que dada su condición de “Sectorial” la DPDN se circunscribe solamente a la jurisdicción del MD⁵⁷. Este factor constituye una debilidad intrínseca visto que la legislación vigente otorga al concepto de Defensa Nacional el carácter de abarcativo, general, común a todos los ciudadanos bajo el imperio de nuestras leyes⁵⁸.

Lo dicho se ahonda de los artículos 2 al 6 considerando que remiten en modo reiterativo y exclusivo al IM, su modernización y eficiente empleo de sus recursos. Con la indudable validez que tales enunciados tienen, se observa, sin embargo, que la argumentación es reduccionista y sectorial, cuando debería atender al marco referido en el primer considerando: *la Defensa Nacional es una obligación esencial e indelegable del Estado, donde deben coincidir todos los esfuerzos necesarios para preservar los intereses vitales de la República*. En virtud de lo expuesto parecería conveniente enunciar el objeto a establecer como “Ciclo de planeamiento de Defensa para el IM”. Como se aprecia, en el marco referido es necesario asegurar una adecuada cohesión y coordinación de las áreas responsables y de las acciones concurrentes, a cuyo efecto *el CPDN es uno de los componentes del Sistema de Defensa Nacional más trascendente*.

⁵⁶ Ley N° 25.401 Presupuesto General de la Administración Pública para el ejercicio 2001 (Art. 25: Suspéndase la aplicación de las disposiciones del Art. 27 de la Ley 24.948).

⁵⁷ Decreto N°1729/07 Es un *documento de carácter sectorial* que determinará los criterios y parámetros que orientarán la organización, el funcionamiento, la planificación, el empleo y la administración de RRHH y materiales de las FFAA de manera sistemática y coherente en el marco de la política del Estado Nacional.

⁵⁸ Ley N°23554, Título I, artículos 1 al 6

Debe señalarse que dicho proceso adquiere mayor relevancia en las actuales circunstancias que debe enfrentar la Defensa Nacional, en un contexto de creciente incertidumbre y necesaria optimización de medios limitados. Tal afirmación surge de considerar que, como Secretaría del CODENA, compete al MD delinear una herramienta de Planeamiento que permita la determinación, seguimiento, actualización y supervisión de las Directivas de Estrategia Nacional.

Desde luego en el área de Defensa la disposición de un moderno Ciclo de Planeamiento reviste una particular importancia para un eficiente cumplimiento de las Misiones del IM y optimización de sus recursos. En tal sentido se reitera que desde el primer párrafo, *de un buen inicio se salta de la política de defensa nacional al planeamiento estratégico militar correspondiente y el planeamiento específico y contribuyente de cada una de las Fuerzas Armadas que componen el IMDN*, obviando el nivel Estratégico Nacional y el Planeamiento requerido por este, que fija los objetivos estratégicos de campo o ámbitos, siendo el militar uno de ellos, sin los cuales no se puede avanzar en el planeamiento estratégico militar y el estratégico operacional.

Esta omisión sólo podría explicarse si se concibiera que la política del área Defensa se identifique con la Política de Defensa Nacional que es del Estado todo por una parte, y por otra si se identificara Política de Defensa y Estrategia Nacional, que sin duda son complementarias pero de ningún modo se confunden. Por ello sería conveniente explicitar en el documento que el MD asiste al Presidente de la Nación en todo lo inherente a la Política de Defensa Nacional, a fin de garantizar de modo permanente la Soberanía e Independencia de la Nación Argentina, su Integridad territorial y poder de Autodeterminación, protegiendo la Vida y Libertad de sus Habitantes (Constitución Nacional y Ley de Defensa N° 23554), lo cual comprende a todos los campos de poder como política de Estado si bien tiene en esta jurisdicción la mayor implicancia (Ley de Ministerios N° 22520, Art. 19; Ord. Dto. N° 438/92 y Dto. N° 355/02).

Asimismo en dicho cometido son concurrentes el EMCFFAA y los EEMMGG del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Argentina. Sigue, de lo señalado, la competencia del Ministerio para entender en la concepción de Estrategia Nacional ejerciendo la

Secretaría del CODENA, en virtud de lo cual asume la Supervisión y Seguimiento de las Directivas de Estrategia Nacional (Decreto N°357/2002), que emanen del CODENA correspondientes al Planeamiento Estratégico Nacional. En el segundo párrafo se acentúa y confirma la perspectiva precedente al señalarse que el CPDN se iniciará con la sanción de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), suscrita por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministerio de Defensa, a partir de la cual el EMCFFAA formulará el Planeamiento Estratégico Militar correspondiente, lo cual supone el carácter sectorial o limitado al área de defensa del Ciclo referido. Lo contrario implicaría arrogarse el MD las funciones propias del CODENA. Se debe tener en cuenta la competencia del Ministerio de Defensa que Asiste y Asesora al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas en la determinación de la Estrategia Militar requerida por el nivel nacional.

El tercer párrafo refiere adecuadamente a la supervisión del “Ciclo...”, pero inadecuadamente al nivel, visto que el Presidente asistido por el CODENA es la instancia debida de supervisión de la acción de la Defensa Nacional como de la Estrategia Nacional y Militar concurrente, ausente en el documento hasta aquí. “*Este procedimiento se concretará en dos instancias, una Supervisión Ministerial y una Supervisión Estratégica Militar, realizadas por el Ministerio de Defensa y por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas respectivamente*”⁵⁹.

El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional tal como está descrito en el Decreto que le da origen, y el resto del cuerpo legal de referencia para la función en análisis del ANEXO 1, merece las siguientes observaciones:

) **Art. 1°**. Se aprecia correcto el enunciado inicial pero inadecuado el final, ***el Poder Ejecutivo Nacional impartirá periódicamente una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) la cual, a propuesta del Ministerio de Defensa, será suscrita por el Presidente de la Nación. Este documento inicia el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.*** Donde dice Ministerio de Defensa debería decir CODENA.

⁵⁹ Decreto N°1729/07

J) Art. 2°. *La Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) será un documento de carácter sectorial que explicitará los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar.* Se reitera lo señalado, si la Directiva es de Política del Ministerio de Defensa el enunciado es correcto y es una Directiva sectorial, si por el contrario es abarcativa de todos los campos del poder del Estado, es decir Nacional, no puede ser sectorial, por ende circunscripta al Ministerio de Defensa.

J) Art. 3°. Es sustantivo y esclarecedor, sin embargo debe destacarse que los incisos **a)** y **b)** exceden el marco sectorial o de área de Defensa, y es competencia del CODENA, aun cuando la SECODENA pueda elaborar un documento de trabajo que allane la tarea del Consejo y eventualmente éste haga suyo, como *diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional, que identificará y analizará de manera precisa las tendencias del mismo, los riesgos y las amenazas actuales a los intereses nacionales y, de ser factible, también los eventuales para el corto, mediano y largo plazo (inc. a))*.

En el mismo sentido se aprecia que el inciso **b)**, “*Una explicitación de la concepción y posicionamiento estratégico nacional en materia de defensa y de los lineamientos centrales de la política de defensa nacional, con la descripción general de las acciones destinadas a prevenir o enfrentar los riesgos y amenazas oportunamente identificados y analizados*”, es una instancia de concepción y acción que reclama la cohesión de todas las áreas de gobierno, cuando menos las implicadas, cuestión naturalmente Nacional o supra sectorial.

El inciso **c)** compete al área Defensa en cuanto asiste al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas en *La determinación, el establecimiento y/o la actualización de los parámetros y criterios que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas de la Nación respecto de toda su estructuración y desarrollo orgánico-funcional, doctrina, adiestramiento, planeamiento estratégico, despliegue, capacitación de personal y planificación, administración y empleo de los recursos humanos y materiales disponibles así como también a las tareas de modernización, recuperación y eventual adquisición de material.*

Si bien debió decir “incorporación” a través de adquisiciones, construcciones y desarrollo de medios militares, a través de políticas coordinadas y vinculadas, tampoco procede la palabra eventual. En ese caso el atributo de eventual, además de tornar inviable la posibilidad de disponer de capacidades militares, por extinción, tampoco se justificaría la instalación de políticas, planes y objetivos de adquisiciones, desarrollo de la infraestructura de producción para la defensa y de investigación y desarrollo.

Por lo expuesto procedería eliminar la palabra eventual y reemplazar la palabra adquisiciones por “incorporación”, quedando claro, además, que se requiere un “ciclo continuo de incorporaciones”, que será dictado por el Plan de Capacidades Militares.

A partir de la Directiva de Planeamiento Militar, a través de la subjurisdicción Estado Mayor Conjunto formula la doctrina, articula el planeamiento a plazos, ejerce la dirección del adiestramiento y eficacia del accionar militar, con la supervisión y control del planeamiento estratégico operacional. Es también Misión de la Jurisdicción determinar la Política y Estrategia Logística de las Fuerzas Armadas en consonancia con los requerimientos de Capacidades emergentes de la Política de Defensa, la Estrategia Nacional, Militar y Operacional. Bajo el principio de economía de medios coordina el mantenimiento del equipamiento en servicio, la recuperación del que amerita volver a servicio, la modernización de los medios cuya actualización es conveniente, la adquisición de lo requerido y no disponible en los modos precedentes y la investigación y desarrollo que se ordena a la producción de medios propios conforme conveniencia o dificultad de provisión.

) **Art. 4°.** Se aprecia este enunciado como un compendio de los factores previos señalados que hacen a una perspectiva confusa de los roles y competencias. Ya se ha señalado respecto de la DPDN que si es Nacional es el CODENA competente, no el Ministerio que integra a Aquél. Si es sectorial como se ha enunciado más arriba, no requiere un grupo inter-jurisdiccional, el cual se supondría integrado por diversos Ministerios. Si es así no se aprecia como tales funcionarios podrían tener dependencia *orgánica de la Secretaría de Asuntos Militares, bajo la dirección, coordinación y control de la Subsecretaría de Asuntos Técnico*

Militares que se desempeñará como específico órgano de trabajo. En el marco de lo previsto respecto del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) por el artículo N° 9 del Decreto 727/ 2006 reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, dicho grupo inter-jurisdiccional participará específicamente en la producción del primer capítulo de la DPDN.

J) Art. 5° y 6° Sin observaciones.

J) Art. 7° El 30 Jun de cada año, no parece permitir la incorporación presupuestaria en oportunidad, si atendemos a lo vigente. El resto sin observaciones y sin olvidar que el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas es el natural refrendante de los pasos y documentos de referencia.

J) Art. 8° El inciso a) del ANEXO I establece que la AREMIL es la instancia a partir de la cual se determinan las CAPACIDADES NECESARIAS para el cumplimiento de la misión del instrumento militar. El mismo Artículo en el inciso 2) establece para el Plan Militar de Mediano Plazo que permitirá orientar los “esfuerzos disponibles” al logro de las CAPACIDADES NECESARIAS del Instrumento Militar que aseguren el cumplimiento integral de los Objetivos Estratégicos Militares.

El concepto de esfuerzo disponible significa disponibilidad de un escenario presupuestario suficiente para permitir el desarrollo de las capacidades necesarias que “aseguren el cumplimiento integral” de los Objetivos Estratégicos Militares. El documento no explicita la acción de incluir, como dato esencial del planeamiento por capacidades, el escenario presupuestario con el que se habrán de diseñar las capacidades necesarias y/o posibles. Generalmente las disponibilidades presupuestarias no son suficientes para “asegurar el cumplimiento integral” de los Objetivos Estratégicos Militares y por ello se incluye el riesgo estratégico y se establece el concepto de CAPACIDADES POSIBLES. Estas capacidades son las que se pueden sostener con el flujo presupuestario preciso y disponible de mediano plazo, que como se expresara, no puede omitirse.

Si bien es muy importante tener presente como marco referencial las capacidades necesarias, son las capacidades posibles las que resultarán factibles y aceptables con los presupuestos disponibles y por lo tanto, el producto final del esfuerzo de planeamiento.

De la misma forma, en el párrafo siguiente, cuando se refiere al Proyecto de Capacidades Militares dice que consolida un MODELO DESEABLE que satisface integralmente las misiones impuestas a las Fuerzas Armadas de la Nación y a los requerimientos surgidos del Planeamiento de Corto Plazo. En forma análoga a lo expresado en el párrafo anterior, el modelo que cumpla estos exigentes requisitos es sin duda el deseable, aunque este concepto debería situarse en el inicio del Ciclo de Planeamiento, cuando aún no se hayan establecido los límites presupuestarios precisos y todavía se pueda hablar de capacidades necesarias y de modelo deseable.

En esta altura de concreción del Ciclo, sería más claro conceptualmente hablar de capacidades y modelo posible. En efecto, más adelante se afirma que este Proyecto de Capacidades Militares aprobado por el Ministerio de Defensa, se transforma en el Plan de Capacidades Militares que constituye el MODELO POSIBLE de evolución de las Fuerzas Armadas.

No surge explícitamente un dato de carácter imprescindible para todo ciclo de planeamiento de la defensa: el escenario presupuestario de mediano plazo que permita priorizar las capacidades necesarias y consolidar las capacidades posibles de implementación. Debería establecerse claramente en que documento deberá, el Ministerio de Defensa, establecer la premisa del flujo de fondos de mediano plazo para el sostenimiento de capacidades militares.

En relación con los planes de largo plazo podría agregarse que en ese ámbito, puede hablarse de capacidades deseables o necesarias que trazan las directrices

para el desarrollo de los planes de producción para la defensa (omitido en el Decreto) y de investigación y desarrollo.

En general, del análisis del marco legal de referencia, surge que en oportunidad de revisarse los roles de funciones del Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto y Fuerzas Armadas, deberían incorporarse las definiciones orgánicas necesarias para asegurar que cada subjurisdicción cumpla con los roles que le competen en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

En particular en el Decreto 788/07, Organización del Ministerio de Defensa, se establece para la Secretaría de Asuntos Militares que “efectuará” el Planeamiento Militar Conjunto, cuando según lo establecido en Ley N° 23.554, Decreto N° 727/06 Reglamentación de la Ley N° 23.554, Decreto N° 1.691/06 Directivas para la Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas y Decreto N° 1.729/07 Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional se ordena que es el Estado Mayor Conjunto el que deberá “elaborar, formular, ejercer” el Planeamiento Estratégico Militar.

) **Art. 9°** Se insiste al final del mismo el carácter Ministerial de la DPDN, aspecto ya apreciado.

) **Del Apéndice 1:** Sería conveniente, dada la cultura coyuntural hasta aquí desarrollada, fijar el mediano plazo de 3 a 10 años, a partir de los 10 años el largo plazo, lo cual se aprecia una delimitación más realista y accesible en su realización, al carácter presente en las cuestiones de planeamiento. Las conclusiones son:

1. Que los tiempos establecidos para el planeamiento de corto, mediano y largo plazo debieran ser razonablemente reducidos por lo anteriormente expuesto.
2. Que el principal elemento de debilidad es que el ciclo en si no es vinculante para los demás estamentos que sí están presentes en el ámbito de la Defensa Nacional integrando el CODENA.

El actual sistema de planeamiento, si bien como antecedente válido, el Ciclo de Planeamiento, y hasta el momento única herramienta existente para la justificación de las inversiones militares, no constituye una herramienta válida ni útil para el desarrollo sistemático del material de guerra y de la estructura de producción e investigación y desarrollo contribuyentes.

No se dispone del escenario presupuestario de mediano plazo, por parte del Gobierno Nacional, que justifique la existencia de un Ciclo de Planeamiento utilizable y que permita la implementación de un sistema de logística genética que sostenga las capacidades militares de las Fuerzas Armadas.

El Estado Mayor Conjunto no ha ejercido, en forma efectiva, las funciones que le asigna el marco legal de formular un planeamiento estratégico militar. Ley N° 23.554, Artículos 17 y 18. Las Fuerzas Armadas disponen de experiencia y estructura en planeamiento por capacidades que será útil para la transferencia de experiencia al Estado Mayor Conjunto y para el futuro planeamiento contribuyente.

El actual Ciclo de Planeamiento Estratégico Militar determina responsabilidades para todos los organismos intervinientes que, a la brevedad posible, deberán ser claramente establecidas y sin superposiciones en las resoluciones y reglamentos que fijan roles y funciones a los elementos orgánicos del Ciclo.

La documentación de referencia, omite un factor crítico para la existencia de capacidades militares y para la posibilidad de su planificación, cual es un escenario presupuestario de mediano plazo preciso y cumplible que justifique y permita el esfuerzo de planeamiento por capacidades y la posibilidad de su implementación.

Finalmente, a modo de cierre analítico, cabe hacer referencia a los dos Decretos que hasta la promulgación del Decreto 703/18 oficializaron las dos DPDN y su actualización⁶⁰. Sintéticamente podemos apreciar sobre la Directiva de Política de Defensa, lo siguiente:

⁶⁰ Dto. N° 1714/09 Directiva de Política de Defensa Nacional -DPDN

- 1) En ambos Decretos 1714/09 y 2645/14, se argumenta razonablemente “*Sobre la necesidad de una DPDN*” y la concatenación causal que fundamenta los requerimientos y el diseño planificado del instrumento militar. En los **Considerandos** se anuncian los fundamentos que dan origen a las cuestiones que aborda la *Directiva* conforme está fijado en el “*Ciclo de Planeamiento...*”
- 2) Luego se enuncia *La Dimensión Nacional del Sistema de Defensa...*, que finalmente se circunscribe a lineamientos sectoriales... *Respecto del MINIDEF, EMCOFFAA y FFAA*, referidos con antelación, en los documentos indicados en el *Visto y Considerando* de ambos Decretos, con análogo grado de generalidad. Es decir, la *Directiva*, expresa como definición “Que es voluntad política explicitar los principales lineamientos del nivel Estratégico Nacional, en particular la concepción y el posicionamiento estratégico que seguirán orientando y conduciendo las cuestiones de Defensa Nacional”.
- 3) Como se ha señalado ya, conforme la Ley de Defensa lo establece, es el máximo nivel del Estado, que incumbe al CODENA y garante la participación de todos los factores de poder, no sólo los militares o sectorial, propio del Ministerio de Defensa.
- 4) El ANEXO 1 de la DPDN 2009 y su ACTUALIZACIÓN del año 2014, en el Capítulo 1, realizan un “DIAGNÓSTICO Y APRECIACIÓN DEL ESCENARIO DE DEFENSA GLOBAL Y REGIONAL”, si bien, debe señalarse que la última, se aproxima a aquello que una apreciación estratégica debe enunciar, aún adolece de serias limitaciones, que finalmente desdibujan los modos de acción estratégicos que deben asumirse. Existe la propensión a olvidar que una apreciación estratégica debería visulizar los factores de fuerza y debilidad propias y de los oponentes, más que describir una situación propia de las relaciones internacionales, que si bien es necesaria no es suficiente.

- 5) El Capítulo II, en ambos Decretos, refiere a la “Concepción y Posicionamiento Estratégico”. Naturalmente este capítulo es deudor de las limitaciones señaladas en el precedente, de suerte que se enuncian generalidades, como una concepción “defensiva”, cuestión que en el nivel estratégico, la defensa a ultranza sólo significa ceder la iniciativa a todo posible oponente, es decir, contradicción pura. Asimismo, se enuncian políticas propias de una administración del sector defensa, pero al hablar de estrategia, necesariamente debemos hablar de voluntad inteligente en oposición, es decir de conflictos y modos de acción para superarlos. Pareciera más, un desarrollo de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, que un posicionamiento estratégico de defensa.

- 6) El Capítulo III, “Directrices para la Instrumentación de la Política de Defensa Nacional y de la política militar” y no deja de ser llamativo el grado de generalidad de los puntos referidos a Misiones, Concepción, Roles, Funciones y Empleo del Instrumento Militar, que como bien señalado está en el documento ya fueron fijadas en Resoluciones, Decretos, etc. Esto naturalmente deberían ser puntos determinantes de la Directiva, por una parte y por otra, del “posicionamiento estratégico” deberían seguirse “estrategias” no “políticas”.

En suma de la lectura y análisis de la Directiva y su Actualización se aprecia que el grado de generalidad expuesto compromete el logro de lo bien argumentado en el inicio *Sobre La necesidad de la DPDN* que provea...*el modelo de instrumento militar necesario* o como enuncia el punto c) del *Ciclo...La determinación, el establecimiento y/o la actualización de los parámetros y criterios que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas de la Nación respecto de toda su estructuración y desarrollo orgánico-funcional, doctrina, adiestramiento, planeamiento estratégico, despliegue, capacitación de personal y planificación, administración y empleo de los recursos humanos y materiales disponibles así como también a las tareas de modernización, recuperación y eventual adquisición de material.*

A este respecto solo corresponde señalar que, habiendo asumido un nuevo Gobierno en Diciembre de 2015, en Setiembre de 2016 debió emitirse una nueva DPDN y/o su actualización, trámite que recién se cumplimentó con el decreto 703/18.⁶¹

En este sentido cabe destacar que, si bien la estructuración de la nueva DPDN encuadra en los términos establecidos legalmente, su contenido y visión estratégica se condice con lo analizado precedentemente. Donde el perfil de la Seguridad cobra una mayor envergadura.

Síntesis

Las carencias presentes, que caracterizan la situación del Planeamiento Estratégico Militar que se analiza, pueden resumirse mediante los siguientes conceptos críticos:

- Falta de directivas de nivel nacional, por parte del Poder Ejecutivo Nacional en la que se definan los intereses nacionales, la apreciación estratégica de los actuales escenarios y una estrategia que comprenda todos los factores de poder del Estado, para su protección, que oriente el trabajo de planeamiento estratégico militar por parte del EMCFFAA. Esto motiva la disponibilidad de un Planeamiento Estratégico Militar de incierta utilidad para satisfacer las políticas nacionales militares.
- Falta de precisión en la definición de capacidades militares, falta de un presupuesto preliminar de largo / mediano plazo y un ordenamiento priorizado de capacidades militares por parte del Estado Mayor Conjunto, para configurar las capacidades militares necesarias que satisfagan una estrategia de defensa nacional.
- Falta de un escenario presupuestario de mediano plazo de Defensa que permita al Estado Mayor Conjunto ajustar las capacidades militares necesarias priorizadas previamente y obtener una configuración de capacidades militares posibles.
- El Ministerio de Defensa debe disponer de un escenario presupuestario de mediano plazo que satisfaga las condiciones de precisión y suficiencia, tal que permita la

⁶¹ Dto 703/18 Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)

generación de un Programa de Capacidades Militares que constituya una demanda que justifique un sistema de políticas y objetivos de adquisiciones, producción e investigación y desarrollo y cuyo resultado pueda sostener las mínimas capacidades militares que requiere la estrategia nacional para la Defensa.

- Falta de recursos presupuestarios para el sostenimiento de capacidades militares, impide la puesta en marcha del mecanismo de la logística genética: políticas coordinadas y procesos programados y sostenidos de adquisición, construcción e investigación y desarrollo de medios militares.

- Ante las falencias de los puntos anteriores, las FFAA han determinado sus capacidades militares sobre la base de configuraciones tradicionales sin el amparo de recursos presupuestarios, lo que, entre otros motivos, ha significado una sostenida degradación de las capacidades autoimpuestas. El Plan Estratégico Militar resultante de la integración de los Planes Directores, resulta, en estas condiciones, si bien un plan de acción útil para el sostenimiento de las capacidades tradicionales perdidas, poco útil como herramienta para disparar el ciclo continuo de la logística genética.

- El proceso de planeamiento de capacidades militares que se desarrolla en las FFAA, con prescindencia de los aspectos indicados en los puntos anteriores, constituye una base apta para futuras contribuciones institucionales a un Plan de Capacidades Militares formulado con intervención del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto.

CAPITULO 5

MODELO DE ARTICULACION PROPUESTO

Fundamentación

Debe reemplazarse ley actualmente vigente ya que data de 1988 y además porque:

-) Responde a un esquema orgánico funcional del Estado que ya no existe,
-) Es de carácter abarcativo generalista,
-) No contempla mecanismos de financiación y sostenimiento bajo el sistema S3P (Plan, Programa y Presupuesto),
-) Su reglamentación (Decreto 727/06) fue incompleta y avanzaba sobre la propia Ley⁶²

Podría reiterarse la frase con la cual iniciamos referenciando el subtítulo anterior “*Como bien se expresa en el ámbito jurídico, la razón de lo justo no es lo justo mismo*”, y en tal sentido la única propuesta que correspondería formular es *cumplir lo escrito*.

En cierto modo lo anterior no deja de ser una afirmación tan simple como válida, porque a partir de la sanción de la Ley N° 23.554 la mora y/o desidia política acumulada en el tiempo contribuyó a que nuestro Sistema de Defensa Nacional no esté articulado y dotado acorde a las necesidades de supervivencia estatal que el octavo país en extensión territorial del mundo, cuarto a nivel continental y segundo en el cono sur americano, necesita disponer a modo de conformar la principal e imprescindible herramienta orgánica y funcional para la defensa de sus intereses nacionales (vitales y/o estratégicos) en modo permanente.

No se trata de contar con materiales bélicos y/o sistemas de armas de última generación solamente, eso es simplismo puro.

Partiendo del concepto de que el Estado es la Nación jurídicamente organizada se trata de señalar que debe cumplirse lo escrito asumiendo que Políticas de Estado son las que

⁶² Dto 683/18

emite el Legislador mediante las leyes que promulga (Seguridad Interior, Defensa, Educación, Inteligencia, Administración Central del Estado, etc), toda vez que las mismas son herramientas que permiten dinamizar Políticas de Gobierno temporales según los plazos de mandato, y que puestas en ejecución deben propender a que el Estado Nacional funcione según la finalidad perseguida (logro y mantenimiento de los objetivos nacionales consagrados en la Constitución Nacional en modo permanente)⁶³.

A partir de 1988 la sanción de la Ley N° 23554 las acepciones antes referidas fueron confundidas y consecuentemente pésimamente mal aplicadas las sucesivas políticas de gobierno. En este sentido vale recordar que un viejo adagio de la estrategia reza que en este mundo siempre los datos del presente son consecuencia de los hechos del pasado. Por ello, en la idea de creer que las políticas de gobierno se anteponen a las de estado, los datos de nuestras realidades evidencian desarticulaciones funcionales no solo en el ámbito de la Defensa sino en el que mayor precedencia tiene frente a los demás: *el educativo*.

El hecho de haber mutado aquel sistema que contribuyó a formar recursos humanos diseñadores del progreso y grandeza de nuestro país desde fines del siglo XIX (el que en siglo XX nos permitió exhibir al mundo 5 Premios Nobel, 3 en ciencia y 2 de la paz); por el oficializado a partir de 1995 (desarticulado entre la administración central de estado y las provincias producto de una maniquea visión e instrumentación del concepto federalista), es el principal factor perturbador que hoy nos permite observar como gradualmente nuestra sociedad fue receptora de la degradación de calidad, congruencia y equidad que el sistema educativo oficial escasamente viene proveyendo a nuestros educandos en los tres niveles oficialmente reconocidos (falencia sistémica).

El paliativo de retornar al modelo anterior a partir del 2006, financiando con no menos del 6% del PBI anualmente al presupuesto educativo⁶⁴, tampoco viene dando resultados positivos. Según la jurisdicción que se trate la mayoría de esos recursos se destinan a

⁶³ Constitución de la Nación Argentina reformada en 1994, Congreso de la Nación, 1995, Preámbulo: Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la *unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad*, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina

⁶⁴ Ley de Educación Nacional N° 26206, Art 9°

satisfacer demandas salariales, en detrimento de no haber establecido regímenes de capacitación continua obligatorios al plantel docente, y justificar así reajustes salariales posteriores. El corolario de todo ello es observar como los porcentajes de desgranamiento y abandono escolar, en los niveles primario y medio, aumentan año tras año⁶⁵.

Por las razones expuestas y otras concurrentes, toda vez que la educación es una actividad libre y finalística que siempre nos deja en el mismo lugar con posibilidades de innovar, se concluye que nuestro Sistema Educativo lejos está de proveer el ciudadano necesario para un país posible en el Siglo XXI. Este último concepto es abarcativo e involucra a todos los Campos del Poder Estratégico Nacional que mandatoriamente necesitan nutrirse de recursos humanos calificados, donde el de nuestra Defensa Nacional no está exento.

Refiriendo ahora el título de la presente investigación y lo hasta aquí escrito y argumentado, surge como primera apreciación señalar como poco beneficioso y/o inconveniente visionar diversos Modelos que Articulen entre la Decisión Estratégica Nacional y el Planeamiento Estratégico Militar. Las fundamentaciones son dos:

- a) Nuestra Constitución Nacional, tanto en sus postulados como articulado⁶⁶, establece un único modelo de gestación casuista⁶⁷,
- b) Consecuentemente la Ley específica N° 23554, que regula la función Defensa a modo de política de estado, vincula a todos los estamentos de nuestra sociedad con tal fin⁶⁸, que representados en el ámbito del CODENA emerge de este modo la

⁶⁵ https://www.unicef.org/argentina/spanish/estadisticas_educacion_Argentina_2011.pdf: Periodo 2000 al 2008, edad 06 a 14 años, -11% y -49%, niveles primario y medio respectivamente.-

⁶⁶ Constitución de la Nación Argentina, Biblioteca del Congreso de la Nación, Bs As, Marzo de 1995 : Preámbulo y Artículos 6,17,21, 22,23,27,52,61, 75 (incisos 2,25,26,27,28,29), 99 (incisos 1,2,11,12,13,14,15,16),119,126,127 y Primera Disposición Transitoria.

⁶⁷ Diccionario Real Academia Española, Tomo I, Edición. XXIIº, Pág. 447, 1ra Columna, Madrid 2001: “se origina refiriendo primariamente casos propios de cualquiera de las ciencias morales o jurídicas pertenecientes a un campo en particular, y que llevado a la práctica decanta en una sucesión de acciones contribuyentes entre todos los campos del poder”.

⁶⁸ Ley 23554 , Art. 6: “La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber para todos los argentinos, en la forma y términos que establecen las leyes”.

relación casuística⁶⁹ entre el Nivel Estratégico Nacional (NEN) y el Nivel Estratégico Militar (NEM).

Al respecto debemos considerar que el ejercicio del poder estratégico nacional se manifiesta mediante la sanción de leyes cuya característica fundamental es distinguirse funcional y sectorialmente (educación, Defensa, etc.) cuyo propósito es que todas las áreas de convivencia social evolucionen según los fines políticos que emanen de la aplicación efectiva de las mismas. La Estrategia Militar es una de ellas.

En la expresión de los diferentes campos del Poder Estratégico Nacional (Político, Económico, Sicosocial, Militar y Científico Tecnológico) cada uno de ellos sustenta cierta cuota de Poder Sectorial, que mediante el desarrollo de políticas afines persigue alcanzar y sustentar alguno o algunos de nuestros Intereses Nacionales, sean estos de carácter vital o estratégicos.

Por ello asumen la interrelación de factores propios, que mediante un funcionamiento ordenado alienten obtener resultados también propios, y de este modo la sumatoria de todos ellos da forma cuantitativa y dimensional al Poder Estratégico Nacional como un todo.

He aquí el origen de la faceta inicial del proceso de raíz casuista antes referido siendo rector del mismo el Poder Político, quien por esencia posee autoridad para adoptar normas con basamento jurídico, que inspiradas sobre la armonización de esfuerzos resultantes consoliden las Políticas de Estado que emanan de las Leyes Sectoriales, todas ellas propendiendo a que el normal funcionamiento del Estado preste la utilidad perseguida con la cual fuera creado. Esta última faceta establece la relación casuística.

Modelo Propuesto

⁶⁹ Diccionario Real Academia Española, Tomo I, Edición. XXIIº, Pág. 447, 1ra Columna, Madrid 2001: “Conjunto de casos particulares en que se puede desarrollar o explicar una determinada materia, doctrina, regla”. “Consideración de los diversos casos particulares que se pueden prever en determinada materia”.

Seguidamente se explayarán ideas, conceptos y/o acciones, que puestas en ejecución se aprecian como concurrentes a consolidar una Política de Estado integral y permanente, a semejanza de un proceso que enlace acciones de reingeniería funcional en el campo de Poder que nos convoca, o sea pasar de un estado de cosas que se aprecien poco convenientes a otro que se perciba como superior en el ámbito de nuestra Defensa Nacional:

1. Desarrollar en el ámbito del CODENA un proceso de revisión completo, a modo de “digesto jurídico” (retención, fusión y/o derogación de normas existentes), y posteriormente proceder a bosquejar, diseñar, consensuar, y redactar la propuesta de una nueva LEY ORGANICA DE DEFENSA NACIONAL, para su posterior tratamiento y sanción por parte del Poder Legislativo Nacional.

Darle el carácter de “orgánica” significa establecer sectorialmente quien deberá hacer que cosas, cuando, donde, con que, porque y para que, funciones y obligaciones específicas, contribuyentes y/o complementarias propias de cada jurisdicción para con la función DEFENSA NACIONAL. Por caso tales como:

- a) Que el CODENA, en su condición de Principal Órgano Colegiado de Asesoramiento del Nivel Estratégico Nacional, funcione regularmente y no por convocatoria del PEN solamente, asignándole la responsabilidad de confeccionar y proponer al PEN documentos esenciales como la Directiva de Estrategia Nacional (DENac) y la Apreciación y Resolución de Estrategia Nacional (ARENac), previo a confeccionar la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN).
- b) Que el Ministerio de Defensa retenga su condición de Órgano de Trabajo del CODENA y Secretaría del CODENA (SECODENA)
- c) Que la totalidad de los Ministerios designe a un funcionario de nivel Secretario como integrante permanente en representación del Ministro del área respectiva.

- d) Que el funcionario de más alto nivel de la Inteligencia Nacional continúe integrando el CODENA y en igual sentido los legisladores de ambas Cámaras involucrados.
- e) Que el Jefe del EMCFFAA y los Jefes de EEMMGFFAA se incorporen al CODENA dada su condición de ser corresponsables de la administración y conducción del IMDN desde la paz.
- f) Que el Congreso de la Nación, con asesoramiento del Ministerio de Defensa, restituya los mecanismos de financiación establecido en la Ley N° 24948 de Reestructuración de las FFAA⁷⁰, hasta el presente tal financiación permanece suspendida por efectos de la Ley N° 25.401⁷¹.

En este sentido se propone partir de un valor porcentual del 1,5% del PBI, acumulativo anualmente durante cinco años, y que finalizado tal período establecer un valor mínimo del 1,4% del PBI para dimensionar y sostener el esfuerzo económico financiero que representa la función Defensa en modo integral, bajo el sistema S3P en modo permanente a partir de su promulgación.

- g) Fijar a los Organismos responsables de la Conducción y Gobierno de la Escuela de Inteligencia Nacional (ENI), del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) y de la Universidad de la Defensa (UNDEF), la responsabilidad primaria de profundizar sus respectivas políticas de capacitación y especialización de recursos humanos aptos para desempeñar funciones afines a sus respectivas especialidades como funcionarios públicos de carrera y escalafonadas en los Ministerios de Defensa, de RREE y Culto, y la Agencia Federal de Inteligencia una vez egresados.
- h) Asignar al CODENA un plazo no mayor a 120 días corridos, a partir de la sanción de esta Ley, la responsabilidad de elaborar y proponer los siguientes proyectos de:

⁷⁰ Ley N° 24948 FFAA: Establécense las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para su reestructuración, artículos 23, 24, 25, 26 y 27.-

⁷¹ “Presupuesto General de la Administración Pública para el ejercicio 2001, art.25: Suspéndase la aplicación de las disposiciones del Art. 27 de la Ley 24.948.-

(1) Ley de Secreto de Estado que contemple:

- J La interacción de todos los ministerios y agencias del estado integrantes del CODENA estableciendo nivel de autoridades con acceso a información de clasificación “secreto”
- J Asignar a la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) la responsabilidad de concretar el ciclo de inteligencia y proveer información de clasificación “secreta” (referida a procesos de adquisición y/o transferencias externas de tecnología sensible, electrónica, telecomunicaciones, y adquisición y/o venta de material bélico) a los Ministros de Interior, de RREE y Culto, de Hacienda, de Defensa Nacional y de Seguridad.
- J Mantener las actuales dependencias orgánicas y funcionales de las Direcciones Nacionales de Inteligencia Estratégica Militar y de Inteligencia Criminal

(2) Leyes Orgánicas de cada una de las FFAA que fijen los efectivos mínimos necesarios en modo permanente (planteles básicos), a efectos de satisfacer las necesidades dimensionantes de las capacidades operacionales necesarias para cumplir la Misión Primaria Fundamental que el IMDN tiene asignada desde la paz ⁷². Y cuyos lineamientos básicos, respeten los argumentos esbozados en múltiples antecedentes, dado que el régimen establecido por el Corpus Legal vigente, compendia doscientos años de orden militar propio y algún par de milenios de heredad militar recibida y sin embargo pareciera que “el mérito”, “la calidad y la excelencia”, la idoneidad “para el desempeño de la actividad militar...” fuese siempre atributo del “nuevo régimen” y no del antecedente, desvirtuando el servicio de las armas, mantenido siempre bajo sospecha. En virtud de lo cual la especialización profesional, pareciera no ser propia del hombre de armas, al presente y a través de su existencia, requiriendo su constante reincorporación a nuevas instancias administrativas y educativas.

⁷² Dto 638/18 art.3º: “La misión primaria fundamental del Instrumento Militar consiste en asegurar la Defensa Nacional ante situaciones de agresión externa”.

Criterio que desnaturaliza la concepción y aún la vida militar, que reclama a su vez como un supuesto derecho, la definitiva conformación de un sistema asimilado normativa y académicamente al ámbito civil, pareciera que esta instancia, es la única garante de la calidad profesional, requerida al hombre de armas.

No se aprecia en virtud de qué se enuncia el acceso a la formación y capacitación del personal entendido como un derecho, exclusivamente, habría que interpretar que en el régimen vigente no es un derecho o bien que en el nuevo régimen el formarse y capacitarse no será tenido como un deber.

Pareciera una visión unilateral de la justicia que atiende sólo a la faz distributiva, lo que debe recibir del todo la parte, pero no la legal, lo que debe dar la parte al todo. No se visualiza como de esto puede inferirse un “derecho”, por el contrario sólo puede ser interpretada como ausencia de “derecho” a la formación y capacitación en el ámbito militar vigente. Se aprecia un desdoblamiento y fragmentación de la naturaleza esencialmente militar, en virtud de la cual se reduce a lo técnico-instrumental, visto que la optimización del desempeño personal y organizacional se encuadra, asimilada al ámbito civil.

Surge, al presente, como un paliativo y a la vez un reconocimiento de condiciones de fragmentación que padece el hombre de armas entre la vocación, la profesión, la familia y la Institución en la que se desempeña, que no se solucionan con mecanismos de asistencia, por el contrario la Ley propuesta debe proveer en la remoción de las causas que generan la necesidad de asistencia. El animal y el esclavo son sujetos de necesidades, el hombre libre no se sujeta a la necesidad, ni al asistencialismo que la confirma y por eso puede disponer de sí al servicio de fines superiores.

Ello lejos de diluir la condición militar de aquello que histórica y racionalmente ha sido definición de su naturaleza, debe propender a confirmar lo indivisible del fin y el poder del Estado, más aún de la naturaleza política del hombre. Por lo cual, no se ha de confundir dos planos en la misma línea argumental del Criterio anterior, si bien es cierto que hay

principios generales de administración pública válidos, en cuanto servicio al bien del Estado, y adaptables “in extenso” o genéricamente al servicio de las armas, no lo es específicamente hablando, ya que es de naturaleza diversa *adquirir* el bien del Estado y *preservar* tal bien.

Así lo corroboran las Constituciones, Cartas Magnas, Leyes Fundacionales, etc. desde la *polis*, la res-pública, el burgos, el feudo, el reino, el imperio o el estado moderno, como el nuestro, que en su Constitución distingue ambas realidades.

Igualmente no pueden reducirse a particularidades lo que “in intenso” es una diferencia específica del servicio de las armas o profesión militar, dado que la intensidad de este servicio “castra” naturales derechos, propios del resto de los ciudadanos y aún de los servidores públicos. Estableciendo una diferencia específica que es de la naturaleza del servicio no de sus particularidades.

Tampoco es razonable, en cuanto a los procedimientos y organización implicados, el fijarle una finalidad instrumental adaptable a las necesidades de la política de Defensa. Una Ley de este tenor no puede circunscribirse a lineamientos de una política, sí al mandato constitucional de proveer a la defensa común, de allí a la Ley de Defensa Nacional que determina aquel mandato.

Que las políticas del área y las estrategias concurrentes sean instrumentales y adaptables a las necesidades de la política de defensa es del todo razonable y aún mandatorio. Pero que una Ley como la propuesta sea instrumental, flexible y adaptable a una política, no dejaría de ser contradictorio, con un documento de este tenor. Cuando la Ley como razón de lo justo debe ser el natural cause de la política, que pone en obra lo que la Ley manda. La política de defensa, con la importancia que tiene, no esta por encima de la Ley de Defensa, la cumple.

- (3) Ley de Organización y Movilización Territorial de la Defensa que involucre a todos los ciudadanos y sectores de la sociedad bajo jurisdicción de las leyes

argentinas, en particular al Ministerio de Transporte y Agencias de Administración y Gobierno tales como

J	Empresa Argentina de Navegación Aérea	EANA
J	Administración Nacional de Aviación Civil	ANAC
J	Servicio Meteorológico Nacional	SMN
J	Servicio de Hidrografía Naval	SHN
J	Instituto Geográfico Nacional	IGN
J	<u>Dirección Nacional de Control de Transito Aereo</u>	<u>DNCTA</u>

(4) Ley Orgánica de Producción para la Defensa que contemple

El cumplimiento de lo establecido en los artículos 45 y 46 de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, a partir de los cuales se imponía al Consejo de Defensa Nacional -lamentablemente jamás reunido, hasta el momento- la elaboración de anteproyectos de leyes que debían ser elevados a la consideración del Poder Ejecutivo Nacional, sobre muy diversos aspectos relativos a la defensa, entre los cuales se contaba una Ley orgánica de producción para la Defensa.

La ley tiene por objeto establecer el marco normativo en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas destinadas a la obtención y producción de medios para la defensa nacional, incluyendo la promoción de la investigación y el desarrollo científico tecnológico a ello asociado, para el equipamiento, sostén y funcionamiento del Instrumento Militar

La finalidad básica que persigue la ley es contribuir, en el ámbito del Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y en las Fuerzas Armadas, al logro de la mayor eficiencia y optimización posible de los procedimientos legales de gestión y las estrategias y metodologías logísticas aplicables, destinadas a la adquisición, recuperación y modernización del material de equipamiento, bienes y servicios que por su entidad y uso conforman los medios para la defensa nacional. Asimismo debe contemplar:

- a. Supervisión del Congreso Nacional a regímenes de transferencias tecnológica a terceros países, particularmente las de carácter sensible
- b. A organismos estatales nacionales como principales clientes/receptores de los bienes que se obtengan satisfaciendo requerimientos y necesidades propias de su actividad competente.
- c. Con mayoría estatal asignar al Ministerio de Defensa la conducción y articulación de tres subsistemas componentes:
 - De obtención de Medios para la Defensa (SOMDEF)
 - De Investigación y Desarrollo para la Defensa (SIDDEF)
 - De Producción para la Defensa (SIPDEF)
- d. Impulsar la investigación y el desarrollo científico tecnológico para su aplicación en la obtención de los citados medios para la defensa, con prioridad primaria en la producción industrial nacional de los mismos y secundaria en el ámbito internacional, con un régimen de compensaciones legalmente establecido. Asimismo, parece conveniente según la experiencia muestra, en cuanto a la generación de un órgano de logística que debería preceder y abordar la instancia de planeamiento logístico y la misma u otra las incorporaciones. Pareciera conveniente tener un solo organismo de incorporación de medios, con dependencias diferenciadas para:
 - mantenimiento de lo actualmente en servicio,
 - recuperación de medios, fuera de servicio, de sistemas vigentes,
 - modernización de los que ameritan ser preservados actualizados,
 - incorporación de medios que no se poseen ni se pueden desarrollar,
 - desarrollo de medios propios que no se poseen ni se pueden adquirir.

Este Centro logístico ejecutor optimizaría la adquisición y disponibilidad de medios en tiempo y espacio, potenciando la economía de recursos. Sin duda reclama un ajustado planeamiento logístico precedente en el

corto, mediano y largo plazo, como también la asignación de recursos en volumen y oportunidad, de lo contrario tendrá altos costos de gestión.

- e. Favorecer, la elaboración de instrucciones o directivas de nivel Ministerio de Defensa, para la obtención de medios para la Defensa en el marco de las actividades establecidas en el nuevo ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (Decreto N° 1729/07), previendo los recursos presupuestarios necesarios.

- f. Prever y sostener la fundamentación jurídica destinada a la eficiencia y optimización del funcionamiento legal de los elementos orgánicos existentes o a crear en el Ministerio de Defensa, para la obtención de medios para la Defensa. Incluyendo la responsabilidad primaria de ser, en el ámbito del CODENA, coordinador principal respecto de dinamizar la interacción entre Ministerios y agencias Estatales tales como:

Ministerios (Ámbito CODENA)

-) Del Interior, Obras Públicas y Vivienda
-) De Relaciones Exteriores y Culto
-) De Hacienda
-) De Producción y Trabajo
-) De Transporte
-) De Justicia y Derechos Humanos
-) De Seguridad
-) De Salud y Desarrollo Social
-) De Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología"

Agencias de I&D, Investigación aplicada y producción Nacionales

-) Comisión Nacional de Energía Atómica CONEA
-) Comisión Nacional de Actividades Espaciales CONAE
-) Dirección General de Fabricaciones Militares DGFM
-) Fabrica Argentina de Aviones FADEA
-) Talleres Navales Dársena Norte TANDANOR

) Complejo Industrial Naval Argentino	CINAR
) Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa	CITEDEF

Agencias de Administración y Gobierno Nacionales

) Empresa Argentina de Navegación Aérea	EANA
) Administración Nacional de Aviación Civil	ANAC
) Servicio Meteorológico Nacional	SMN
) Servicio de Hidrografía Naval	SHN
) Instituto Geográfico Nacional	IGN

Agencias de Administración y Gobierno Provinciales

) Investigación Aplicada	INVAP
--------------------------	-------

2. Reformular el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN):

- a) Categorizándolo de carácter general y abarcativo para todos los estamentos de la conducción central del estado nacional en cuanto a su alcance, y de Clasificación Secreto para su tratamiento.
- b) Estableciendo:
 - Su financiación por Sistema S3P (Plan, Programa y Presupuesto).
 - Que una vez iniciado el mismo el Ministerio de Seguridad, a requerimiento del Ministerio de Defensa, y en coordinación con el EMCFFAA, ponga a disposición los recursos humanos y materiales de las Fuerzas de Seguridad Federales que surjan como necesarios del proceso de Planeamiento Militar Conjunto (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria).

- Que la DPDN mute su condición de sectorial pasando a ser de carácter general para todos los organismos vinculados con la administración central del estado y de Clasificación secreta para su tratamiento.

Argumentación

- Asegurar y fortalecer los mecanismos de obtención y mantenimiento de las Capacidades Operacionales que surjan como necesarias proveer al IMDN
- Que el Plan de Capacidades Militares (Plan CAMIL) retenga su aptitud de ser actualizado según los plazos de planeamiento vigente (corto, mediano y largo plazo), para que el IMDN esté en condiciones de cumplir su Misión Primaria Fundamental en modo permanente⁷³

⁷³ Dto 683/18, artículo 3º : “.../....asegurar la defensa nacional ante situaciones de agresión externa”

CAPITULO 6

SINTESIS Y APORTE FINAL

En el convencimiento de sostener que todo lo escrito plasma la idea principal de como debiera instrumentarse la Política de Estado de nuestra Defensa Nacional en el siglo XXI, y consecuentemente los mecanismos de articulación vinculantes entre los niveles estratégicos Nacional y Militar, haciendo abstracción de la visión filo ideológica que anime a quien/es ejerzan el Superior Gobierno temporal de nuestra República en su momento, apreciamos que todo ello pasa por discernir algo tan simple como trascendente.

Es el que señala que siendo un objetivo nacional permanente la Defensa Nacional es una función inocua, que al tratar de transformarla en una realidad tangible el único espíritu que la anima es aquel que emana de la legislación específica que regula tal función, porque la estrategia nacional siempre deberá establecer quienes deberán hacer que cosas, cuando, donde, con qué, por qué y para qué en pro de nuestra Defensa en modo permanente.

Asistidos ahora por el derecho que emana de las leyes (por caso elegir o ser elegidos), la democracia habilita a los ciudadanos a recordar a sus gobernantes que solo poseen potestad suprema en su orden, que la misma no es indeterminada y menos aún absoluta.

Ello es a consecuencia de que el poder temporal del cual son depositarios se justifica en razón del fin para el que está establecido, y que en toda circunstancia se define por ese mismo fin (el bien común temporal), no por las convicciones personales que al respecto los animen, porque en esencia no dejan de ser servidores públicos de la sociedad de la cual provienen y a la cual se deben.

He aquí la razón de que todo lo escrito consistió en advertir que la situación internacional imperante, en el escenario estratégico globalizado del siglo XXI, está señalando a quienes nos gobiernan o a futuro aspiren a conducir los destinos supremos de nuestra nación, que deberán potenciar y sostener con acciones concretas las tres funciones gubernamentales básicas antes referidas, a la brevedad posible y en pro de

nuestra defensa según lo estipula la legislación vigente (acuerdo interno, planificación y conducción).

De no hacerlo se aprecia que en el presente siglo la República Argentina difícilmente pueda evitar correr diversos riesgos que en los hechos decanten en mutaciones de su morfología territorial, transferencias parciales de su poder estratégico en beneficio de organismos regionales y/o supranacionales, de actores no estatales, y/o llegado el caso de otro Estado Nación.

Parfraseando a Raimond Aron: *“quien no está dispuesto a asumir y sacrificarse por la defensa de sus propios intereses está condenado a asumir y sacrificarse por la defensa de los intereses de otros”*.

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

I) MARCO LEGAL

Vigente Administración Nacional

- Ley N° 24.430 Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. (15/12/1994)
- Ley N°11.672 Permanente de Presupuesto y Modificatorias (29/12/1932)
- Ley N°17.285 Código Aeronáutico. Habilitaciones y certificaciones (23/05/1967)
- Ley N°22.520 de Ministerios (18/12/1981)
- Ley N°23.554 del Servicio de Defensa (05/05/1988)
- Ley N°24.156 Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (30/09/1992)
- Ley N°24.059 de Seguridad Interior (17/01/1992).
- Ley N°24.354; Sistema Nacional de Inversiones Públicas. Observada por Decreto 1427/94. (29Ago1994).
- Ley N° 26.338 de Ministerios (05/12/2007)
- Dto. N° 0438/92 Ley de Ministerios, Texto Ordenado
- Dto. N°2.666/92; Reglamentación de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Dto N° 720/95; Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24354 (Creación BAPIN).
- Dto N°436/00; Reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado Nacional.
- Dto-Ley N°1023/01; del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.
- Dto. N°0357/02 Administración Pública Nacional
- Dto N° 207/03; Dirección Nacional Antártico e Instituto Antártico Argentino.
- Dto. N° 1854/07 Ley de Ministerios N°26338, Promulgación.
- Res. MECON N° 47/97 de la Secretaria de Hacienda, Relevamiento de Bienes Muebles, Inmuebles, de Cambio, de Consumo y Activo Financiero
- Res. MECON N° 515/00; de la Secretaría de Hacienda, Reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado Nacional.

- Res. MECON N° 175/04, Instrumentación del Sistema de Inversión Pública Nacional.

Vigente Área de Defensa

-)] Ley N° 19.101 Régimen Personal Militar (19/07/1971)
-)] Ley N° 19.348 Importación de Material Bélico para las FFAA. Excepciones para las Fuerzas Armadas (25/11/1971).
-)] Ley N° 23.554 Defensa Nacional (05/05/1988)
-)] Ley N° 24.948 FFAA, Bases de Reestructuración (18/03/1998)
-)] Dto. N°4.874/59; Derechos sobre la Importación de Material Bélico correspondiente a Planes Secretos aprobados por las Secretarías de Estado de Guerra, Marina y Aeronáutica.
-)] Dto. N°935/70; Ratificación de eximiciones cambiarias fijadas en el Decreto 4.874/59, para la Importación de Material Bélico para las FFAA.
-)] Dto. N° 2.921/70; Instrucciones a la Administración Nacional de Aduanas para la Importación de Material Bélico para las FFAA.
-)] Dto. N° 0438/92 Sustitución del TO de la Ley de Ministerios por el que, como Anexo I, integra el presente.
-)] Dto N°864/99; Control operacional y logístico del MD sobre las OMP.
-)] Dto N°436/00; Reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional
-)] Dto. N° 0355/02 Sustitúyese el art.1° de la Ley de Ministerios (TO Dto N° 438/92)
-)] Dto. N° 0357/02 Apruébase el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría,
-)] Dto. N° 0462/03 Régimen de incorporación del personal militar por períodos determinados.
-)] Dto. N° 0727/06 Reglamentación de la Ley N°23554 de Defensa Nacional
-)] Dto. N° 1168/06 Requierase al Consejo de Defensa Nacional la realización del Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional.
-)] Dto. N° 0788/07 Apruébase la estructura organizativa de la Secretaría de asuntos

- J Militares, de la Secretaría de Planeamiento y de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa.
- J Dto. N° 1729/07 Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN)
- J Dto. N° 1714/09 Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)
- J Dto. N° 2645/14 DPDN – Actualización
- J Dto. N° 0721/16 Delegación de Facultades Mindef.
- J Res. MD N° 503/95; Formación de la Junta Superior Logística (JSL).
- J Res. MD N° 861/99; Control operacional limitado del EMC sobre personal y contingentes en misiones de Paz.
- J Res. MD N° 871/01; Incorporación de Personal Militar en el MD. Bases de selección, ingreso y evaluación.
- J Res. MD N° 55/02; Sistema de Catalogación para la Defensa (SCD).
- J Res. MD N° 13/05; Sistema de Doctrina de la Defensa.
- J Res. MD N° 303/06; Requisitos de seguridad de aeronaves militares en transportes de fomento, de autoridades, apoyo a la comunidad y otras actividades.
- J Resolución MD N° 498/06; “Plan de Equipamiento para las Operaciones de Paz (PECOMP)”.
- J Res. MD N° 0768/06; Consejo Consultivo de Reforma Educativa de las FFAA.
- J Res. MD N° 18/07; Creación de elementos y doctrina para el control y ejecución de la Aeronavegabilidad Militar.
- J Res. MD N° 20/07 Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC - 2008).
- J Res. MD N° 371/07; Creación del Comité de Logística Conjunta (CLC).
- J Res. MD N° 626/07; del Ministro de Defensa: “Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa” (SIGID).
- J Res. MD N° 940/07 Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC).
- J Res. MD N° 1480/07; Creación de un Sistema de Evaluación y Control de Investigación y Desarrollo para la Defensa.
- J Res. MD N° 1481/07; Coordinación del Régimen de Personal de Investigación y Desarrollo para la Defensa.
- J Res. MD N° 1483/07; Regulación de compromisos de Organismos de Investigación y Desarrollo para la Defensa.

- J Res. MD N° 1587/07; Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las FFAA (SICAMAN).
- J Res. MD N° 299/08; Creación de la Comisión de Asesoramiento Técnico para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa (25/03/08).
- J Decisión Administrativa N° 344/97; Uso del Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común (SIBYS).
- J Decisión Administrativa N° 21/02; Estructura organizativa del Ministerio de Defensa.
- J Res. SP 64/06 del Secretario de Planeamiento para la Reglamentación de la Resolución Conjunta del MD 663 y la AFIP 2092.
- J Res. Conjunta MD AFIP N° 663/06 (AFIP 2.092/06), Plan Anual de Provisión en el Exterior de Material Bélico de las FFAA (PAPEMB).
- J Res. Conjunta MD MRECIC N° 476/08; Comisión Interministerial de Coordinación Logística Antártica.
- J Directiva MD N° 515/01; “Modernización del Sistema de Defensa Nacional”.
- J Res. Conjunta 476/2008; Comisión Interministerial de Coordinación Logística Antártica.

Estado mayor Conjunto (EMCFFAA)

- J Dto. N° 651/89; creación del Comando Conjunto de Transporte.
- J Dto. N° 1.037/89; creación del Comando Conjunto Antártico.
- J Dto. N° 1.531/92; creación del Comando Conjunto Territorial.
- J Dto. N° 1116/96 Directiva de Planeamiento Militar - DIPLAMIL (derogado por Dto. 1691/06 Directiva de Organización y Funcionamiento de las FFAA)
- J Resolución MD N° 1845/85; Facultades del Jefe del EMCFFAA.
- J Resolución MD N° 522/02; Creación Dirección General de Logística Conjunta.
- J Directiva MD N° 8/00; Modernización del Sistema Logístico Conjunto.
- J Directiva del EMCFFAA 02: Organización, supervisión, comando y control para la ejecución de OMP y otras acciones conducentes, (1999).
- J Directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto para la aplicación en las FFFAA del Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes - PACIC, año 2008.

- J Directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto para el Alistamiento y Despliegue del Contingente Conjunto Argentino “HAITÍ” (MINUSTAH), 2007.
- J Plan de Equipamiento Conjunto para las Operaciones de Paz – 2006, (PECOMP).
- J Plan Director del Instrumento Militar de las Fuerzas Armadas, Plan Jano – 2008.
- J Plan del Jefe del Estado Mayor Conjunto “Publicaciones para la Acción Militar Conjunta, 2005/ 2009.
- J Orientación del Jefe del Estado Mayor Conjunto para el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Objetivos Globales y Contribuyentes, 2007.
- J Orden Especial del Jefe del Estado Mayor Conjunto para la “Ejecución del Simposio de Investigación y Producción para la Defensa, (SINPRODE), 2007.
- J RC 00-01 “Doctrina Básica para la AMC” – P – Edición 2005 – Proyecto.
- J RC 00-02 “Diccionario para la AMC” – P- Edición 1999. Actualizado año 2005.
- J RC 10-02 “Reglamento Orgánico del Comando Conjunto de Transporte”.
- J RC 14-01 “Reglamento Logística de Personal para la AMC”.
- J RC 14-02 “Reglamento Logística de Material para la AMC”.
- J RC 14-03 “Reglamento Logística de Finanzas para la AMC”.
- J RC 14-04: “Reglamento Logística de Transporte para la AMC”.
- J RC 20-01 “Planeamiento para la AMC”. Edición 1986.
- J RC 20-01 “Planeamiento para la AMC–Nivel Estratégico Operacional y Táctico”. Edición 2005, Proyecto.
- J RC 20-02 “Reglamento Orgánico del EMCFFAA”.
- J RC 20-03 “Reglamento de Estrategia Militar. Generalidades. Método de conducción de conflictos. Edición 1999, Proyecto.
- J RC 20-03 “Planeamiento para la AMC – Nivel Estratégico Militar”. Edición 2007, Proyecto.
- J RC 20-04 “Planeamiento para la AMC en Situaciones de Crisis”.
- J RC 20-06 “Operaciones de Mantenimiento de Paz”.
- J RC 20-08 “Reglamento Orgánico del Comando Operacional”.
- J RC 23–04 “Reglamento de Normas para las Operaciones Antárticas Conjuntas”.
- J RC 24-05 “Normas de Procedimientos Conjuntos de Transporte”.
- J RC 24-07 “Régimen Funcional de la Dirección General Logística Conjunta”.

- J RC 24-30 “Normas y Procedimientos para las Funciones Logísticas en la AMC – Área Material”.
- J RC 24-31 “Logística de Transporte para la AMC”.

Armada de la República Argentina (ARA)

- J Reglamento Orgánico de la Armada RG-1-007.

Ejército Argentino (EA)

- J Directiva del Jefe del Estado Mayor General del Ejército N° 858/04, Procedimiento para la Obtención de nuevo equipamiento y Modernización de Efectos.

Fuerza Aérea Argentina (FAA)

- J Reglamento Aeronáutico de Conducción RAC N° 9.
- J Reglamento Aeronáutico de Conducción RAC N° 10.
- J Manual de Procedimientos Logísticos MAPL N° 14.

II) MARCO GENERAL

- J La Nación Argentina y su Sistema de Defensa, Luis Clementi, PROVENTUS, 2009.-
- J Manual de Teoría de la Gestión Económica de las FFAA, Thomas Scheetz, Ariel Silvio Pfurr y Miguel Ansorena Gratacos, NUEVOHACER, 2015.-
- J ACHARYA, Amitav y JOHNSTON, Alastair Iain, eds.: Crafting Cooperation Regional International Institutions in Comparative Perspective. Nueva York. Cambridge University Press (2007).
- J ADLER, Emanuel: Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations. Journal of International Studies, Vol. 26, No. 2, 249-277 (1997).
- J ADLER, Emanuel: Communitarian International Relations : The Epistemic Foundations of International Relations New International Relations. Taylor & Francis Routledge (2005).

- J ADLER, Emanuel y BARNETT, Michael (1998). "Security Communities", Cambridge University Press, London.
- J BALDWIN, David: Security Studies and the End of the Cold War, en World Politics, Vol. 48, No. 1 (Oct. 1995), John Hopkins University Press (1995).
- J BAYLIS, John y SMITH, Steve: The globalization of World politics: an introduction, Oxford University Press (2007).
- J BELLAMY, Alex J.: Security Communities and their Neighbours Regional Fortresses or Global Integrators?. Palgrave Macmillan (2004).
- J BERGAMASCHI, Jorge "La conducción superior necesaria de nuestra defensa nacional en el siglo XXI", ESGA, Set 2006.
- J BOERSNER, Demetrio.: Relaciones Internacionales de América Latina; Breve Historia. Editorial Nueva Sociedad (1982).
- J BOWERSOX Donald J.; CLOSS David; CUPER M. "Administración y Logística de la Cadena de Suministros" Editorial Mc Graw Hill 2007.
- J BUZAN, Barry: Rethinking Security after the Cold War. Cooperation and Conflict. vol 32 (1): 5-28 (1998).
- J BUZAN, Barry y LITTLE, Richard: International systems in world history, Oxford University Press, London, Cap. 4. (2000).
- J BUZAN, Barry y WAEVER, Ole: Regions and Powers: The Structure of International Security; Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press (2003).
- J BUZAN, WAEVER y DE WILDE: Security: A New Framework for Analysis, Lynne Rienner Publisher, London (1998).
- J CISNEROS, Andrés, diario Clarín, 20 Abr.93, pág.15.
- J CHIPMAN, John y LOCKHART SMITH, James: South America: Framing Regional Security. Survival: Global Politics and Strategy, vol. 51, no. 6, (December 2009–January 2010).
- J CHOMSKY, Noam, "Porque lo decimos nosotros", Paidós, Buenos Aires, 2017.
- J DE MARCO, Miguel Angel, "Historias de la Historia Argentina", Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2013
- J DIAMINT, Rut, "Defensa y realismo en América Latina", Universidad Torcuato di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.

- J FLEMES, Daniel: Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina - Una Propuesta Teórica, December 2001, Instituto de Estudios Iberoamericanos , Hamburgo, Alemania, presentado en Santiago, (2003).
- J FLEMES, Daniel: Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. Revista Sociología Política, Curitiba, 24, (jun. 2005).
- J FLEMES, Daniel y RADSECK, Michael: Creating Multilevel Security Governance in South America. GIGA Institute of Latin American Studies. Hamburgo. No 117 (diciembre 2009).
- J FONTANA, Andres: Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y Oportunidades para el Continente Americano, Instituto del Servicio Exterior de la Nación Buenos Aires, (1996).
- J FUCHS, Ruth: ¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Revista de Ciencia Política, Vol. 26, Nº 2 (2006).
- J GARNETT, John, Determinación de Políticas en materia de Defensa *, en La Administración de la Defensa (“The Management of Defence”). Londres: Macmillan, 1976.
- J GRABENDORFF, Wolf: La seguridad regional en las Américas, enfoques críticos y conceptos alternativos . Friedrich Ebert Stiftung en Colombia-Fescol, Bogotá, Fondo Editorial Cerec (2003).
- J GRATIUS, Susanne: A South American NATO? Brazil and the chances for a South American Defence Council. FRIDE, (10 de abril de 2008).
- J GUTIERREZ MELLADO-SEPÚLVEDA, Isidro, “Seguridad Humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica”, Instituto Universitario General (comp.) UNED, Madrid, 2007
- J HOBSBAWM, Eric: Naciones y nacionalismo desde 1780, Grijalbo, Barcelona (1998).
- J HOFFMANN, S., El Estado de Guerra (“The State of War”) (Nueva York y Londres: Praeger, 1965), 162.
- J HOLSTI, Kalevi Jaakko. The state, war, and the state of war. Cambridge University Press, 1996.

- J HUNTINGTON, Samuel P., Una Defensa Común: Programas Estratégicos de Seguridad Nacional (“The Common Defense: Strategic Programs in National Security”). (Nueva York y Londres: Columbia University Press, 1961), 3-4.
- J HUNTINGTON, Samuel, “El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995
- J “Choque de Civilizaciones y la Reconfiguración del orden mundial” Ed. Simon & Schuster, 1996.
- J HURRELL, Andrew: Security in Latin America. International Affairs (Royal Institute of International Affairs), Vol. 74, No. 3 (Jul., 1998).
- J HUSER, Herbert, “Argentine Civil-Military Relations. From Alfonsín to Menem”, Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University Press, Washington D.C., 2002
- J JAUNARENA, José Horacio, diario Clarín, 07 Abr.93, pág.13.
- J KACOWICZ, Arie M; Peaceful Territorial Change; Studies in International Relations; University of South Carolina Press, (1994).
- J KACOWICZ, Arie: “Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective”, State University of New York Press, New York. (1998).
- J KASANZEW, Nicolás, “MALVINAS, A SANGRE Y FUEGO”, Ed. Argentinidad, Buenos Aires, 2017.
- J KEENAN, George, “The sources of soviet conduct”, en Foreign Affairs, vol. 25, julio 1947
- J LANÚS, Juan Archibaldo “La Argentina Inconclusa”, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2015.
- J LANÚS, Juan Archibaldo “Repensando Malvinas”, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2016.
- J LEÓN WOPKE, M. Consuelo: Hemisferio Occidental: un concepto mítico relevante de las relaciones interamericanas 1939-1940, Revista Diplomacia, No. 72, marzo-junio 1997
- J LÓPEZ, Ernesto, Gustavo y SCHEETZ, Tomas, “Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina” (comps.), Editora Buenos Aires, Buenos Aires, 1995, pág. 366

- J LÓPEZ, Ernesto, “Control civil sobre los militares y política de defensa”
Altamira, Buenos Aires, 2007
- J MARES David R., *Violent Peace. Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, New York, Columbia University Press, 2001.
- J MOLLER, Bjorn: *Defensa no-ofensiva y fomento de confianza en Sudamérica*,
Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 10(3): 12-19(1995).
- J MORGENTHAU, Hans, “Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986
- J NAIM, Moisés, “El fin del Poder”, Ed. Debate, Buenos Aires, 2017.
- J PACHECO GAITÁN, Guillermo Alfredo: *La Arquitectura De La Seguridad Hemisférica: Una perspectiva a partir de la Conferencia Especial sobre Seguridad*, Tesis USAL-CID, 2006.
- J PACHECO GAITÁN, Guillermo Alfredo: “Políticas de Defensa y elaboración de Libros Blancos: experiencias latinoamericanas”, REDES 2003, Guatemala CHDS, octubre 2003
- J PAVÓN, Héctor, “Los intelectuales y la Política en la Argentina”, Ed. Debate, Buenos Aires, 2012.
- J PION-BERLIN, David: *Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone*. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, No. 1 (Spring, 2000).
- J POWELL, Colin, “Principios que Funcionan”, Ed. HarperCollins Español, Nashville, Tennessee, EUA, 2016
- J QUINTANA, Juan Ramón (coord), “Los libros blancos de la Defensa: concertación política y diseño estratégico comparado”, La Paz, UAPDE, junio 2001
- J RACANA, Raúl, “Siglo XXI, el mundo de la Estrategia”, Ed. 1884, Círculo Militar, Buenos Aires, 2016.
- J ROCHA, Néstor, RODRIGO, Franco, SCEPPACUERCIA, Héctor, “Los Intereses Nacionales”, Centro de Estudios Estratégicos” del EMCOFFAA, 1993.
- J ROJAS ARAVENA, Francisco: *América Latina: alternativas y mecanismos de prevención en situaciones vinculadas a la soberanía territorial*”, en *Paz y Seguridad en las Américas*, No.14, disponible en el sitio web Foro Internacional Democracia y Cooperación, www.eurosur.org.

- J SANAHUJA, ANTONIO; ¿Un Mundo unipolar, multipolar o apolar?: El Poder Estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz. Madrid. Tecnos/Universidad del País Vasco. (2007)
- J SARTORI, Giovanni, “La carrera hacia ninguna parte”, Ed. Taurus, Buenos Aires, 2016.
- J SENHORAS, Elói Martins: O Conselho Sul-Americano de Defesa e as Percepções da Construção da Segurança Cooperativa no Complexo Regional da América do Sul. Ponencia presentada en la Conferencia Subregional del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Cartagena de Indias, Colombia, (2009).
- J SEPÚLVEDA Isidro, ALDA Sonia (eds.) La administración de la Defensa en América Latina, Normativa y organización de la Defensa. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED (2008).
- J SERBIN, Andrés: Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe, Deliberación Virtual: Creando una Agenda Hemisférica Común, Documento de Antecedentes, CRIES (2003).
- J SERBIN, Andrés: América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?. Nueva Sociedad, No 219, (enero-febrero de 2009).
- J STORANI (h), Conrado H. , Hipótesis de Conflicto (2a. Parte), Buenos Aires, 1991, pág.55.
- J SWIFT, Adam, “¿Qué es y para qué sirve la filosofía política?”, Ed. Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2016.
- J ULUSOY, H.: Revisiting Security Communities after the Cold War: The Constructivist Perspective, Journal of International Affairs, Vol. 8, September-November 2003 (2003).
- J TOCQUEVILLE, Alexis de, “La Democracia en América”, FCE, México, 1995, Parte III,
- J VAN KLAVEREN, Alberto: “El grupo de Río: quince años de cooperación política regional”, en El papel de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y promoción de la democracia, Washington DC, 20 de febrero 2001
- J VARAS, Augusto y CARO, Isaac (editores): Medidas de Confianza Mutua en América Latina, FLACSO, Santiago, 1994.

- J “Estudio comparado de Políticas de Defensa”, parte I y II, Centro de Estudios Estratégicos, EMCOFFAA, Ministerio de Defensa. Buenos Aires, 2005.
- J La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. MINIDEF, Dictamen Mesa 1, pág. 27 a 37, 2003.
- J Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa, MINDEF 2008, Págs75 a 83.
- J Varios Autores, “Malvinización y desmentirización”, Ed. Fabro, Buenos Aires, 2013.