



## MAESTRÍA EN DEFENSA NACIONAL

### TESIS DE MAESTRÍA

Los recursos naturales como eje de la política de defensa de la República Argentina entre  
2007 y 2015.

Un análisis a partir del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

DIRECTORA: Magister Sol GASTALDI

CO DIRECTORA: Lic. Victoria LANDETCHEVERRY

MAESTRANDO: Lic. Juan Carlos CALVO

12 de Septiembre de 2019

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

REPÚBLICA ARGENTINA

## ÍNDICE

<b>Item</b>	<b>Página</b>
Abreviaturas	3
Introducción	5
Estado de la Cuestión	16
Principales enfoques teóricos	26
Capítulo 1: Los recursos naturales estratégicos y la política de defensa argentina	49
Capítulo 2: El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional	72
Figura 1. Ciclo de Planeamiento de Defensa Nacional	98
Capítulo 3: El planeamiento estratégico militar en relación a la defensa de los espacios soberanos y los recursos estratégicos	107
Figura 2. Áreas de Capacidad	113
Figura 3. Esquema de Capacidades Militares	115
Conclusiones	132
Bibliografía	148

## ABREVIATURAS

AEME	Agresores Externos Militares Estatales
ARA	Armada Argentina
AREMIL	Apreciación Estratégica Militar
CDS	Consejo Sudamericano de Defensa
DPDN	Directiva de Política de Defensa Nacional
DEMIL	Directiva Estratégica Militar
DEPEM	Directiva de Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar
EA	Ejército Argentino
EEUU	Estados Unidos
EMCFFAA	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
FAA	Fuerza Aérea Argentina
FFAA	Fuerzas Armadas
IMN	Instrumento Militar de la Nación
PEM	Planeamiento Estratégico Militar
PROCAMIL	Proyecto de Capacidades Militares

PLANCAMIL	Plan de Capacidades Militares
RUGB	Reino Unido de Gran Bretaña
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

## INTRODUCCIÓN

Tras el regreso de la democracia en la República Argentina en diciembre de 1983, la política de defensa fue puesta en una profunda revisión. El gobierno que asumió con la presidencia del doctor Raúl Alfonsín comprendió que las Fuerzas Armadas mantenían una presencia importante en el escenario político nacional.

Así, la necesidad de consolidar el sistema democrático en la Argentina orientó al gobierno nacional para propiciar diversas reformas políticas y normativas que dieran lugar al gobierno civil del sistema de defensa nacional y de esta manera reconstruir el vínculo de las Fuerzas Armadas con la sociedad argentina.

La construcción del marco legal para la conducción civil de la defensa nacional fue una de las principales medidas adoptadas. De esta manera, las autoridades nacionales buscaron reducir la influencia política y las prerrogativas que tenían las Fuerzas Armadas, construidas tras décadas de hegemonía en el sistema político argentino.

La sanción de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 en 1988 fue el hecho político sobresaliente en este sentido. Esta norma reemplazó la antigua Ley de Defensa de 1966, cuya vigencia por más de veinte años, había consolidado la injerencia de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior en la Argentina.

La trascendencia de la nueva ley para el sistema democrático fue sustancial. El Congreso de la Nación, en un acuerdo general de los partidos políticos que lo integraban, estableció inequívocamente las misiones específicas de las Fuerzas Armadas, dedicadas de forma exclusiva a las tareas de la defensa exterior.

Posteriormente, la sanción de las leyes de Seguridad Interior -Ley Nro. 24.059- en 1992, y de Inteligencia Nacional -Ley Nro. 25.520- en 2001, consolidaron aquella separación de funciones entre defensa y seguridad.

Tras el gobierno del Presidente Alfonsín, en la década de los noventa sobrevino la delegación de los asuntos de la defensa nacional, que se produjo por la decisión de los funcionarios del Ministerio de Defensa de reducir su participación en la conducción de la política militar. Así, las Fuerzas Armadas debieron asumir responsabilidades propias de la conducción política y, al no continuarse el gobierno civil, se consolidaron facultades y políticas que mantuvieron la autonomía militar.

Al mismo tiempo, el escenario global, regional y el propio de la República Argentina, se encontró con un proceso de cambio estructural por el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de nuevos desafíos en materia de seguridad internacional.

En este sentido, la carencia de reglamentación de la Ley de Defensa Nacional dejó abierto un espacio de interpretaciones y matices que permitieron ciertos debates sobre la política de defensa y el rol de las Fuerzas Armadas, especialmente en torno a las dedicaciones exclusivas de las fuerzas en materia de la defensa externa de la Nación.

Estas diferencias, sin embargo, se zanjaron hacia principios del siglo XXI. El Gobierno nacional que asumió en 2003 decidió retomar las cuestiones pendientes de la conducción política de la defensa nacional. La gestión se orientó a consolidar el gobierno civil y, en este sentido, emitió la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, tras dieciocho años de su sanción, fue un punto de partida decisivo.

A partir de allí, el poder político adoptó determinadas definiciones políticas que dieron un sentido al periodo, en torno a la decisión de participar en la conformación de la política de defensa nacional. En este marco, una de estas definiciones fue la relacionada con el planeamiento estratégico de la defensa, hasta ese entonces reservado a los funcionarios militares.

De esta manera, se inició un proceso novedoso en cuanto a su componente político y en relación a la participación directa de las autoridades civiles en la formulación de esta política pública.

*La importancia de la propuesta de esta investigación.*

Tras la crisis económica y social de 2001 y el gobierno de unidad nacional del presidente Eduardo Duhalde, el 25 de mayo de 2003 el doctor Néstor Kirchner asumió la presidencia de la República Argentina. El presidente Kirchner decidió una política de defensa y militar que puso en eje la necesidad de limitar la autonomía castrense y fortalecer al Ministerio de Defensa de la Nación con las herramientas suficientes para ejercer una política conducida por los funcionarios civiles.

La gestión del Ministerio de Defensa entre mayo de 2003 y diciembre de 2005, sentó las bases para la generación de las normas que completaran el marco legal de la Ley de Defensa Nacional. Una de estas acciones fue la convocatoria al debate en torno a la defensa nacional en los inicios del siglo XXI y el rol de las Fuerzas Armadas para afrontar su defensa exterior en un marco regional de paz. Por otro lado, el gobierno nacional propendió a reinstaurar la búsqueda de justicia por los sucesos ilícitos acaecidos entre 1976 y 1983.

Con el cambio de autoridades en el Ministerio de Defensa en diciembre de 2005, en 2006 el Poder Ejecutivo nacional reglamentó la Ley 23.554 de Defensa Nacional, sancionada en 1988. La reglamentación de la Ley continuó el espíritu legislativo consensuado en la década de los ochenta y consideró, asimismo, ciertos planteos contemporáneos respecto a las misiones de las Fuerzas Armadas. Posteriormente, esta decisión se enmarcó en una serie de reformas administrativas y legales, cuyo fin fue consolidar el efectivo gobierno político iniciado tras el regreso de la democracia en 1983.

En este marco, las Fuerzas Armadas se adecuaron a un contexto regional en avanzado proceso de integración política y económica y declarado como zona de paz sudamericana. Esta situación permitió la adopción de un nuevo método de planeamiento estratégico militar, distinto al tradicional de hipótesis de conflicto empleado desde fines del siglo XIX.

Parte de estas reformas se orientaron a la creación de instrumentos de gestión burocrática para modernizar la política de defensa y el diseño del Instrumento Militar. De esta manera, el Poder Ejecutivo nacional emitió el Decreto 1601/2006 de Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas y el Decreto 1729/2007 de Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. Ambas normas establecieron claras definiciones sobre los principios y lineamientos para la formulación de la política militar.

Consolidada la modernización normativa, en los años subsiguientes los actores del sistema de defensa nacional iniciaron las tareas que la nueva legislación le encomendaba. El planeamiento estratégico de la defensa fue una de las responsabilidades que las gestiones civiles y militares llevaron a cabo a partir de las decisiones del Poder Ejecutivo nacional.

Entre los años 2007 y 2015, se desarrollaron los dos periodos de gobierno de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner. En dicho periodo, asimismo, se produjeron las normas y los documentos que serán liminares para nuestro estudio, como el Decreto Nro. 1729/2007 que estableció el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional –dictado hacia el fin del gobierno del presidente Kirchner- de noviembre de ese año, así como la Directiva de Política de Defensa Nacional emitida en 2009, el Libro Blanco de la Defensa de 2010, la finalización del primer ciclo de planeamiento en 2011 y la actualización de la Directiva en 2014 y el consecuente lanzamiento del segundo ciclo de planeamiento de la defensa.

De esta manera, entre los años 2007 y 2015, las gestiones del Ministerio de Defensa de la Nación y del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas realizaron de forma conjunta el planeamiento estratégico de la defensa. A partir del dictado de la Directiva de Política de Defensa Nacional –DPDN- en 2009, se realizó un ciclo completo de planeamiento, que se extendió hasta 2011. Luego se dió inicio al segundo ciclo, a partir de 2014, con la sanción de la actualización de la directiva política.

En ambos ciclos de planeamiento estratégico, tanto en su capítulo civil como en el ámbito estratégico militar, se introdujo un eje novedoso, que respondía a una tendencia global, la preservación y defensa de los recursos naturales estratégicos.

Del mismo modo, en este periodo se sucedieron diversos hechos políticos sustanciales los cuales tuvieron una incidencia directa en la consideración de los recursos naturales como objeto de una política de Estado que tendió a la preservación del dominio soberano de estos bienes.

En 2008, el nivel estratégico nacional –la Presidencia de la Nación y el Ministerio de Defensa de la Nación-, introduce la temática de los recursos naturales como eje de la política de defensa. Esta consideración, sin embargo, no es casual sino que tiene antecedentes en el debate internacional sobre los asuntos de la defensa, como también en el ámbito regional y local, en el debate económico y en las propias Fuerzas Armadas.

La problemática de los recursos naturales como concepto estratégico se insertó fuertemente en los ciclos de planeamiento, en torno a un contexto político que considera la soberanía nacional sobre los recursos estratégicos como una prioridad. Desde los niveles políticos superiores, al igual que en el nivel estratégico militar, se hizo referencia a la cuestión de los recursos naturales como potencial fuente de conflictos en el transcurso del siglo XXI. Estos conceptos fueron considerados posteriormente en la formulación de los lineamientos políticos que determinaron el planeamiento estratégico de la defensa en este periodo.

Desde las principales potencias globales, la temática se aborda desde la posibilidad de conflictos por la disputa en torno al uso y control de los recursos. Desde luego, el crecimiento que la población mundial y el aumento de la demanda de alimentos, minerales y energía son elementos que exponen las estrategias de los países centrales para sostener el dominio de las fuentes de recursos naturales en todo el planeta.

Sin embargo, otros enfoques consideran el aprovechamiento de los recursos propios para el desarrollo económico y el bienestar de las sociedades. Tal es así que consideraremos que la defensa de los recursos naturales no es una exclusiva misión en sí misma, sino como una serie de políticas de Estado cuya finalidad es la protección de recursos como parte de un proceso económico, social y también político para un país.

En igual sentido, en el ámbito regional, en la Unión de Naciones Suramericanas, la temática de los recursos naturales se convirtió en un eje de integración en el ámbito de la defensa en estos años. Los jefes y jefas de Estado y Gobierno de la región sostuvieron la importancia de los recursos naturales en sus economías y sociedades nacionales, al igual que la demanda de estos productos en el comercio internacional, un hecho que potenció las finanzas de la región desde principios de siglo.

Como se señaló, los recursos naturales estratégicos son considerados en el planeamiento de la defensa nacional de la República Argentina a partir de la comprensión certera del escenario global que demanda recursos de forma incesante en este periodo.

Tal es así que el tema de los recursos naturales es observado en este trabajo desde la concepción de una de las características propias de un Estado nacional, cual es la defensa de la soberanía y la preservación de la integridad territorial.

Por todo esto, la presente Tesis de Maestría propone investigar el planeamiento estratégico de la defensa entre 2007 y 2015, analizando la inclusión de los recursos naturales como eje de la política de defensa en la Argentina en el desarrollo de los ciclos de planeamiento que se sucedieron entre estos años.

Para ello, nuestro problema de investigación se propone responder la siguiente pregunta: cómo abordó el planeamiento estratégico de la defensa el eje de los recursos naturales estratégicos y de qué manera los incorporó en las misiones y funciones del Instrumento Militar de la Nación entre los años 2007 y 2015.

En este orden, el objetivo general de este trabajo será aportar al conocimiento de la política de defensa argentina entre los años 2007 y 2015 por medio de la investigación del

planeamiento estratégico de la defensa formulado por el Gobierno nacional y el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas en este periodo, en función de la defensa y la preservación de los recursos naturales en el territorio argentino. Con ese fin, planteamos los siguientes objetivos específicos:

1. Reconocer características específicas de los recursos naturales que los posicionan como elementos estratégicos por las principales potencias globales y para la República Argentina y su consideración en las directivas políticas de defensa.
2. Abordar el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional como una metodología de diseño, implementación y mejora de la política de defensa de la República Argentina, entre los años 2007 y 2015.
3. Identificar y describir los lineamientos políticos y militares surgidos de los niveles estratégico nacional y militar –Presidencia de la Nación y Ministerio de Defensa de la Nación y Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, respectivamente- y sus implicancias concretas en el planeamiento en torno a los recursos naturales estratégicos.

Esta tesis se propone como una investigación de alcance exploratorio, dado que el tema analizado en este trabajo –el planeamiento de la defensa nacional entre los años 2007 y 2015- no ha sido abordado con profundidad hasta el presente. Asimismo, proponemos investigar sobre temáticas que convergieron en este periodo de tiempo –defensa y recursos naturales- que introducen una variable novedosa en lo que es el planeamiento de la defensa como política pública. A estos fines, se trata de generar un aporte a la comunidad científica que sirva de antecedente a futuras investigaciones.

Para llevar a cabo este trabajo, recurrimos a las técnicas cualitativas de investigación, como el análisis y la observación crítica de las normas y documentos oficiales propios de la defensa nacional del periodo 2007 - 2015, como también de bibliografía especializada sobre el gobierno civil de la defensa, el planeamiento estratégico y los recursos naturales estratégicos. Asimismo, se empleó como técnica de recolección de datos la realización de entrevistas a protagonistas civiles y militares del periodo en estudio con el fin de aportar a una mayor comprensión de la época histórica y de su contexto, y de la gestión desarrollada en esos años.

*Aportes al campo de la defensa nacional en la República Argentina.*

Entendemos que esta investigación puede aportar al campo de la defensa nacional desde la comprensión del planeamiento estratégico de la defensa. Así, y como una política pública diseñada e implementada por el Estado argentino a partir de 2007 y desarrollada hasta 2015, dio como resultados la generación de dos ciclos de planeamiento.

La implementación de una política como lo fue el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional fue novedosa dado que, por primera vez en la Argentina, el poder político decidió intervenir en la conformación del planeamiento de la defensa. Hasta este entonces, existía un antecedente en el planeamiento de la defensa realizado hacia fines de la década de los noventa, surgida a partir de un mandato presidencial. Sin embargo, aquel planeamiento fue realizado por funcionarios militares, sin que mediara una supervisión política del nivel estratégico superior, tal como expresa la Ley de Defensa Nacional y las normas en la materia.

En nuestro caso, no solo la gestión civil intervino en el planeamiento, otorgándole orientación política y supervisándolo en todo su proceso. Asimismo, adecuó la política militar al contexto político de la República Argentina en términos de la política exterior y el contexto regional imperante desde la reinstauración democrática en el continente sudamericano y en el Cono Sur especialmente.

Por esto, aproximarnos al estudio de este periodo, considerando la producción documental y la experiencia alcanzada entre el Ministerio de Defensa de la Nación y en el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas es, a nuestro entender, de una riqueza importante dado que estos procesos se incorporaron como parte de la formulación de la política defensa nacional en sí misma.

Por último, es destacable para nosotros observar cómo se integraron el ámbito civil y el militar, de manera exitosa, en torno a la formulación del planeamiento estratégico de la defensa nacional.

#### *Orden de la presentación de los temas*

La presente tesis hace foco en este proceso de construcción del marco normativo que tiene sus orígenes en 1988 con la sanción de la Ley de Defensa Nacional y que se completa en los años 2006-2009 con la sanción de diversos instrumentos legales que otorgaron una serie de directivas y procedimientos para la conformación de la política de defensa y militar.

Luego de presentar el estado del arte respecto de las cuestiones de la defensa nacional y el planeamiento estratégico, presentamos el marco teórico que sustenta nuestra investigación.

La presente tesis contiene un primer capítulo donde observaremos la importancia de los recursos naturales como factores considerados en la política de defensa de ciertos estados,

dada la creciente demanda y la escasez previstas para el mediano plazo. Del mismo modo, podremos apreciar cómo consideró la República Argentina esta cuestión en las directivas políticas, en función de la misión exclusiva de asegurar la soberanía e integridad territorial.

En el capítulo segundo se presenta la temática del planeamiento estratégico de la defensa como una política pública y cómo esta se adaptó al caso argentino. Allí podremos analizar las principales normas que dan lugar al planeamiento, como los documentos estratégicos que lo componen y cómo se diseñó el planeamiento en torno a los lineamientos políticos del periodo, sustanciales para el planeamiento que se sucede posteriormente.

En el capítulo tercero, abordamos el planeamiento militar, ordenado por el lineamiento político superior, del cual se derivan las misiones, funciones y concepciones del Instrumento Militar en relación a la preservación de los recursos naturales estratégicos.

Finalmente, avanzamos en las conclusiones del trabajo.

## **Estado de la cuestión.**

En la Argentina existe una extensa variedad de investigaciones y producción bibliográfica en torno a las relaciones cívico militares. En este sentido, es necesario presentar la evolución de un proceso político que logró, desde el regreso de la democracia hasta los años en análisis, al gobierno político de la defensa nacional. En parte, que existiera un sólido vínculo político y profesional entre el ámbito civil y militar, permitió avanzar en las decisiones y la implementación de políticas públicas de defensa, como el caso del planeamiento estratégico.

Por lo tanto, expondremos a continuación los antecedentes de investigación relevados, en primer lugar, orientados a la construcción de conocimiento en torno a las relaciones civiles-militares para luego señalar los aportes relacionados con los recursos naturales y la defensa nacional y por último, los vinculados con el planeamiento militar.

Ernesto López (1994) presenta una relación histórica sobre los conceptos de autonomización y corporatización del ámbito militar. Respecto de la autonomización de las Fuerzas Armadas, esta se refiere a la pérdida de subordinación de las instituciones militares hacia el poder político. Por su parte, otro concepto destacado, la corporatización militar, se comprende como la creciente capacidad de los militares para definir de forma autónoma y según los propios criterios castrenses diversos aspectos de las fuerzas, como sus funciones y misiones, la doctrina, la estructura orgánica y la relación con el ámbito político y la proyección que las Fuerzas Armadas realizaron sobre el Estado.

De esta manera, López analiza la participación de los militares en la política argentina desde el golpe militar de la Revolución Libertadora en 1955 y la creciente autonomía que

fueron adquiriendo las Fuerzas Armadas respecto del sistema político. Este proceso de autonomía tuvo su apogeo en 1976 con la instauración del Proceso de Reorganización Nacional, donde los militares dominaron de forma total la escena política nacional y alcanzaron una corporatización tal que definieron por sí mismos sus misiones, doctrina y la estructura de las fuerzas.

Este análisis en torno a la autonomización y la corporatización de López se continúa en la etapa democrática inaugurada en 1983, periodo en el que las autoridades democráticas se proponen alcanzar la subordinación militar.

Jorge Battaglini (2010; 2011; 2013) establece la significación de los términos de política militar y de política de defensa. Mientras la política militar refiere a las decisiones que orientan la actividad propiamente militar, la política de defensa se conforma en torno a las definiciones estratégicas que toma el poder político respecto de la comprensión del entorno exterior y el posicionamiento que adopta el Estado para defenderse ante eventuales agresores. Esto, a su vez, tiene una relación estrecha con la conducción, la organización, la doctrina y el rol que ocupan las Fuerzas Armadas en el Estado. De ambas políticas, surge el gobierno político de la defensa, que es la conducción efectiva de los asuntos de la defensa nacional por parte de los funcionarios civiles.

Marcelo Saín (2004) analiza el debate en torno a las nuevas amenazas –narcotráfico, terrorismo, el crimen organizado, entre otras- y el rol de los militares. En este periodo, Saín resalta críticamente la permeabilidad que el discurso sobre la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna ha tenido en ámbitos oficiales del gobierno argentino. De esta manera, desarrolla el concepto de consenso democrático respecto del

“consenso político mayoritario en favor de la no intervención castrense regular en los asuntos de la seguridad interior” (SAIN: 2004, pág. 175).

En su obra “Los votos y las botas” (2010), Saín hace referencia a la política de defensa nacional observada desde la responsabilidad del actor civil en la materia. Tras revisar con detalle el proceso de instauración democrática y la convivencia de la dirigencia política con el actor militar –que mantiene un poder corporativo sustancial-, presenta un necesario contraste entre los modelos de defensa imperantes en la segunda mitad del siglo XX, el modelo de la defensa nacional versus el modelo de la seguridad nacional, surgido a partir de fines de los años cincuenta.

Asimismo, analiza los desafíos pendientes para la democracia argentina, que se centran en una modernización del sistema defensivo militar. Estas tareas se vinculan con los cambios institucionales, económicos y políticos que tuvieron lugar desde 1988 en el sistema internacional y en la región. Asimismo, describe el proceso de fortalecimiento del gobierno civil que se produjo con la implementación de políticas de gestión sobre los asuntos defensivos - militares en la gestión de la Ministro de Defensa Nilda Garré entre los años 2005 y 2010.

Por su parte, Germán Montenegro (2007, 2012, 2013) realiza un aporte en relación al gobierno civil de la defensa devenido desde la recuperación democrática en 1983. El autor describe una primera etapa en torno a las relaciones cívico militares que ubica en el gobierno del Presidente Raúl Alfonsín y el principio del gobierno del Presidente Carlos Menem, en el que se alcanza la subordinación política de los militares. Posteriormente, y especialmente a partir de 2005, se genera una segunda etapa que es la del efectivo gobierno político de la defensa, con formulación de una serie de normas complementarias a la Ley de

Defensa Nacional que otorgan al Ministerio de Defensa de la Nación mayores fortalezas para la gestión.

Montenegro refiere a la construcción de la normativa como una etapa de consolidación del gobierno civil de la defensa, que logra reducir los márgenes de autonomía y corporatización de las Fuerzas Armadas, por medio de reglas y procesos de gestión previamente establecidos.

De esta manera, este conjunto de normas significó,

adoptar una serie de decisiones e implementar un conjunto de iniciativas tendientes a revertir aceleradamente la situación general de “delegación” de la conducción de los asuntos militares, procurando instalar de manera efectiva el gobierno político sobre los mismos a partir de la subordinación burocrática de los militares (MONTENEGRO y FERNANDEZ: 2012, pág. 13)

Retomando el concepto de gobierno político, Montenegro y Fernández hacen mención de los desafíos que implicó asumir la conducción por parte del ámbito civil, la necesidad de contar con instituciones y personal idóneo para llevar a cabo el diseño y la gestión de los asuntos de la defensa nacional. En este sentido, el autor señala que los principios organizacionales y funcionales establecidos en la ley de Defensa Nacional en 1988 no se implementaron a su tiempo, hasta que surgió la decisión política de ejercer de forma efectiva el gobierno civil de la defensa a partir de la gestión de la ministra Garré. Sin embargo, esta etapa no pudo escindirse de dificultades –la carencia de una estructura ministerial, de procedimientos internos y de personal acorde al desafío impuesto por la gestión–, lo cual generó una limitación en la implementación del gobierno político, que derivó en el establecimiento de prioridades para la gestión.

Siguiendo esta línea de trabajo, Luciano Anzelini (2012) observa que fue el consenso democrático y la legislación que generó –la ley de defensa nacional, de seguridad interior y de inteligencia nacional-, lo que sentó las bases para desarrollar la segunda etapa de normativización de la política de defensa. Así, la normativización y su puesta en funcionamiento, fue la tarea pendiente para avanzar en funciones que se encontraban en potestad de las Fuerzas Armadas, en las cuales el poder civil no había tenido injerencia, como el caso del planeamiento estratégico.

En la misma línea, Luciano Anzelini e Iván Poczynok (2013) reflexionan respecto a las gestiones civiles en el ámbito de la defensa, algunas de ellas deficitarias en algunos aspectos, dado que la sola presencia de civiles en los espacios de gestión no logró por sí mismo consolidar integralmente el gobierno político de la defensa. Destacan, entonces, que entre 2003 y 2013, luego de la decisión de impulsar la agenda de asuntos estrictamente profesionales en el ámbito militar, se logró desarrollar la dimensión estratégica de la defensa, el planeamiento estratégico.

Del mismo modo, Anzelini, Poczynok y Zacarias (2017) realizan una obra descriptiva de la política de defensa desde el regreso de la democracia hasta 2015. Es interesante observar una descripción de la evolución del sistema de defensa nacional desde la gestión política de los diversos gobiernos constitucionales que se sucedieron en este tiempo. Asimismo, en su segunda parte, el libro hace una descripción de las gestiones del Ministerio de Defensa de la Nación entre los años 2003 y 2015, donde se puede apreciar no solo los hechos concretos de gestión pública, sino también los perfiles profesionales y administrativos que cada gestión desplegó en torno a la defensa nacional.

Sergio Eissa (2014) describe la política de defensa como una política pública con sus fortalezas y debilidades. Tras el fuerte consenso partidario en torno a la separación conceptual entre defensa exterior y seguridad interna, se sucedieron debates teóricos y planteos oficiales que intentan modificar este consenso. Esto ocurrió originalmente en la década de los noventa, con la insistencia en torno a las nuevas amenazas, el intento de involucrar a las Fuerzas Armadas en la contención de la crisis social de principios de siglo XXI y, finalmente, en tareas propias de seguridad y policiales para contener el fenómeno de la inseguridad urbana.

Por su parte, los recursos naturales juegan una posición clave en la política de defensa, pero fundamentalmente como parte de una estrategia de desarrollo nacional y regional y de revalorización de la soberanía de las naciones frente a un sistema internacional que adolece, de forma progresiva, de las riquezas de la región sudamericana.

La existencia del Consejo Sudamericano de Defensa (CDS) posibilitó el desarrollo de una agenda compartida en diferentes temas, todos ellos de interés para la defensa nacional de los países sudamericanos. Por caso, los jefes de Estado y gobierno de la UNASUR acordaron considerar a los recursos naturales como estratégicos en el marco de los proyectos de desarrollo nacionales y en el proceso de integración regional, del mismo modo que en la formulación de la política de defensa de cada uno de los países<sup>1</sup>.

Los actores estatales del CDS propusieron diversos ejes de debate para la construcción de una identidad regional, uno de los objetivos fundantes. Esta situación no fue sencilla, dada la diversidad de visiones y concepciones de los Estados miembros sobre principalmente las

---

<sup>1</sup> Esta expresión regional, conocida como Declaración de Lima 2012, se encuentra en la Declaración de la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en: <http://oilac.jursoc.unlp.edu.ar/documentos/unasur/8-DECLARACIONLIMA2012.pdf>

nociones de defensa y seguridad y su relación hacia las misiones principales y funciones específicas de las Fuerzas Armadas en cada país. Uno de los ejes sobre los que los países acordaron un “gran valor estratégico” fueron los recursos naturales estratégicos.

Sol Gastaldi (2014) resalta que en la UNASUR primó la dimensión política en el proceso de integración, abriendo la discusión en diversos ámbitos de la agenda regional. En particular, en el ámbito de la defensa, con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa (CDS) de ese organismo.

Marina Vitelli (2016), en igual sentido, destaca la construcción de consensos respecto a la agenda de seguridad y defensa regional en torno a la preservación de los recursos naturales. En este sentido, la autora destaca que en torno a esta temática, la agenda de la seguridad cooperativa en el ámbito del CDS registró un avance importante, donde se configura una identidad estratégica regional respecto a las amenazas y riesgos que eventualmente pueden ser objeto a conjurar por parte de las Fuerzas Armadas de los países sudamericanos.

Una destacada investigadora en el ámbito de la soberanía nacional y la relación con los recursos naturales es Mónica Bruckmann. En su libro “Los recursos naturales y la geopolítica de la integración suramericana” (2015) desarrolla la visión de una disputa por los recursos naturales estratégicos, en función de la demanda de la economía mundial, una dimensión que sostenemos en la presente investigación. Es en función de esta disputa, entonces, que los países hegemónicos desarrollan estrategias de acceso y control de los recursos, al igual que los países y regiones poseedores de los mismos presentan estrategias de gestión soberana de sus riquezas.

Rut Diamint (2017; 2018), por su parte, destaca críticamente la cuestión de los recursos naturales en las políticas de defensa en el ámbito latinoamericano. En el marco de los estudios de la securitización desarrollados a fines de los años de los ochenta y noventa, luego del fin de la Guerra Fría, surge la visión teórica que la seguridad internacional debe centrarse en el individuo más que en el Estado. De esta forma, a los tradicionales factores político y militar, se le suman las dimensiones económicas, sociales y ambientales.

Diamint observa que la securitización de los recursos naturales como objetivo estratégico, que se presenta en el caso argentino como en el contexto de la UNASUR, es un inconveniente como único eje de una política de defensa nacional. Al contrario, lo considera una construcción discursiva por parte de las autoridades nacionales que no tiene una incidencia suficiente para ser considerado como una amenaza a la seguridad nacional de los países de la región.

Finalmente, cabe agregar también como aporte el estudio prospectivo hacia el año 2025, en su Primer Parte (2015) y Segunda Parte (2018), respecto de las reservas y los tipos de recursos naturales que poseen los países sudamericanos, realizado por el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa dependiente del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. El trabajo, refleja la importancia del ejercicio de la soberanía de cada estado sobre los recursos, en tanto fuente de riquezas en un entorno generalizado global de escasez.

Respecto del planeamiento de la defensa nacional, el corpus bibliográfico cuenta con varios aportes de funcionarios militares. Entre ellos, el Vicealmirante Antonio Torres, quien ocupó la Jefatura V de Planeamiento y Estrategia del EMCFFAA. A través de diversos artículos

(2010, 2011) describe la implementación del planeamiento estratégico como un proceso de modernización de la defensa nacional y de cambio cultural para las Fuerzas Armadas.

De esta manera, su trabajo (TORRES: 2010) se enfoca en describir el planeamiento estratégico a partir del criterio de capacidades, a partir de los objetivos que el poder político establece para las Fuerzas Armadas, la defensa de los intereses vitales de la Nación. A este contexto, se suma la coincidencia respecto a un sistema internacional complejo, impredecible e interdependiente, que genera una fuerte incertidumbre en los factores que hacen a la seguridad internacional. De la sumatoria de ambas variables, se hace necesario adoptar un planeamiento que permita planificar a corto, mediano y largo plazo, de forma flexible, con una continua evaluación de riesgos<sup>2</sup>.

Por su parte también desarrolla un aporte sustancial el Coronel VGM Héctor Flores (2011), quien indaga en el sentido estratégico del planeamiento por capacidades. En este sentido, Flores sostiene que, en el escenario de fuerte incertidumbre que atraviesa el sistema internacional, el principal interrogante es intentar dilucidar ante quien debe defenderse el Estado.

Así, el objetivo principal del planeamiento es preveer situaciones de empleo del Instrumento Militar en escenarios futuros, para lo cual la actuación de los estrategas civiles y militares en el presente genera las capacidades a emplear en el corto, mediano y largo plazo.

---

<sup>2</sup> Si bien no corresponden al ámbito científico, es de considerar la elaboración y la publicación de libre acceso de numerosos informes, manuales, documentos oficiales y conferencias públicas que se realizaron durante la gestión del Ministerio de Defensa en el período estudiado, como las ediciones del Libro Blanco de la Defensa del Ministerio de Defensa de la Nación 2010 y 2015.

Del mismo modo, el Coronel Daniel Martella (2011) trabaja sobre las capacidades, respecto de la pertinencia de planificar en torno a las capacidades propias y las eventuales de un agresor –que se desconoce– para identificar los riesgos y las debilidades propias. En su trabajo identifica como esencial la etapa de apreciación estratégica, inicio de todo el proceso de planeamiento, para conformar una estrategia adecuada. Así, presenta los diversos métodos de diseño de fuerzas militares, entre los cuales, se incluye el método de planeamiento por capacidades que estudiamos en el presente trabajo.

El aporte es interesante debido a la presentación de los diversos métodos de planeamiento, muchos de los cuales tienen su origen en las escuelas militares de los Estados Unidos, en particular, de la Marina de los Estados Unidos.

Por último, es importante destacar la bibliografía que surge de la experiencia española. El Reino de España fue uno de los primeros estados que adoptó el método de planeamiento por capacidades militares, hacia 2005, contemporáneo con la implementación de la metodología en Argentina. Diferente por el entorno estratégico entre ambas naciones es una metodología práctica similar a la nacional, para planificar en el marco de la incertidumbre.

El caso español es importante dado que fue observado como modelo para formular el modelo de planeamiento argentino que tiene, en algunos aspectos, similitudes conceptuales. Los autores García Sieiro (2006) y Guillem Colom (2017) realizan análisis y revisiones sobre la implementación del planeamiento español. Colom, a su vez, realiza una relatoría en torno a las fallas que fueron surgiendo en la experiencia española.

## **Principales enfoques teóricos.**

Los años ochenta representaron para América Latina la década del renacimiento democrático. En gran parte de los países de la región, los regímenes autoritarios cedieron el poder, ya sea por procesos de negociación o por el colapso de los gobiernos autoritarios, a nuevos regímenes basados en el Estado de Derecho. Esta etapa fue conducida por dirigentes políticos, cuyo principal objetivo fue alcanzar la consolidación de las democracias.

La teoría de la transición y consolidación democrática es la rama de la Ciencia Política que ha dedicado sus investigaciones al estudio de los procesos de transición desde regímenes autoritarios hacia los democráticos. Nuestro marco teórico se fundamenta en esta teoría.

En la República Argentina, tras la asunción del régimen democrático en 1983, las autoridades civiles avanzaron en ciertas reformas que tendieron a alcanzar la subordinación militar y el control civil de los asuntos de la defensa<sup>3</sup>. Sin embargo, estas reformas no fueron concluidas en esa década, lo que evitó una consolidación efectiva del sistema democrático argentino.

---

<sup>3</sup> A partir del gobierno del presidente Alfonsín, la gestión del Ministerio de Defensa decidió una serie de medidas tendientes a limitar la autonomía militar. Entre estas, podemos mencionar el fortalecimiento del ministerio en sus funciones y misiones específicas y como organismo de asesoramiento del Presidente de la Nación en tanto Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas; la administración y control de los ascensos del personal superior y la necesidad de contar con el acuerdo de la Comisión de Acuerdos del Honorable Senado de la Nación para el ascenso de los oficiales superiores de las tres fuerzas, el traspaso a la órbita del ministerio de las empresas del rubro de la producción de la defensa anteriormente administradas por las fuerzas, el traspaso de la Gendarmería Nacional Argentina y de la Prefectura Naval Argentina que dependían del Ejército Argentino y de la Armada de la República Argentina, respectivamente, la designación de civiles en puestos de conducción ministeriales, así como también la decisión de capacitar civiles para la gestión de los asuntos de la defensa y el aumento del presupuesto del ministerio, hechos que fortalecieron significativamente el rol del organismo. Antes de la asunción de Alfonsín se había acordado el reemplazo de las antiguas jefaturas de cada fuerza por la designación de Jefes de Estado Mayor Generales y el fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Luego, tras una sucesión de gobiernos constitucionales<sup>4</sup>, las reformas fueron culminadas entre los años 2006 y 2009, alcanzando el efectivo gobierno civil de la defensa (Saín: 2010; Montenegro: 2012). De esta manera, las políticas que se originaron en este periodo dieron como resultado una serie de normativas que modernizaron el sistema de defensa nacional e incluyeron, posteriormente, ejes novedosos en el planeamiento de la defensa, como la cuestión de los recursos naturales, objeto de estudio de esta investigación.

Guillermo O' Donnell (1988) define la transición democrática como el intervalo que existe entre un régimen autoritario y otro régimen de tipo democrático. En este sentido, las transiciones pueden ser por transacción o por colapso. En la transición existe un acuerdo con el nuevo régimen y su característica es la permanencia y la continuidad de estructuras y prerrogativas del régimen autoritario. Por su parte, la transición por colapso se caracteriza por una profunda crisis interna del régimen o una derrota militar externa donde las condiciones de negociación de la salida democrática son mínimas. O' Donnell (1988), asimismo, sostiene que las transiciones por colapso conducen a un tipo de democracia con menores restricciones para realizar las reformas económicas, sociales y políticas y en la revisión del pasado por la vía judicial necesarias para otorgar legitimidad al régimen democrático.

Andrés Malamud (2011), por su parte, considera que ante un cambio de régimen, los actores políticos y sociales más influyentes en una sociedad, entre ellos, las asambleas legislativas, los partidos políticos, los grupos de interés y las agencias administrativas

---

<sup>4</sup> Desde el regreso de la democracia en la República Argentina el 10 de diciembre de 1983 hasta el 25 de mayo de 2003, se sucedieron los gobiernos del Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989); Presidente Carlos Saúl Menem (1989-1995 y 1995-1999); Presidente Fernando de la Rúa (1999-2001); Presidente Adolfo Rodríguez Saa (interino, 2001); Presidente Eduardo Alberto Duhalde (provisional, 2002-2003); Presidente Néstor Carlos Kirchner (2003-2007).

estatales, modifican su relación de fuerzas, condicionando sus posibilidades de éxito en la consolidación democrática.

De esta manera, el autor introduce el concepto de capacidad estratégica de los actores colectivos de una sociedad, en tanto capacidad autónoma de los actores para definir y sostener un curso de acción en el largo plazo en función de los intereses de sus miembros.

Paula Canelo (2006) destaca que las Fuerzas Armadas, tras el Proceso de Reorganización Nacional, atravesaron el pasaje desde un poder arbitral hacia un poder corporativo. En este sentido “a partir de la crisis de la dictadura, los militares argentinos perderán el principal atributo que les había otorgado, durante décadas, la condición de ser un actor corporativo excepcional” en la política nacional (pág. 3). A partir de la instauración democrática, las Fuerzas Armadas se replegaron en sí mismas, aceptando las reglas del régimen constitucional, pero con una capacidad importante para mantener su cohesión interna y de defender sus intereses, aún en contextos de ajustes económicos.

En el plano de la política, en las etapas de transición, el establecimiento del método o de las reglas de juego democrático es un compromiso entre los actores políticos, que se realiza hacia el futuro. Así, quienes participan de la discusión de la salida democrática, se enfrentan al desafío que todos los actores acepten las nuevas reglas del juego. Este compromiso inicial entre los actores democráticos, está rodeado de una fuerte incertidumbre que hace eje en la verdadera aceptación y el cumplimiento de las reglas del nuevo régimen (MORLINO: 1986).

Juan José Linz (1990), en igual modo, considera estos acuerdos fortalecidos cuando “ninguno de los principales actores políticos, partidos o intereses, fuerzas o instituciones

organizadas considera que haya alguna alternativa a los procesos democráticos para obtener el poder” (pág. 29).

En el mismo sentido, Linz y Stepan (1996) consideran que la democracia se consolida cuando existe una conducta y una actitud social y política sobre la democracia que garantiza que, aún en situaciones de crisis económicas y políticas de gravedad, no habrá otra opción que no sea el sistema político democrático. Del mismo modo, en el orden legal, la democracia se consolida cuando los conflictos políticos se resuelven únicamente por vía de las leyes.

Como definen los autores, la democracia consolidada se hace efectiva cuando “el complejo sistema de instituciones, reglas e incentivos y desincentivos modelados se han convertido en el único juego válido” (LINZ & STEPAN: 1996, pág. 2).

Philippe Schmitter (1993) resalta, asimismo, el rol de la sociedad civil en la consolidación democrática. En este sentido, el autor define cuatro características de la sociedad civil en función de su relación con el Estado, 1) la autonomía e independencia que tiene para con el Estado; 2) la capacidad de acción colectiva y toma de decisiones en defensa de sus intereses de clase; 3) la participación política limitada que posee ya que no intenta reemplazar a los agentes públicos ni al Estado y 4) la actuación dentro de normas y reglas previamente establecidas.

En lo que respecta al Estado, retomamos a Guillermo O’ Donnell (1993). Para el autor, el Estado, además de ser un conjunto de burocracias, es el creador de un orden, el bien colectivo, en un territorio determinado. En las sociedades modernas, las relaciones de poder entre los actores sociales suelen presentar asimetrías; indefectiblemente hay individuos o

grupos de interés que poseen mayor poder que otros, mayores recursos u oportunidades. De esta manera, el orden estatal asegura reglas de convivencia por medio de normas y de un sistema legal imparcial, que se obedecen de forma general.

La obediencia a estas normas se respalda sobre la autoridad estatal. La ley, entonces, se convierte en un elemento constitutivo del Estado ya que su virtud central es garantizar la igualdad de todos los miembros de una nación (O´ DONNELL: 1993).

Por su parte, O´ Donnell (1993), Carlos Acuña y Catalina Smulovitz (1995) se interrogan sobre cómo se consolida y se asegura una democracia nueva, cuya legitimidad se basa en la participación democrática, la justicia y el respeto a los derechos humanos. Este proceso se realiza, mientras tanto, frente a instituciones que fueron protagonistas del régimen autoritario y, al mismo tiempo, algunos sectores reivindican su accionar en dicha etapa.

En este sentido, Acuña y Smulovitz (1995, pág. 4) sostienen “el castigo judicial de las violaciones de los derechos humanos puede resultar la estrategia más adecuada para una exitosa consolidación del régimen constitucional”.

De esta manera, el ejemplo de condena judicial pudo servir de muestra de los costos en que incurrirían los actores que pretendieran avanzar sobre el régimen democrático, a modo de un mecanismo de disuasión. En todo caso, lo que surge como alternativa es la vigencia irrestricta de las normas democráticas, en estos casos la vía judicial.

Por su parte, Waldo Ansaldi (2006, pág. 24) considera que la transición democrática es efectiva cuando las Fuerzas Armadas “dejan de tener prerrogativas que escapan a sus funciones específicas como parte del Estado y quedan subordinadas por completo al poder civil”.

Uno de los aspectos esenciales, y supuestos, de la consolidación es la subordinación de las Fuerzas Armadas, establecida de forma legal. El proceso de consolidación se afirma con la restricción de los militares en sus funciones profesionales, limitando su capacidad de influir en el proceso democrático. De esta manera Leonardo Morlino define “el pleno éxito de la consolidación implica que las elites civiles desarrollen una estrategia que lleve a los militares, primero, a aceptar el nuevo ordenamiento político” (MORLINO: 1986, pág. 34), destacando, asimismo, que los militares también pueden ser parte del acuerdo democrático.

De esta manera, partimos del entendimiento que el principal desafío de los partidos políticos y de las autoridades civiles al iniciar el gobierno del presidente Raúl Alfonsín fue legitimar el régimen democrático mediante la recuperación de la legalidad del Estado.

Leonardo Morlino, por su parte, define la democracia como,

un conjunto de estructuras y procedimientos, explícitos y determinados a priori, sobre la resolución pacífica de los conflictos recurrentes y continuos. Esos ordenamientos políticos, son el resultado, de un acuerdo-compromiso postautoritario, con resultados sustantivos relativamente inciertos (MORLINO: 1986, pág. 12)

De esta manera, las reglas acordadas entre los actores –los partidos políticos y los grupos de interés- sustancian instituciones y procedimientos democráticos para regular la resolución de los conflictos sociales por medios pacíficos, preclaros, previamente establecidos.

Por su parte, Manuel Garretón (1995) sostiene que los procesos de transición pueden ser incompletos, dado que perduran institutos autoritarios pendientes de resolver. En este sentido, entiende que, en sus inicios, las democracias en América Latina no se encontraron totalmente consolidadas, hecho que comprometió la estabilidad de los regímenes democráticos, como también la posibilidad de desarrollo de nuevas olas autoritarias.

Siguiendo el caso en estudio, la República Argentina, a pesar del colapso tras la derrota en la Guerra de Malvinas, el régimen intentó, sin éxito, mantener ciertas prerrogativas y control sobre el proceso de apertura democrática<sup>5</sup>. Estas prerrogativas son denominadas por Garretón (1995) como enclaves autoritarios, instrumentos institucionales –leyes-; ético simbólico –la búsqueda de verdad y la justicia por los crímenes de violaciones de derechos humanos– y actorales –las instituciones militares o civiles poco proclives a aceptar el juego democrático-. Estos enclaves autoritarios persisten en el régimen democrático recientemente instaurado y, por lo tanto, mientras no sean resueltas o reformadas, las democracias se encuentran incompletas.

En función de lo antepuesto, entendemos que la política de defensa argentina transitó el periodo de transición y consolidación democrática alcanzando destacados logros. Sin embargo, el Estado nacional y, en particular, el Ministerio de Defensa de la Nación, sin contar con las normas y procedimientos suficientes para ejercer el mando que las leyes le otorgaban, adoleció de una firme voluntad política para ejercer la conducción del área.

Producto de esto, la capacidad estratégica de las Fuerzas Armadas, en tanto el poder corporativo que mantuvieron las fuerzas entre el periodo transcurrido entre la sanción de la Ley de Defensa Nacional y su reglamentación, derivó en una incompleta democratización en el ámbito de la defensa nacional. Esta situación se produjo en tanto el poder político no

---

<sup>5</sup> Tal fue el caso de Ley de Enjuiciamiento de Actividades Terroristas y Subversivas (Nº 22.924), conocida como Ley de Autoamnistía<sup>19</sup>, sancionada durante el mandato del General Bignone. En su artículo 1º establecía: “Artículo 1º: Decláranse extinguidas las acciones penales emergentes de los delitos cometidos con motivación o finalidad terrorista o subversiva, desde el 25 de mayo de 1973 hasta el 17 de junio de 1982. (...) Los efectos de esta ley alcanzan a los autores, partícipes, instigadores, cómplices o encubridores y comprende a los delitos comunes conexos y a los delitos militares conexos. (...) Artículo 5º: Nadie podrá ser interrogado, investigado, citado a comparecer o requerido de manera alguna por imputaciones o sospechas de haber cometido delitos o participado en las acciones a los que se refiere el artículo 1º de esta ley” (Ley de Enjuiciamiento..., 24/9/1983)”. Ley 22.924, publicada el 22 de septiembre de 1983. Para ver la norma completa, ir a <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/73271/norma.htm>

logró consolidar de forma definitiva el gobierno civil sobre los asuntos militares. Marcelo Saín (2010), considera que desde la reapertura democrática, los sucesivos gobiernos hasta la llegada de Néstor Kirchner dejaron que “las instituciones castrenses gestionen los asuntos de la defensa y autogobiernen sus propias fuerzas, dando forma con ello a una sistemática delegación de la conducción” (SAIN: 2010, pág. 188), adquiriendo las relaciones civiles-militares la modalidad de “gobierno civil deficiente”.

El devenir de la democracia, con la asunción de un gobierno, avanzaron en revertir la corporatización castrense, al mismo tiempo que limitar la capacidad estratégica de las Fuerzas Armadas. Observaremos este proceso a continuación.

#### *La política de defensa en la transición y la consolidación democrática.*

La política de defensa en Argentina realizó un cambio abrupto tras el regreso de la democracia el 10 de diciembre de 1983. Al asumir, las autoridades democráticas tuvieron como objetivo plantear una relación cívico militar subordinada al poder constitucional y, al mismo tiempo, reformular la doctrina de defensa vigente, un enclave autoritario que provenía desde fines de la década de 1950<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Cabe mencionar los dos modelos de sistema defensa que imperaron en la República Argentina entre los años 1950 y 1983. Desarrollada en los gobiernos del presidente Juan Perón, la Doctrina de la Defensa Nacional observaba la problemática de forma integral, donde toda la población y las fuerzas productivas nacionales tenían una injerencia en los asuntos de la defensa, además de las Fuerzas Armadas. La visión que preponderaba tenía una experiencia reciente en la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, ante un conflicto bélico perpetuado por agresores militares externos, el Estado organizaba a la totalidad de los recursos humanos y materiales para sostener de forma conjunta el esfuerzo de la guerra (SAIN: 2011). Esta doctrina contemplaba la posibilidad de hipótesis de conflicto con los países limítrofes, Chile y Brasil. Luego del derrocamiento del presidente Perón, y en los años sucesivos, se generó un proceso de profundas reformas. Respecto a la Doctrina de la Seguridad Nacional, instaurada durante la década de 1960, tuvo dos ejes centrales, el alineamiento y la subordinación estratégica con los Estados Unidos de América en su estrategia de contención al comunismo en el hemisferio americano y, en segundo orden, la institucionalización de tareas de seguridad, vigilancia y control social por parte de las Fuerzas Armadas con el objetivo de combatir contra el enemigo marxista en el territorio nacional. De esta manera, la Doctrina de la Seguridad Nacional sirvió “...como legitimación de la intervención política recurrente de los uniformados...” como instrumento del

Con el golpe de Estado que se inicia en 1930, los gobiernos de facto que se sucedieron hasta 1976 contaron con el acompañamiento de ciertos partidos políticos, corrientes de opinión, medios de comunicación, apoyos gremiales y sindicales, conformando coaliciones golpistas para acceder al poder por vías no democráticas (SIDICARO: 2013).

Esta república militar, como define Ricardo Sidicaro, tuvo aceptación en parte de la sociedad argentina, en los diversos momentos en que se produjeron las interrupciones democráticas. Así lo plantea,

la aceptación de las intervenciones políticas de las Fuerzas Armadas distó de basarse en la pura violencia física sino que fue parte de la norma de la ilegalidad, aludiendo al componente de la cultura política latinoamericana que concebía al Estado básicamente como una agencia de poder y a las creencias que suponían que la legitimidad de los gobernantes surgía de los resultados de sus políticas económicas o sociales, relativizando los medios ilegítimos en términos legales para alcanzar los cargos públicos así como las acciones u omisiones de las autoridades violatorias de las normas constitucionales (SIDICARO: 2013: pág. 23)

Esta aceptación social colapsó tras la derrota en la Guerra de Malvinas. Con la asunción del presidente Raúl Alfonsín a fines de 1983, la sociedad argentina decidió una salida democrática tras cincuenta y tres años de predominio militar en la política nacional.

El mandato popular fue asumido por los partidos políticos, que con dificultades, interpretaron el reclamo de justicia y libertad que la sociedad reclamaba de un régimen democrático. El gobierno del presidente Raúl Alfonsín, y él como líder y paradigma de la

---

proceso creciente de autonomía de las fuerzas respecto de los poderes estatales (SAIN: 2007, pág. 84). En igual sentido, se mantuvieron las hipótesis de conflicto con Brasil y Chile.

democracia, tuvieron la responsabilidad de llevar a cabo este reclamo, siendo el caso ejemplificador los Juicios en 1985 a las Juntas de Comandantes del Proceso.

En este marco, uno de los desafíos del nuevo gobierno constitucional fue la desarticulación de las Fuerzas Armadas como actor político por medio del ejercicio de la conducción de la política y de una redefinición del rol de los militares en el estado democrático. De este modo, la política de defensa y la política militar se orientaría a alcanzar la subordinación y la asunción del mando político sobre las Fuerzas Armadas (LOPEZ: 1994).

El objetivo de alcanzar la subordinación militar no fue posible, sin embargo, sin el consenso entre las fuerzas políticas de la democracia. Estos acuerdos políticos generaron el control civil sobre las Fuerzas Armadas, tanto el acuerdo político sobre el rol que debían ocupar los militares en la recientemente recuperada democracia<sup>7</sup>.

La subordinación al poder político se entiende como “una conducta militar que supone el cumplimiento de las ordenes que emanan de la autoridad política democrática, por lo tanto, implica la ausencia de actitudes intervencionistas en las Fuerzas Armadas” (BATTAGLINO: 2013, pág. 1). En este sentido, entendemos la subordinación como una relación de actores con una relación de mando entre sí, donde las autoridades civiles establecen la conducción de la política de defensa y militar, mientras que los militares son los ejecutores de dichos lineamientos políticos a través de sus misiones y funciones específicas.

---

<sup>7</sup> En la Semana Santa de 1985, se produce el primer alzamiento de un grupo rebelde en las filas del Ejército Argentino que le realiza planteos políticos al presidente Alfonsín. En esa oportunidad, los partidos políticos con representación parlamentaria, entre ellos, el Partido Justicialista apoyaron públicamente al Poder Ejecutivo para resistir el reclamo militar. La misma actitud democrática sostuvo la Confederación General del Trabajo, la principal central gremial argentina. Por otro lado, en 1988 se sancionó la Ley de Defensa Nacional 23.554 con un amplio consenso parlamentario.

El Presidente Raúl Alfonsín condujo la política de defensa desde la necesidad de reducir la capacidad estratégica que tenían las Fuerzas Armadas como actores políticos en la Argentina. Por un lado, realizó una política exterior que eliminó los conflictos del país con sus tradicionales rivales, al mismo tiempo que reemplazó la Doctrina de la Seguridad Nacional por medio de la instauración de objetivos profesionales para los militares (DIAMINT: 2008). La Ley de Defensa Nacional, con la diferenciación entre los asuntos de la defensa de los de la seguridad interior, fue el corolario de la gestión alfonsinista.

La sanción de la Ley de Defensa Nacional estableció como función específica de las Fuerzas Armadas el rechazo o la disuasión de agresiones de origen externo, concentrada en la defensa externa de la Nación. Del mismo modo, la Ley estableció diversos mecanismos de participación de los sectores políticos mayoritarios en la apreciación de los escenarios globales y eventuales conflictos como también la conformación de la política de defensa nacional. Aun así, la ley recién sería reglamentada en 2006.

#### *La política de defensa entre 1990 y 2003.*

Durante los años noventa, se disolvieron las resistencias de las Fuerzas Armadas frente a los cambios introducidos por el régimen democrático, como también la disolución de las amenazas respecto de la revisión de lo sucedido durante la dictadura. Resuelta la subordinación militar, los civiles delegaron la política de defensa en las Fuerzas Armadas, lo que permitió que las propias fuerzas administraran recursos, la doctrina y la organización según sus propios criterios (SAIN: 2002).

Las gestiones presidenciales de Carlos Menem (1989-1995; 1995-1999) y de Fernando De la Rúa (1999-2001), relegaron la política de defensa de la agenda pública, afirmando la delegación en los militares de la política militar.

Este periodo se conoce como de subordinación con autonomía militar, dada la delegación de funciones de administración interna, como el planeamiento estratégico, la formación académica de oficiales y suboficiales y la organización interna de las fuerzas y de su propia doctrina<sup>8</sup>.

La capacidad estratégica de las Fuerzas Armadas se mantuvo en el control del planeamiento estratégico, la formación académica y los programas de estudio de los cadetes y aspirantes a oficiales y suboficiales, la organización interna de las fuerzas y la formulación de la doctrina en torno a un contexto político e internacional cambiante.

Esta delegación por parte del poder civil hacia los militares produjo el retorno de la autonomía militar. El vacío legal ante la falta de reglamentación de la Ley de Defensa Nacional dio lugar a pronunciamientos relacionados con la coyuntura internacional y, en igual modo, en el escenario local.

De esta manera, la incertidumbre y la falta de lineamientos políticos para la defensa “impidió apreciar que la subordinación militar al orden constitucional no necesariamente supone un ejercicio eficiente del gobierno civil sobre los asuntos de la defensa nacional y las cuestiones militares” (SAIN: 2010, pág. 13). Estas manifestaciones se presentaron en forma de planteos dirigidos a la dirigencia política para modificar las misiones de las

---

<sup>8</sup>Por otro lado, en 1995 se anuló el servicio militar obligatorio, transformándolo en un servicio voluntario, se intensificó la participación de las fuerzas nacionales en las misiones de paz de las Naciones Unidas y la consolidación del proceso de integración con los países vecinos. Del mismo modo, se sancionó la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas nro. 24.948, en marzo de 1998.

Fuerzas Armadas “el Ejército demandó la extensión de sus funciones al campo de la seguridad pública, especialmente en los asuntos vinculados al combate al narcotráfico” (DIAMINT: 2008, pág. 106).

Por su parte, ciertos niveles de la política nacional y del ámbito académico vieron con agrado el surgimiento de estas voces en el marco de “la necesidad de obtener un nuevo horizonte de misiones y funciones para los uniformados así como también conseguir nuevos recursos institucionales” (SAIN: 2002, pág. 228).

Este fenómeno fue el de las amenazas transnacionales. Durante los años noventa y principios del siglo XXI, surgió a nivel global una agenda de problemáticas no exclusivas del ámbito militar, relacionadas con la seguridad internacional<sup>9</sup>.

Si bien la propia Ley de Defensa Nacional establecía la prohibición a las Fuerzas Armadas de actuar en tareas de la seguridad interna, la falta de reglamentación de la ley y la falta de interés de parte de la dirigencia política en los temas de la defensa nacional, dejó en manos de los militares el debate en torno a las misiones y funciones de las fuerzas en torno a estas nuevas amenazas. El debate contó, asimismo, con el apoyo de ciertos sectores políticos.

En este sentido, se puso en discusión la validez de la Ley de Defensa Nacional en tanto la definición de la misión fundamental de repeler agresores de origen externo, demasiado estrecha según la postura crítica del momento, que limitaba a las fuerzas de actuar ante conflictos internos. Así, los militares no renunciaban a la misión principal de repeler agresiones externas, pero advertían la necesidad de generar las capacidades legales y

---

<sup>9</sup> La agenda de las nuevas amenazas, desarrollada por las potencias centrales, se centra en el terrorismo, el narcotráfico, las organizaciones transnacionales del crimen, la degradación de los recursos naturales. En este sentido, la novedosa agenda de seguridad internacional comenzó a incidir en el ámbito académico nacional y en las visiones propias de las Fuerzas Armadas. En concreto, sectores políticos y militares observaban con interés la participación de los militares en la lucha contra estos problemas de seguridad.

funcionales para evitar cualquier tipo de agresión contra la soberanía nacional (SOPRANO: 2015).

*La política de defensa en el siglo XXI: la continuidad de la Ley de Defensa Nacional.*

El 25 de mayo de 2003 asumió el Gobierno nacional el presidente Néstor Kirchner. En los inicios de su gestión se observaron diversos indicios en sus primeras medidas que supondrían la consolidación del gobierno civil en el ámbito de la defensa nacional.

La política de defensa del presidente Kirchner (2003-2007) tuvo como objetivos “neutralizar las intenciones autonómicas de cualquier sector del Estado” (DIAMINT: 2008, pág. 107), entre estos, las Fuerzas Armadas. En este sentido, el gobierno nacional instauró una agenda en materia de derechos humanos y, por otro lado, una afirmación del perfil profesional de las Fuerzas Armadas y su rol como instrumento exclusivo de la defensa exterior, lo que llevó a una revisión de la política de defensa en general.

La continuidad del consenso básico en torno a la separación de las funciones entre defensa externa y seguridad interior fue uno de los rasgos sobresalientes de este periodo.

A fines de 2005, se produjo un cambio de titular en el Ministerio de Defensa de la Nación, con la asunción de la Ministra Nilda Garre. Esta gestión desarrolló una serie de medidas que tuvieron como finalidad instaurar un efectivo gobierno político de la defensa, a la vez que reducir los márgenes de autonomía que habían logrado los militares por vía de la delegación de funciones de manos de los civiles.

En este sentido, el gobierno político de la defensa adquiere dos dimensiones “la distribución del poder entre civiles y militares y a la subordinación o no de estos últimos como actor político” y “a las capacidades de gestión necesarias para diseñar e implementar

políticas sectoriales en el ámbito de la defensa” (MONTENEGRO y FERNANDEZ: 2012, pág. 5). El gobierno político, entonces, se refiere a la capacidad de las autoridades civiles para controlar y subordinar a las fuerzas, como también a la capacidad que poseen los funcionarios políticos para gestionar.

Para ello, se realizó una reestructuración orgánica del ministerio, que otorgó mayores capacidades de gestión en ámbitos técnicos y burocráticos, diferenciados por áreas temáticas como “asuntos internacionales, planeamiento estratégico, logística, investigación y desarrollo y formación” (MONTENEGRO y FERNANDEZ: 2012, pág. 15).

Entre las medidas que se adoptaron a partir de esta gestión se reglamentó la Ley de Defensa Nacional, tras dieciocho años de su sanción. Posteriormente, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 1691/2006, de Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Estas normas pusieron en responsabilidad de los civiles la realización del planeamiento estratégico de la defensa de las Fuerzas Armadas.

#### *Los recursos naturales en la política de defensa.*

Los recursos naturales son una temática de consideración global. En los últimos treinta años la población mundial creció de forma exponencial, al tiempo que las economías emergentes se desarrollaron de una forma extraordinaria. Consiguientemente, la demanda de bienes y materias primas se transformó en una consideración de primer orden, no solo por el presente, sino básicamente, para el mediano y largo plazo.

Para nuestro análisis esta situación es por demás atendible, dado que nuestro país y la región sudamericana sustentan una parte importante de sus economías en la explotación de los recursos naturales que poseen en sus territorios. De esta manera, nuestra visión del tema

incorpora los recursos naturales como una eventual amenaza convencional, dado que la cuestión se centra en el control y negación del ámbito territorial de los estados.

Para el caso argentino, el nivel estratégico nacional comprendió esta amenaza global, tanto por disputas políticas locales, como por una lectura avanzada de la situación internacional. De esta manera, se hizo efectiva la consideración de los recursos naturales como eje estratégico de la política de defensa nacional en este periodo.

La presión que existe sobre los recursos naturales se entiende a partir de cuatro razones, 1) la proyección sobre la escasez; 2) una matriz energética y tecnológica global basada en el consumo de recursos energéticos no renovables; 3) la población mundial en crecimiento y 4) la demanda de alimentos y minerales y materias primas para todo rubro de industrias (BATTALEME et al: 2011). En este sentido, la demanda de recursos se convierte en el eje principal a considerar en cualquier análisis, dada la necesidad que genera la población y la economía global sobre determinados productos.

Por otro lado, la amenaza sobre los recursos puede provenir por parte de un actor extra regional y global, como una superpotencia militar. En este sentido, “los actores poseen las capacidades militares necesaria para apropiarse de los recursos, lo que sumado a la incapacidad por parte del poseedor de los mismos para defenderlos de manera adecuada o disuadir a estos actores de operar en sus espacios soberanos, constituye una amenaza para el país que detenta el recurso estratégico” (BATTALEME et al: 2011, pág.: 109).

Por la importancia que tuvieron para el desarrollo económico y social de los países sudamericanos, la explotación y comercialización de recursos naturales se convirtieron en un eje estratégico en la política interna y exterior de los estados sudamericanos. Desde los

inicios del siglo XXI, los precios de las *commodities* regionales tuvieron un incremento exponencial, generando una transformación en las economías nacionales. A la escasez de divisas sucedida en las crisis de finales del siglo XX, a partir de los años 2000 el desafío se centró en cómo administrar semejante masa de ingresos públicos generados por la comercialización al exterior de recursos naturales y productos manufacturados (ROZENWURCEL y KATZ: 2012).

De esta manera, siguiendo a Alfredo Forti (2014), entendemos que una política estatal de preservación de los recursos naturales contiene diversos estadios. Asimismo, la defensa de los recursos no implica la militarización de una región en particular, sino la convergencia de una serie de políticas públicas, cuya dimensión defensiva con la participación del Instrumento Militar es la última de las etapas.

Forti desarrolla los círculos concéntricos de políticas estatales que hacen a la preservación y al mismo tiempo al aprovechamiento de los recursos naturales son: 1) la diplomacia; 2) legislación; 3) la política económica; 4) la Investigación y el Desarrollo; 5) la política medioambiental y 6) la defensa (FORTI: 2014).

Respecto de la diplomacia, los estados sostienen el derecho internacional en orden a la Carta de las Naciones Unidas por cuanto las diferencias interestatales corresponde en una primer instancia a la resolución del nivel diplomático y el dialogo entre gobiernos.

Por su parte, la necesidad de contar con legislación que preserve la soberanía, la propiedad y el uso racional de los recursos adquiere una relevancia fundamental, así como la necesidad de poder coordinar legislación común a nivel regional.

Seguidamente, la política económica y la investigación y el desarrollo científico son esenciales para el aprovechamiento de las ventajas comparativas que proporcionan los recursos naturales por medio de la explotación y la comercialización de estos bienes para los países de nuestra región.

La política medioambiental es, asimismo, de vital importancia para que el aprovechamiento y la explotación de recursos naturales se armonice con el bienestar y el desarrollo humano de las sociedades. La vida y el desarrollo económico de una porción destacable de las economías nacionales se sustentan en la explotación y comercialización cotidiana de recursos.

Finalmente, la política de defensa en sí misma. Como vimos antes, el empleo del Instrumento Militar es la última de las acciones estatales ante una serie de negociaciones, desacuerdos, eventuales agresiones estatales externas que puedan afectar la soberanía y la integridad territorial de un Estado.

#### *El Planeamiento Estratégico de la Defensa.*

Entre las medidas adoptadas para consolidar el gobierno civil de la defensa, el gobierno nacional emitió en 2006 el Decreto 1691/2006 de Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas y el Decreto 1729/2007 de Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional en 2007. Estas normas se constituyeron en el basamento legal que rigió la política de defensa en el planeamiento estratégico y la organización del Instrumento Militar argentino.

En este sentido, Luciano Anzelini describe “la preocupación por el “control civil” durante estos años condujo, en gran medida a desatender el planeamiento estratégico de la defensa

y a delegar tácitamente esta responsabilidad” en los propios militares (ANZELINI: 2012, pág. 1).

Siguiendo al autor, una vez superada la etapa de control civil, con la sanción de leyes y normas que delimitaron claramente la política de defensa argentina, las autoridades civiles avanzaron en la consolidación del gobierno civil de la defensa.

German Montenegro menciona esta etapa, asimismo, como de subordinación burocrática “la segunda generación de reformas, todavía inconclusa, se encuentra vinculada a la eficacia y eficiencia de gestión política de los asuntos de defensa, procurando reducir los márgenes de autonomía burocrática de las Fuerzas Armadas” (MONTENEGRO y FERNANDEZ: 2012).

Del mismo modo, Anzelini (2012) destaca que fue la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, Decreto 1691/2006, la norma que estableció un nuevo método de planeamiento estratégico “la mencionada Directiva estableció que el diseño de fuerzas se realizaría en función del método de planeamiento basado en el factor de capacidades militares, en reemplazo del anacrónico método de hipótesis de conflicto” (ANZELINI: 2012, pág. 15).

El criterio de planeamiento por capacidades se enmarca en un contexto de incertidumbre estratégica en el escenario global. En este sentido, los eventuales agresores externos son diversos, pueden ser actores estatales, coaliciones de estados, actores internos dentro de un Estado o un actor de naturaleza no estatal. La incertidumbre respecto del tipo de agresor externo, en definitiva, es de carácter difuso y su precisión por parte de las autoridades políticas puede resultar compleja al momento de definir la procedencia del actor agresor.

Lo que sí puede definir el nivel estratégico nacional –el nivel político– son los intereses estratégicos a preservar y los intereses vitales de la Nación se encuentran expresados en la Constitución Nacional.

En el planeamiento por capacidades el concepto de incertidumbre tiene una importancia fundamental. Ángel Tello (2002) desarrolla el concepto de incertidumbre estratégica, que irrumpe para describir el escenario internacional tras el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de nuevas amenazas en la seguridad global.

Siguiendo al autor y, como vimos anteriormente, con el fin del bipolarismo y la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el orden del poder global experimentó una transformación respecto de determinadas certezas sobre las cuales se organizaba el sistema internacional, “el fin de la guerra fría no enterró únicamente al comunismo como proyecto, como idea, enterró también dos siglos de certezas” (TELLO: 2002, pág. 3).

Estas certezas se basaban en la fortaleza de los Estados nacionales, que en función de sus capacidades e intereses, comprendidos de forma integral, podían formular escenarios donde la variación de los factores económicos, militares, políticos, sociales, se convertían en predecibles, mayormente. En función de ello, otros Estados planificaban sus estrategias nacionales y se lograba un orden mundial relativamente estable.

La globalización potenció otro tipo de actores que modificaron esta certidumbre. El proceso de la globalización, en su estado actual, genera una concentración de poder y riquezas económicas en pocos actores, excluyendo a gran parte de la sociedad. Así, se profundiza una brecha entre quienes concentran el poder y quienes lo van perdiendo, hecho que limita sustancialmente el acceso al conocimiento, la información, y la capacidad de decisión en el

orden global, regional y nacional. En este sentido, el capital económico y el poder político se concentra, debilitando a los actores tradicionales de la política internacional y doméstica. Este proceso, que toma más fuerza en los finales del Siglo XX, afecta especialmente los Estados nacionales (TELLO: 2002).

Por su parte, Héctor Flores define “el método de planeamiento por el criterio de capacidades da respuestas al interrogante: qué defender, ante la imposibilidad de fijar: ante quién defenderse” (FLORES: 2011: pág. 52).

De esta manera, el planeamiento estratégico se orienta a prevenir y a resolver escenarios futuros de conducción por parte del ámbito civil y de las Fuerzas Armadas, ante eventuales hipótesis de empleo del Instrumento Militar. Así, el planeamiento estratégico presente planifica las capacidades que, en el corto, mediano o largo plazo, emplearán los actores civiles y militares para actuar ante una agresión contra el Estado (FLORES: 2011).

En este sentido, el planeamiento estratégico cumple la función de reducir los niveles de incertidumbre, por medio de la generación de capacidades.

Por su parte, el planeamiento estratégico parte desde el máximo nivel de conducción de la política de defensa y se desarrolla e implementa por las áreas dependientes del ámbito militar. En este sentido, el planeamiento por capacidades posee tres características: 1) es descendente –los lineamientos políticos e intereses a defender son establecidos por el nivel estratégico nacional-; 2) posee una visión integral –es parte de una política estatal que integrada la totalidad de las capacidades estatales aplicadas a la defensa nacional- y 3) posee un nivel de incertidumbre tal que genera la necesidad de disponer de adecuados medios de alerta estratégica (FLORES: 2011).

Posterior al establecimiento de la Directiva 1691/2006, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto 1729/2007 por el cual instauró el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. Dicha norma estableció, por primera vez en la Argentina, un proceso progresivo y sistemático para la elaboración y la formulación de una política pública en materia de defensa. En particular, el Ciclo estableció los fundamentos para la organización y la planificación de la política de defensa en el corto, mediano y largo plazo. El Ciclo se inicia con la formulación de la Directiva de Política de Defensa Nacional por parte del Poder Ejecutivo nacional y se constituye en el lineamiento político que expresa la visión del gobierno que se encuentra en funciones respecto del escenario global, regional y nacional, desde sus perspectivas ideológicas y en base al proyecto de gobierno que se encuentre desarrollando.

El Ciclo de Planeamiento, entonces, se constituyó en uno instrumento por medio del cual las autoridades civiles del Ministerio de Defensa articularon junto con el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y, luego, cada fuerza de forma específica, para la construcción del planeamiento estratégico militar. Lo destacable de este proceso es el involucramiento de múltiples actores de diversas organizaciones, civiles y militares, que parte desde la instrucción presidencial –la DPDN– y finaliza, volviendo al ámbito civil, con una propuesta de parte del ámbito militar, el Proyecto de Capacidades Militares (ANZELINI: 2012).

En este sentido, el ciclo de planeamiento dió respuesta a lo establecido en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948, sancionada en 1988. Esta norma estableció que los presupuestos del sistema de defensa nacional y el control de gestión de

los gastos se deban realizar a partir de un sistema de planeamiento, programación y presupuestación según las pautas que establezca el Ministerio de Defensa de la Nación.

## **CAPÍTULO 1.**

### **LOS RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS Y LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA.**

La historia de la humanidad ha atravesado innumerables conflictos que se originaron en la búsqueda de aquellos recursos que dieran mayores niveles de libertad o de poder a los pueblos, naciones y Estados. La relación entre la escasez y la abundancia de recursos ha sido un factor de paz o de guerra a lo largo de los siglos.

La situación presente, sin embargo, evidencia ciertos indicadores que advierten una complejidad creciente de la problemática. La sociedad global ha experimentado, en el último siglo, y particularmente, en las últimas décadas, drásticas transformaciones económicas, sociales, políticas y demográficas.

La consecuencia más visible es el crecimiento exponencial del consumo de todo tipo de bienes naturales, alimentos, recursos energéticos, la expansión de las fronteras cultivables y su uso intensivo, la degradación del medio ambiente. Del mismo modo, esta demanda exponencial adquiere en el presente una escala global, todos los Estados de la tierra son parte de la disputa entre la escasez y la abundancia de recursos.

Para observar esta temática y cómo se vincula con la política de defensa de la República Argentina desarrollaremos tres apartados. Así buscaremos el objetivo de reconocer características específicas de los recursos naturales que los posicionan como elementos estratégicos por las principales potencias globales y para nuestro país.

En el primer punto, presentaremos las principales características de los recursos naturales como estratégicos, en el marco de un escenario futuro de escasez para ciertos Estados y de abundancia en otros; en el segundo, observaremos cómo las potencias globales -los Estados Unidos de Norteamérica, el Reino Unido de Gran Bretaña y la República Popular China- consideran de vital importancia el acceso y control de recursos naturales estratégicos y la postura a nivel regional sudamericano, en los casos de la Unión de Naciones Suramericanas y el Consejo de Defensa Sudamericano y el caso de la República Federativa de Brasil. Finalmente, en el tercer punto, plantearemos cuál fue la visión estratégica que tuvieron las autoridades nacionales respecto de los recursos naturales en la República Argentina entre 2007 y 2015.

### **1. a) Los recursos naturales estratégicos como concepto.**

Cuando nos expresamos respecto de los recursos naturales estratégicos, entendemos a “aquellos recursos naturales que por sus características en cuanto a disponibilidad, valor económico y propiedades únicas para el sostenimiento de la vida y/o para aplicaciones civiles o de defensa, se convierten en un bien preciado en el sistema internacional” (FORTI: 2015, Estudio...; pág. 20).

De esta manera, la dimensión estratégica de los recursos naturales se presenta en función de sus características específicas,

- a) ser clave en el funcionamiento del modo de producción capitalista; y/o b) ser clave para el mantenimiento de la hegemonía regional y mundial (...) y a las siguientes condiciones relativas a su disponibilidad, de por sí necesarias: a) ser escaso - o relativamente escaso-;
  - b) ser insustituible - o difícilmente sustituible-;
  - c) estar desigualmente distribuido
- (FORNILLO: 2014, pág. 114)

Así, al presentar la problemática de los recursos naturales en el siglo XXI, observamos el tema desde dos concepciones generales. Por un lado, desde la discusión entre escasez y abundancia y el acceso y control de la demanda de recursos y materias primas y, por el otro, la relación de los recursos con la integridad y soberanía territorial de los Estados.

En este marco, el desarrollo incesante de la humanidad desde la segunda mitad del Siglo XX, y con mayor énfasis en las últimas décadas, con el fenómeno de la globalización genera una presión novedosa sobre la demanda de recursos estratégicos. Entre estos, el crecimiento demográfico, la urbanización, la escasez de bienes y recursos naturales y el cambio climático. Estos factores, novedosos y absolutamente dinámicos, generan diversas consecuencias en el sistema internacional en forma de disputas territoriales entre Estados (KLARE: 2008).

Tal es así que la necesidad de asegurar el abastecimiento de ciertos recursos estratégicos se torna en una previsión prioritaria para los Estados y las sociedades, al igual que para los actores económicos internacionales.

En todo caso, se presenta un escenario de competencia en términos políticos, económicos y sociales en torno a los recursos estratégicos.

Esta competencia, fundamentalmente en el nivel interestatal, se concreta en el plano práctico en la disputa en torno al acceso y el control de recursos naturales. La disputa es influenciada de forma constante por cuatro factores: 1) los riesgos climáticos derivados de la degradación del medio ambiente; 2) la emergencia de nuevas potencias económicas, en especial, las del sudeste asiático; 3) el patrón de consumo energético que se mantiene en base a los combustibles fósiles; y 4) la mercantilización de los recursos naturales, haciendo

de los bienes naturales un activo financiero. En este sentido, se evidencia una "competencia creciente y desigual por el acceso a los recursos, al tiempo que aumenta exponencialmente su demanda y tecnificación" (FORNILLO: 2014; pág. 102).

Los Estados, por su parte, generan sus propias estrategias en torno a los recursos. En primer lugar, las potencias globales promueven la desregulación de los mercados; en segundo lugar se presenta, la insuficiencia económica y financiera del mercado para asegurar el abastecimiento de los recursos, por lo que el rol de los Estados se torna indispensable para garantizar la extracción, la comercialización y el transporte de bienes. Por último, el despliegue de estrategias diplomáticas, comerciales, ideológicas y militares para garantizar el control de la oferta de materias primas (BATTALEME y otros: 2011).

Todo esto indica la posibilidad que la disputa en torno a los recursos estratégicos pueda derivar en conflictos interestatales y, en igual sentido, conflictos intraestatales. En este sentido,

el riesgo de violencia siempre está latente cuando los estados perciben la posesión de ciertos materiales como cuestiones de seguridad nacional, es decir, como algo tan vital para la supervivencia y el bienestar de una nación que está preparado para emplear la fuerza militar cuando lo considere necesario para garantizar acceso a ese recurso (KLARE, 2008, pág. 299)

En suma, los recursos naturales estratégicos son vitales para los Estados y sus sociedades y, en los términos de una disputa en torno a la escasez y la abundancia de recursos en el mediano y largo plazo, decididamente puede constituirse en un factor de conflictos. En relación a esto, "cuando un recurso natural es escaso para un actor, se constituye en estratégico para el poseedor. Por ello, la cuestión de la escasez como concepto es

precisamente la variable central que define la relación entre recursos estratégicos y el conflicto” (FORTI: 2015, pág. 20).

La segunda concepción en torno a los recursos naturales estratégicos se observa desde los intereses nacionales. En este sentido, los países propugnan la defensa de la soberanía nacional y la preservación de la integridad territorial en tanto atributos exclusivos de su condición estatal. Así, “controlar nuestros espacios, entendiendo control como uso propio y negación a quien no cuente con autorización. No se es plenamente soberano (*el Estado*) sin el control efectivo de los espacios propios.” (TORRES: 2010, página 57).

En este mismo sentido,

los recursos tienen un componente de territorialidad innegable y las misiones específicas de la defensa, no solo del Instrumento Militar, sino antes que nada, de la defensa, pasan por la preservación de la soberanía y la integridad territorial. Desde la dimensión de la defensa, los recursos solo podrían ser enajenados a partir de una fractura de la integridad territorial, de una pérdida de la soberanía. Y en ese sentido, es que la defensa, enfoca el tema de los recursos (RODRIGUEZ, entrevista 2018)

De esta forma, el uso y la negación del propio territorio soberano hacia terceros Estados se relaciona con la posesión de recursos naturales dado que estos se encuentran en estado natural en un territorio determinado y, por ende, bajo su administración y defensa.

Por esto,

es obligación de cualquier país para poder proteger su soberanía y su integridad territorial ejercer cada día ese derecho de uso y negación. Hay formas que no son para nada agresivas ni implican proyección de fuerzas (...) es lo que en el mundo se conoce como

"*show the flag*", mostrar la bandera, y lo mismo vale para espacios terrestres, tener puestos de vigilancia en las fronteras, tener un control aéreo (TORRES, entrevista 2018)

Así, la dimensión del término territorio adquiere en el presente una amplitud mayor, que abarca desde los océanos o el espacio aéreo. Sobre esto,

el territorio, desde el punto de vista de la defensa, tiene que pensarse, en la actualidad, como todo el campo en el que el Estado ejerce su jurisdicción y competencia, incluyendo aquellas áreas no nacionales en las que comparte o tiene interés en compartir el ejercicio de ciertas jurisdicciones y competencias acordadas con otros Estados (AINCHIL y DOJAS: 2009, pág. 50).

De esta manera, la temática de los recursos estratégicos se incorpora al ámbito de la política exterior y su subsidiaria, la política de defensa. Precisamente,

un principio que adquiere cada vez mayor centralidad es el de la soberanía, como la capacidad de autodeterminación de los Estados, las naciones, los pueblos y las comunidades. Esta soberanía significa también la apropiación de la gestión económica y científica de los recursos naturales, que permita elaborar estrategias de desarrollo a partir de un inventario regional de los minerales no combustibles, petróleo, gas natural, agua, ecosistemas, biodiversidad, etc. (BRUCKMANN: 2011, página 72)

En el marco del sistema internacional, esta realidad es determinante para la seguridad y la defensa global. Tal es así que en el presente, la generación de estrategias para asegurar el acceso, el control y el usufructo de recursos naturales es una cuestión que también contempla una dimensión de la política de defensa de los Estados<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> En la República Argentina, el patrimonio natural de los Estados ha sido legislada como propiedad exclusiva de los Estados provinciales, "Artículo 124.- (...) Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio" (Artículo 124 de la Constitución Nacional).

Asimismo, existe la construcción de hipótesis de conflictos interestatales que se basan en el acceso y el control de los recursos estratégicos, considerando escenarios futuros de escasez de materias primas (BATTALEME y otros: 2011)<sup>11</sup>.

Del mismo modo, la disputa se traslada a los ambientes comunes, como es el caso de los océanos. En este marco, no solo por las riquezas naturales que contienen los mares, sino por el valor que adquieren como vía de transporte. En este sentido, la cooperación internacional adquiere una relevancia sustancial<sup>12</sup>.

Por esto, el concepto de uso y control del mar adquiere mayor contenido, en tanto “hace énfasis (NdA: el concepto “control del mar”) en que dicho control o dominio se persigue en función de otros objetivos, y se ejerce circunscripto geográficamente y temporalmente. Se “controla el mar” en áreas limitadas por periodos de tiempo definidos” (ALTIERI: 2018, pág. 200). Este control se ejerce de forma efectiva por medio de la presencia de los elementos del Instrumento Militar, en el caso específico, por la Armada Argentina.

En este caso, coincide con las misiones de la política de defensa argentina en tanto “desde la perspectiva de la defensa, es prioridad el control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la Nación, con énfasis en la infraestructura y en los objetivos

---

<sup>11</sup> Sin mencionar estados de manera explícita, uno de los casos más evidentes en el escenario internacional son los conflictos que se produjeron hacia fines de Siglo XX por el acceso y el control de recursos energéticos como el petróleo y el gas en el Cercano Oriente. Este artículo menciona, asimismo, conflictos en el escenario sudamericano en el siglo pasado; entre estos, el conflicto entre Argentina y Brasil por la represa de Itaipú-Corpus sobre el río Paraná, el conflicto entre Brasil y Bolivia por la nacionalización del gas boliviano que afectó al primer país o el conflicto por la pesca en el Océano Pacífico entre Chile y Perú.

<sup>12</sup> Un ejemplo actual lo constituye el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, en vigor desde el año 1998, complementario del Tratado del Antártico, cuya finalidad es la de establecer medidas universales de protección del medio ambiente y los ecosistemas, la ratificación del uso pacífico del continente. El tratado puede revisarse en <https://www.ats.aq/s/ep.htm>

de valor estratégicos y en las áreas de frontera” (CANTO, EISSA y GASTALDI: 2015; pág. 13).

## **1. b) La visión estratégica de las potencias globales y desde la Unión de Naciones Suramericanas.**

### *Los Estados Unidos de América.*

Los Estados Unidos de América consideran especialmente la cuestión de la escasez de ciertos recursos naturales que son necesarios para su economía, identificando esas demandas con la clásica concepción de los recursos estratégicos vinculados con la seguridad nacional.

En la Estrategia Nacional de Seguridad 2010, emitida en la administración del Presidente Obama, se observaba la temática desde los factores descritos por Michael Klare. En este sentido, la estrategia menciona la creciente demanda de recursos en un marco del desarrollo sostenido de las economías emergentes. Es en este escenario que los norteamericanos observan tensiones culturales y demográficas, una mayor demanda de recursos y una creciente urbanización<sup>13</sup>.

Del mismo modo, la estrategia remarca la necesidad de este país en mantener el libre mercado en el ámbito global, para garantizar el acceso a recursos escasos.

Así,

---

<sup>13</sup> Así expresa el documento en su introducción, "la economía global está siendo remodelada por la innovación, las economías emergentes, la transición a la energía baja en carbono y la recuperación de una recesión catastrófica. La convergencia de la riqueza y el nivel de vida entre las economías desarrolladas y emergentes ofrece la promesa de un crecimiento mundial más equilibrado, pero la desigualdad dramática persiste dentro y entre las naciones. Las profundas tensiones culturales y demográficas, la creciente demanda de recursos y la rápida urbanización podrían remodelar países individuales y regiones enteras" (NSS: 2010).

seguir siendo una potencia económica vibrante del siglo XXI también requiere una estrecha cooperación entre las naciones desarrolladas y los mercados emergentes debido a la naturaleza interdependiente de la economía global. Estados Unidos, al igual que otras naciones, depende de los mercados extranjeros para vender sus exportaciones y mantener el acceso a las materias primas y los recursos escasos (NSS: 2010, pág.15).

En igual sentido, observamos la Estrategia Nacional de Seguridad de 2015. En ella, se introduce el concepto del Cambio Climático, al que califica como una amenaza urgente a la seguridad nacional de los Estados Unidos<sup>14</sup>.

#### *El Reino Unido de Gran Bretaña.*

Por su parte, observamos la cuestión de los recursos estratégicos en la visión del Reino Unido de Gran Bretaña a través de la Estrategia Nacional de Seguridad, publicada en 2010. En este documento, el Estado inglés considera el acceso a los recursos naturales como una fuerte prioridad a la seguridad del país. En este sentido, la postura estratégica inglesa observa un escenario global de importantes incertidumbres, donde las amenazas adquieren muy diversas facetas, entre estas, la seguridad energética.

En este marco, el documento menciona

la seguridad de nuestros suministros de energía depende cada vez más de los combustibles fósiles ubicados en algunas de las partes más inestables del planeta (...) nuestra seguridad es vulnerable a los efectos del cambio climático y su impacto en el suministro de alimentos y agua (NSS: 2010; pág. 3)

---

<sup>14</sup> El documento caracteriza al cambio climático una fuerte influencia en el escenario presente, "el cambio climático es una amenaza urgente y creciente para nuestra seguridad nacional, que contribuye a un aumento de los desastres naturales, los flujos de refugiados y los conflictos sobre recursos básicos como alimentos y agua" (NSS: 2015; pág. 12).

Del mismo modo, el énfasis que pone el gobierno inglés en la necesidad de avalar la apertura comercial y el libre mercado, dado que el acceso a los recursos es considerada como la garantía de la seguridad nacional inglesa. En este sentido, el documento expresa una clara visión política al respecto, en tanto “algunos países pueden desafiar el sistema de comercio mundial abierto, buscando en su lugar asegurar o restringir el acceso a mercados y recursos. Pero nuestra prosperidad y seguridad requerirán que lo mantengamos” (NSS: 2010; pág. 30). En consecuencia, el gobierno inglés advierte sobre el impacto en los precios de los bienes a raíz de las decisiones que adoptan los países en vías de desarrollo.

En efecto, se menciona a la competencia por los recursos como un hecho que puede producir conflictos interestatales. Sobre el asunto, “la mayor demanda de recursos naturales escasos está despertando interés en los países que controlan esos recursos. La acción de ellos para restringir las exportaciones y el acopio de otros países en respuesta podría socavar ciertos sectores industriales estratégicos en el Reino Unido” (NSS: 2010; pág.18).

En esta misma línea de pensamiento, es necesario advertir la presencia del Reino Unido en el Atlántico Sur en el territorio insular de Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur reclamado por la República Argentina. Es reconocida la importancia de la zona geográfica para los recursos pesqueros y las reservas hidrocarburíferas que se hallan en la región. En este sentido, el gobierno ilegítimo de las islas decidió diversas estrategias para el usufructo de dichos recursos, con el otorgamiento de licencias pesqueras y la adjudicación de áreas para la investigación y explotación de reservas petrolíferas en el Atlántico Sur.

### *La República Popular China.*

De igual manera, la República Popular China observa un escenario de mediano plazo donde la seguridad del Estado se ve afectada por diversos factores, entre ellos el acceso a los recursos estratégicos.

En sí, la visión del gobierno chino sobre el estado general de su sociedad reside en el nivel de desarrollo que la población ha alcanzado en las últimas décadas. Así, “la contradicción principal de la sociedad de nuestro país ha pasado a ser la que existe entre la creciente demanda del pueblo de una vida mejor y el desarrollo desequilibrado e insuficiente” (XI JINPING: 2017; pág. 10)

Entre los riesgos que enfrenta la República Popular China, observamos “la seguridad de los intereses extranjeros en materia de energía y recursos, líneas estratégicas de comunicación marítima” (CMS: 2015). Al respecto, la mención del transporte marítimo es importante para destacar en el marco de un país cuyas importaciones y exportaciones dependen exclusivamente de la libre circulación de los buques comerciales en los mares y océanos de cercanía.

Asimismo, en 2016 el gobierno chino publicó el documento sobre la Política de la República Popular China hacia América Latina y el Caribe. En dicho documento, se expresaba,

China está dispuesta a ampliar y profundizar, sobre la base de cooperación mutuamente beneficios y desarrollo sostenible, la cooperación en materia de energía y recursos, apoyar la extensión de la cooperación a actividades de curso superior como la exploración y la extracción para consolidar la base de cooperación y ampliar el potencial de recursos (...) China está dispuesta a explorar con los países de ALyCA

posibilidad de establecer mecanismos como el suministro a largo plazo de energía y recursos, la cotización y la liquidación en moneda local para paliar el impacto de los riesgos económicos y financieros externos (PCALyC: 2016)

*La concepción de la República Federativa de Brasil sobre los recursos estratégicos.*

En el caso de la República Federativa de Brasil, dos regiones son destacadas como prioridades estratégicas, la Amazonía en la región norte del país y la “Amazonía Azul”, como denominan al Atlántico Sur bajo su soberanía. Ambas regiones despiertan el interés mundial tanto por sus recursos naturales como por la biodiversidad natural que estas poseen. Por esto, la dirigencia política y militar brasileña supone un amenaza concreta de intervencionismo internacional, llegando incluso a disponer el adiestramiento de sus fuerzas con vistas a la incursión de un poder militar muchas veces superior en territorio brasileño.

Tanto la Política Nacional de Defensa como la Estrategia Nacional de Defensa consideran prioritarias a ambas regiones y proyectan sobre ellas el poder del país. Sin embargo, en el caso de la Amazonía la política pública con mayor éxito es la coordinación de distintas agencias estatales para desarrollar una serie de programas de desarrollo sustentable en la región. Entre las acciones estatales, observamos la regularización dominial de las tierras, políticas de infraestructura, como rutas, viviendas, plantas de energía, y potabilizadoras de agua, el asentamiento de unidades militares de frontera, la implementación de un sistema de vigilancia y monitoreo de avanzada y la cooperación con los países fronterizos para ejercer medidas de seguridad contra actividades ilícitas que ponen en duda –desde la óptica de los países centrales– la capacidad del Estado brasileño de controlar su territorio amazónico.

La decisión de Brasil para defender sus recursos naturales y por ende su territorio es la implementación de una serie de políticas públicas formuladas por diversos organismos nacionales. En este marco, las Fuerzas Armadas son una instancia más, aunque central, de la política de defensa concebida como parte de una política integral de desarrollo del Estado brasileño, con el objetivo de afirmar la presencia del Estado en el ejercicio continuo de la soberanía (BARTOLOME: 2009).

*La visión sobre los recursos naturales desde la Unión de Naciones Sudamericanas.*

Por su parte, Sudamérica es una región protagonista en la disputa global por los recursos. Así, "la región es una de la mejor dotadas por la naturaleza; la dinámica de las economías de sus países se sustenta en el mercado de materias primas" (FORNILLO: 2014; pág. 102).

En el 2008, los países de América del Sur tomaron la decisión de constituir un organismo jurídico internacional, la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR<sup>15</sup>. A su vez, el 16 de diciembre de 2008, los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR deciden la creación del Consejo de Defensa Sudamericano –CDS<sup>16</sup>. Entre sus objetivos generales, el CDS propugna por la defensa soberana de los recursos naturales de los Estados miembros. En igual sentido, se propone la construcción de una identidad común en materia de defensa “que tome en cuenta las características subregionales y nacionales”, al igual que sus

---

<sup>15</sup> Entre los desafíos que asumieron los países miembros del bloque regional fue considerar a los recursos naturales como estratégicos tanto para sus sociedades como para el desarrollo de sus economías. Específicamente, el acuerdo constitutivo, firmado en 2008, se propone la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como también considera actuar frente al cambio climático.

<sup>16</sup> El CDS se erige como una iniciativa similar a otros consejos específicos dentro del ámbito de la UNASUR, cuyo fin es profundizar por temática aspectos de la integración regional. El CDS, en este sentido, surgió como un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa en el marco del Tratado Constitutivo de la UNASUR. Sus principios constitutivos se basaron en el respeto irrestricto de la soberanía, la integridad territorial y la no intervención en los asuntos internos de los Estados; ratifica la vigencia de las instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos; la promoción de la paz y la resolución pacífica de las controversias por medio del diálogo, el consenso y la generación de medidas de confianza mutuas.

objetivos específicos donde postula analizar y discutir “elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa”, así como la tarea de identificar “factores de riesgos y amenazas” que puedan afectar a los países de la región y del mundo<sup>17</sup>.

Los países miembros del CDS propusieron diversos ejes de debate en materia de defensa en pos de encontrar un eje común de trabajo y, al igual, un objeto de construcción de una identidad regional. Esta situación no fue sencilla, dada la diversidad de visiones y concepciones de los Estados miembros sobre principalmente las nociones de defensa y seguridad y su relación hacia las misiones principales y funciones específicas de las Fuerzas Armadas en cada país. Uno de los ejes sobre los que los países acordaron un “gran valor estratégico” fueron los recursos naturales estratégicos (VITELLI: 2016).

La discusión se centra en reconocer la importancia de los recursos en la matriz económica y social en los países miembros de la región. De esta forma, se establece la relación entre la escasez –de bienes indispensables en ciertas regiones del globo– y la abundancia de recursos –que poseen los países sudamericano-, que lleva a la necesidad de “establecer estrategias de control por parte de los países poseedores versus estrategias de acceso y disponibilidad por parte de los países dependientes de tales materias primas” (GASTALDI: 2014).

Por la importancia que tuvieron –y tienen- para el desarrollo económico y social de los países sudamericanos, la explotación y comercialización de recursos naturales es un eje estratégico en la política interna y exterior de los Estados nacionales.

---

<sup>17</sup> Posteriormente, los líderes regionales decidieron la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS, como instituto de investigación de políticas de integración y de cooperación en materia de defensa.

Desde los inicios del siglo XXI, los precios de las *commodities* sudamericanos tuvieron un incremento exponencial, generado una transformación en las economías nacionales. A la escasez de divisas sucedida en las crisis de finales de los años del siglo XX, a partir de los años 2000 el desafío se centró en cómo administrar semejante masa de ingresos públicos generados por la comercialización al exterior de recursos naturales y productos manufacturados (ROZENWURCEL y KATZ: 2012).

Tal cual se afirma,

en tanto exportadoras netas de *commodities*, las economías de América del Sur han sido claras beneficiarias de este proceso (...) en las últimas décadas las ventas externas de *commodities* de la región incrementaron su participación en relación al producto interno bruto (PIB) en forma significativa, pasando de un valor inferior al 10% en 1970 a guarismos del orden del 15% en la actualidad (ROZENWURCEL y KATZ: 2012: pág. 23)

La temática se debatió en diversas oportunidades, desde Reuniones Ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en 2012, en conferencias específicas, grupos de trabajo, como en el ámbito del Centro de Estudios Estratégicos del CDS, produciéndose numerosos documentos y trabajos sobre la temática<sup>18</sup>. Entre ellos, la producción de un inventario de recursos naturales que cada país consideraba como estratégicos y cómo proponía la defensa de tal recurso, así como la elaboración de escenarios futuros con la

---

<sup>18</sup> En este sentido, el CDS se asemejó a una comunidad estratégica, donde los países miembros desarrollaron expectativas de confianza mutua para resolver sus conflictos de manera pacífica – una metodología que es precedente a la constitución de la UNASUR, pero que se afirma con la conformación de un organismo específico de defensa a nivel regional -, incluyendo una estrategia defensa común en torno a una identidad estratégica regional. La comunidad estratégica fomenta la discusión, la negociación y el acuerdo respecto a qué objeto conforma la identidad estratégica (VITELLI: 2016). El objeto estratégico común en el CDS fueron los recursos naturales.

proyección de la demanda de recursos a escala global y la relación con las políticas de defensa de cada país<sup>19</sup>.

La defensa de los recursos estratégicos, en sí, constituye una política integral, en la que el rol del Estado es crucial para alcanzar una efectiva defensa de las riquezas naturales.

Así,

los recursos naturales pueden ser perdidos desde distintas dimensiones, uno puede ceder voluntariamente los recursos naturales, a través de concesiones disfuncionales para los intereses nacionales y, en ese caso, la defensa no tendrá que hacer nada como instancia ordenadora o jurisdicción (RODRIGUEZ, entrevista 2018)

### **1. c) Posicionamiento de la República Argentina en torno a los recursos naturales estratégicos.**

La cuestión de los recursos naturales es considerada por el nivel estratégico nacional en una etapa previa a la formulación de la modernización normativa que surgió tras la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional en 2006. Hacia 2003, el Poder Ejecutivo nacional desarrolla una serie de encuentros y debates entre especialistas civiles, militares y académicos donde se trató la actualidad de la defensa nacional en la República Argentina<sup>20</sup>.

De allí surgieron, entre otras temáticas, la definición consensuada de los objetivos estratégicos de la Nación, complementarios estos de los intereses vitales citados en la Constitución Nacional. Entre los intereses estratégicos enunciados se encuentra la

---

<sup>19</sup> A nivel CDS – UNASUR, en 2014 se planteó la propuesta de conformar una fuerza multinacional de la región orientada a la defensa de los recursos naturales, con doctrina combinada, capacidades para el accionar conjunto y combinado, las medidas de confianza mutua y la práctica de ejercicios militares en mantenimiento de la paz y la asistencia conjunta ante desastres naturales (FORTI: 2014).

<sup>20</sup> Decreto 545/2003, Apruébese el proyecto denominado “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Poder Ejecutivo nacional, 6 de Agosto de 2003.

preservación sustentable del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y no renovables, así como la preservación de la Nación ante las amenazas tradicionales y las denominadas nuevas amenazas. (LA DEFENSA NACIONAL EN LA AGENDA DEMOCRATICA, PRIMER INFORME: 2003; págs. 15 y 17).

Del mismo modo, el lineamiento político expresado desde el máximo nivel estratégico se orientó decididamente hacia la visión de preservación de los recursos naturales como una política pública.

De esta forma, observamos el discurso presidencial de la Presidente Cristina Fernández, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, en 2008,

me voy a ocupar, junto a ustedes, de construir este sistema de defensa nacional que requiere el mundo que viene, que ya no es un mundo dividido entre los peligros de nuevas o extrañas ideologías, sino que por el contrario, es un mundo más concreto, más difícil, donde el punto estará en la defensa de nuestros recursos naturales, de nuestra Antártida, de nuestra agua (...) la defensa y protección de nuestros recursos naturales nos hacen, particularmente aquí, en América latina, a argentinos, brasileros, venezolanos, chilenos, uruguayos, bolivianos, ecuatorianos como una región productora de energía y alimentos, dos elementos claves (FERNANDEZ: 2008)

Así, la sanción de leyes surgidas del propio seno legislativo como asimismo por iniciativa del Ejecutivo, fueron en el sentido de preservar los recursos estratégicos para el usufructo de la sociedad argentina<sup>21</sup>. Es destacable, asimismo, el acuerdo político alcanzado para la sanción de estas leyes, logradas con mayorías calificadas.

---

<sup>21</sup>Entre estas, podemos mencionar, Ley 26.737 (2011) de Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales; la Ley 26.741 (2012) de Declaración de Interés

*La Directiva de Política de Defensa Nacional 2009.*

La primer Directiva de Política de Defensa Nacional, emitida en 2009, incorporó el tema de los recursos naturales. La DPDN 2009 presenta a los recursos naturales desde la óptica de la abundancia de recursos naturales que posee el Estado argentino en su territorio, haciendo presente la cuestión del control de los espacios y el ejercicio permanente de la soberanía.

Así,

la existencia de grandes espacios territoriales efectiva y potencialmente provechosos en materia de recursos naturales, que serán objeto de reclamaciones soberanas en un futuro inmediato y que podrían derivar en la asignación de nuevos ámbitos espaciales que deberán, necesariamente, ser objeto del ejercicio efectivo de actos soberanos por parte de los Estados Nacionales. (Diagnóstico y Apreciación del Escenario de Defensa Global y Regional. DPDN 2009)

De igual modo, el documento sostiene la persistencia de un conflicto de soberanía con el Reino Unido de Gran Bretaña por las Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur y el reclamo argentino sobre la plataforma continental marina ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continente de la Convención del Mar de las Naciones Unidas.

Estas menciones en la DPDN 2009 sostienen la idea revisada anteriormente sobre una relación estrecha entre la política de defensa nacional y la preservación de los recursos naturales, por medio del aseguramiento de la soberanía y la integridad territorial.

---

Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos (expropiación de REPSOL - YPF); las leyes 26.875 (2013) de Creación del Área Marina Protegida Namuncurá – Banco Burdwood y Ley 27.037 (2014) de Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas, así como la gestión del comité interministerial para establecer el límite de la plataforma continental argentina y la gestión de los ministerios nacionales en función de estas normas, entre otras acciones. En igual sentido, en el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación se dio a creación de las Reservas Naturales de la Defensa.

En función del lineamiento político, entendemos que en este nivel del planeamiento estratégico la cuestión de los recursos naturales se considera en las capacidades del Instrumento Militar para ejercer de forma efectiva la soberanía nacional. Tal es el caso de las capacidades militares que se establecen en torno a la vigilancia y el control de los espacios soberanos, territoriales, marinos y aéreos.

*La actualización de la Directiva de Política de Defensa Nacional.*

La actualización de la DPDN en 2014, continuó la inclusión de la temática de los recursos naturales, en esta oportunidad con mayor detalle. En la apreciación estratégica global se menciona la creciente demanda de recursos como agua dulce, petróleo, gas, minerales y alimentos, se reconoce la escasez de reservas y la proliferación de disputas por la apropiación de estos recursos estratégicos.

En cuanto a estas menciones,

los referidos cambios económicos que se han producido en las últimas décadas han revitalizado la puja por los recursos estratégicos —principalmente los naturales— y por el control de las rutas que los transportan desde las zonas de producción hacia las regiones de procesamiento. En efecto, la creciente demanda mundial de recursos naturales, tales como el agua dulce, el petróleo, el gas, los minerales y los alimentos, entre otros, gravita decididamente sobre su escasez debido a las pocas reservas existentes, acompañada de la proliferación de disputas alrededor de la apropiación de ellas. Esta puja por las rutas comerciales y el manejo de aquellos territorios que presentan niveles de dotación superior de recursos estratégicos constituye un factor de potenciales tensiones y enfrentamientos entre las zonas ricas y los Estados que acrecienten su tendencia a garantizarse el control de ellas. (Capítulo I. Diagnóstico y Apreciación del Escenario de Defensa Global y Regional. DPDN 2014)

A diferencia con la primer DPDN, la actualización introduce la escasez y las disputas por la apropiación como variables de los conflictos interestatales.

La temática de la protección de los recursos naturales es tan importante en la actualización de la DPDN que se caracteriza especialmente la defensa y preservación de los recursos naturales como “una forma tangible de materializar los intereses vitales de la Nación según lo establecido por el artículo 2° de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y el artículo 1° de su reglamentación mediante el Decreto N° 727/06” (Capítulo II. Política de Defensa Nacional: Concepción y Posicionamiento Estratégico de la República Argentina en materia de defensa. DPDN 2014).

Asimismo, la DPDN 2014 define que la protección de los recursos naturales estratégicos como “aspecto medular en la formulación de la actitud estratégica de carácter defensiva” (DPDN: 2014), dado que la acción de asegurar, ejercer el control y el uso soberano de los recursos propios es parte de la defensa de los intereses vitales de la Nación.

En relación a esto,

así resulta prioritario la protección de las cuencas petroleras y gasíferas ubicadas en el norte, centro oeste, Patagonia y plataforma continental; las áreas cultivables ubicadas en la región centro, litoral, noreste y sur del país que conforman el circuito productivo y agropecuario; las cuencas hidrográficas que abarcan tanto las aguas de superficie como ríos, lagos, lagunas y esteros como también los campos de hielos y aguas subterráneas las cuales revisten importancia fundamental para el desarrollo por sus aplicaciones en el campo del consumo, el transporte, la industria y la generación de energía; las áreas mineras localizadas en la zona cordillerana, la Patagonia, la plataforma continental y el centro del país con sus recursos

tradicionales, metalíferos, no metalíferos y rocas de aplicación; y, por último, la biodiversidad existente en diferentes áreas naturales protegidas del país por su interés científico y tecnológico. (Capítulo II. Política de Defensa Nacional: Concepción y Posicionamiento Estratégico de la República Argentina en materia de defensa. DPDN 2014)

En igual sentido, en el contexto de la actualización de esta DPDN 2014, la temática de los recursos naturales se reflejó en diversas decisiones adoptadas desde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en términos de políticas públicas.

En el presente capítulo hemos podido observar la importancia que adquieren en la actualidad los recursos naturales en su condición de estratégicos.

La humanidad y la producción económica global continúan demandando mayores cantidades de bienes naturales y materias primas y, las tendencias indican que esta demanda continuará elevándose. Asimismo, mientras no se descubran sustitutos o se generen nuevos desarrollos que den mejor aprovechamiento a los recursos actuales, la escasez de bienes naturales en las sociedades será, decididamente, un factor que impactará en aquellos estados y regiones abundantes de recursos estratégicos. De esta manera, es posible que la disputa en torno al acceso y al control de recursos se convierta en posibles conflictos interestatales, constituyendo un factor de riesgo y de amenaza a la seguridad y la estabilidad internacional.

Consiguientemente, la concepción sobre integridad territorial y soberanía de los estados se resignifica a partir de este enfoque, nuevos desafíos a enfrentar por la dirigencia política y los formuladores de las políticas de defensa nacional. Al ser una característica propia de los recursos naturales encontrarse desigualmente distribuidos en los territorios, las estrategias

de los gobiernos para preservar y usufructuar dichos recursos adquiere una importancia creciente.

En Sudamérica esta problemática ha sido abordada partiendo de un razonamiento absolutamente realista dado que gran parte de la producción económica y la generación de bienes exportables se originan en los recursos estratégicos de la región.

En el caso de la República Argentina, la temática fue incorporada a la política de defensa desde el máximo nivel de decisión, el Poder Ejecutivo nacional, a instancias de las directivas de política de defensa. En la primer edición del año 2009, como en la actualización de 2014, la cuestión de los recursos naturales estratégicos es considerada desde la óptica de la escasez y la abundancia y como posible eje de futuros conflictos interestatales en la lucha por el dominio de las fuentes de abastecimiento de bienes y materias primas.

Asimismo, aún en la Directiva Política del año 2018, la problemática mantiene su vigencia, en el marco de un escenario de creciente demanda de recursos estratégicos. Así,

la degradación del medio ambiente incrementó la competencia por el control de los recursos naturales estratégicos y de las cadenas de suministro, provocando inestabilidad en las naciones productoras y consumidoras (...) el ejercicio de la soberanía con relación a la preservación, control, uso y/o explotación de los recursos naturales constituye un interés estratégico de los países de América del Sur y de la República Argentina en particular (...) en un contexto global atravesado por el aumento de la demanda de recursos estratégicos, la degradación del medio ambiente y el crecimiento de las tensiones geopolíticas por el control de áreas estratégicas, el resguardo de la soberanía sobre los recursos naturales de la Nación configura una problemática de interés creciente. El Estado debe fortalecer su capacidad de ejercer una vigilancia y control efectivo sobre los

espacios geográficos con reservas de recursos estratégicos (DPDN 2018, extractos relacionados con recursos estratégicos)

A partir de esta concepción política, el planeamiento estratégico de la defensa, elaborado por el Ministerio de Defensa y por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, consideraron la temática dentro de la misión principal y subsidiarias del Instrumento Militar de la Nación.

La cuestión de los recursos naturales es una temática estratégica, que en diversos sentidos, es considerada como un posible factor de disputas en el futuro. De esta manera, lo observó apropiadamente, a nuestro juicio, el nivel estratégico nacional. En igual sentido, coincidió con las apreciaciones del nivel estratégico militar y de las Fuerzas Armadas.

Así, confluyendo en un tema común, la temática de la defensa de los recursos naturales se abordó y se planificó en el marco del planeamiento de la defensa nacional.

## **CAPÍTULO 2**

### **EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA DEFENSA NACIONAL**

Hacia 2006, las autoridades del Ministerio de Defensa distinguían ciertos desafíos pendientes en materia de política de defensa y militar, entre estos, el planeamiento de la defensa. Tal razonamiento hacía eje en "la permanencia de funciones estrictamente civiles bajo la órbita de competencia de las Fuerzas Armadas, consecuencia de la antigua concepción holística de su rol institucional" (Modelo Argentino...: 2009; pág. 15).

De este modo, el Ministerio de Defensa incluyó en sus reformas normativas diversos instrumentos que dieron un marco organizativo al planeamiento. Luego, se avanzó en la implementación del planeamiento estratégico de la defensa, principal eje del presente trabajo.

En el presente capítulo, abordamos el Ciclo de Planeamiento de la Defensa como una metodología de política pública aplicada a la defensa nacional de la República Argentina. Así, presentamos las características y la implementación del planeamiento estratégico en el caso argentino.

Para cumplir con este objetivo, en este capítulo desarrollamos tres apartados. En el primero, abordamos el planeamiento estratégico como política pública; en el segundo, analizamos las normas específicas del planeamiento en el caso de la República Argentina y, finalmente, en el tercer punto, abordamos los dos tipos de planeamiento que se realizaron entre 2007 y 2015 en el país, en torno a la incertidumbre y a los escenarios estratégicos.

## **2. a) El Planeamiento Estratégico**

El planeamiento estratégico es el instrumento metodológico que se emplea para adecuar las Fuerzas Armadas a los objetivos establecidos por el nivel político en el ámbito de la defensa nacional. De esta manera, el objetivo del planeamiento de la defensa es el diseño del Instrumento Militar para cumplir con las misiones que les son asignadas.

Por su dimensión estratégica, el planeamiento se vale de la estrategia como arte que combina la política y la planificación para preservar o alcanzar determinados objetivos e intereses. En este sentido, entendemos “la estrategia nacional constituye el plan maestro destinado a cumplir los objetivos nacionales mediante la combinación de los medios políticos, económicos, militares, informativos, culturales e incluso psicológicos” (LIOTTA y LLOYD: 2005, pág. 10).

Una vez establecidos los intereses vitales y estratégicos a preservar y en función de las capacidades actuales y de mediano plazo de las fuerzas, mediante el planeamiento estratégico se planifica y se diseña el Instrumento Militar que se adecúe -tanto en el presente como en el futuro- a dichos objetivos. De esta manera, el planeamiento estratégico otorga al nivel político mayor grado de libertad para el desarrollo de sus políticas de Estado en el mediano y largo plazo (FLORES: 2012).

Asimismo, la elaboración del planeamiento estratégico tiene la función de “presentar una relación valorada de las opciones posibles, con sus ventajas e inconvenientes” (FOJON y LOGOA: 2007, pág. 126), para dar cumplimiento con los objetivos y misiones impuestas por la política de defensa.

Por lo tanto, entendemos el planeamiento estratégico de la defensa nacional como:

el proceso de planeamiento esencial e insustituible que comprende a la totalidad del Sistema de Defensa Nacional: a la Política de Defensa, a la Política Militar y, particularmente, a la definición de todos los subsistemas del Instrumento Militar, a saber: personal, infraestructura, logística, material, información, adiestramiento, organización y doctrina (Glosario de Términos para la Acción Militar Conjunta: 2015; archivo del autor)

*El planeamiento estratégico como política pública.*

Así, el planeamiento estratégico en tanto política pública, se construye en función de un “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, la población y el propio gobierno consideran prioritarios” (TAMAYO SAEZ: 1997, pág. 2).

En este sentido, entendemos diversas fases en la construcción de la política de defensa, a partir del reconocimiento del contexto y los desafíos y objetivos a enfrentar, la formulación de una planificación, la toma de decisiones, la implementación y, finalmente, la evaluación.

La fase de reconocimiento de la política se inicia con la apreciación estratégica, realizada por el nivel estratégico nacional, en primer instancia, y por el nivel estratégico militar, en función de la visión anterior. De esta manera, el planeamiento estratégico de la defensa tiene la característica de ser preactivo, en tanto “se apoya el planeamiento en el estudio de las tendencias del futuro, para que la organización se aproveche de los cambios esperados” (FOJON y LOAGA: 2007, pág. 122) y se nutre de las evaluaciones de riesgos, cambios tecnológicos y visiones de la forma futura de combatir.

En este sentido, reconocer el problema o los desafíos a enfrentar en el ámbito de la defensa nacional “con la mayor anticipación posible y evaluar su impacto y causalidad para articular las respuestas posibles” (FOJON y LOGOA: 2007, pág. 126) es determinante.

Por su parte, y por medio de un planeamiento a largo plazo, es posible transformar organizaciones complejas como las FFAA en función de las restricciones presupuestarias y el entorno de seguridad global (TORRES: 2010).

De esta manera, el planeamiento implica la toma de decisiones respecto del diseño de las Fuerzas Armadas y los riesgos en torno a la asunción de determinados objetivos. La necesidad de priorizar recursos escasos y realizarlo de forma eficiente conduce a priorizar los objetivos estratégicos. Esta es otra de las funciones del planeamiento estratégico, en tanto este cuantifica las capacidades propias, en función de las misiones impuestas a las Fuerzas Armadas, haciendo una evaluación exhaustiva de las vulnerabilidades y oportunidades propias. Tal es así que entre el diseño de fuerzas deseable y el posible en función de las capacidades presentes surge el riesgo estratégico del sistema de defensa (TORRES: 2005).

Así, reconocidas las vulnerabilidades identificadas por medio de la apreciación, se considera el riesgo. De esta manera, el riesgo se entiende como “la brecha existente entre los fines deseados (objetivos de defensa nacional) y los medios que se está en capacidad de desarrollar (estrategia y fuerzas)” (MARTELLA: 2011, pág. 32).

En este sentido, el riesgo como patrimonial, operacional y político desde la óptica del Nivel Estratégico Nacional. Respecto al riesgo patrimonial, este se relaciona con el mantenimiento de los medios y sistemas de armas, como también el adiestramiento del

personal para su empleo. Por su parte, el riesgo operacional se refiere a los peligros potenciales a los que se arriesgan los intereses nacionales en tanto no se disponen de las capacidades suficientes para cumplir con los planes definidos para el desarrollo de las misiones y operaciones asignadas al Instrumento Militar (Manual...: 2009).

El riesgo político, por su parte y en el caso argentino, se fundamenta en la decisión política de las autoridades nacionales de asumir que el país no cuenta con hipótesis de conflicto con algún Estado. Tal es así que “nuestro país renunció unilateralmente a tener hipótesis de conflicto –no confundir con el método de planeamiento- con los países de la región, lo cual fue reforzado con acciones de política exterior” (CANTO, EISSA, GASTALDI: 2015; pág. 14).

Por su parte, el Estado Mayor Conjunto – Nivel Estratégico Militar- entiende diferentes tipos de riesgo. El Riesgo Estratégico Militar respecto de la probabilidad que una agresión externa militar estatal “provoque daños de magnitud diversa sobre los objetos identificados como de valor estratégico por las correspondientes etapas del actual ciclo de planeamiento”; el Riesgo de Diseño el cual, en función de los posibles daños sobre objetivos de valor estratégico, orienta el diseño de las capacidades militares para hacer frente a dichas agresiones y el Riesgo de Desarrollo, relacionados con efectos no deseados que pudieran ocurrir en la evolución de la generación de capacidades militares (Glosario de Términos Militares: 2015).

Al ser una política pública, la defensa nacional también se enfrenta a la disponibilidad de recursos presupuestarios para su funcionamiento y el cumplimiento de sus misiones. Los presupuestos son elaborados por el Poder Ejecutivo y aprobados por una ley específica por

el Poder Legislativo nacional. De esta manera, el planeamiento de la defensa considera la escasez de recursos en tanto "los recursos son escasos y la necesidad ilimitada, es necesario decidir sobre cuál es el mejor modo de acción o posibilidad que maximice las capacidades militares" (Manual...2009, pág. 51).

Por su parte, la etapa de formulación se ocupa de "traducir las estrategias adoptadas en las distintas políticas de personal, inversiones, equipamiento y otras que relacionan los recursos disponibles con los objetivos establecidos (FOJON y LOAGA: 2007, pág. 134).

Finalmente, el ciclo se completa con la etapa de supervisión. En el caso argentino, se estableció la Supervisión del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (SCPDN), etapa en la que se evalúa el desarrollo del proceso para introducir las mejoras que hicieran falta y ordenar los resultados del trabajo a los lineamientos políticos estratégicos. Esta supervisión tiene dos instancias: la supervisión ministerial y la supervisión estratégica militar, en responsabilidad del Ministerio de Defensa y del EMCFFA, respectivamente.

La supervisión que le corresponde al Nivel Estratégico Militar se realiza sobre la relación entre el planeamiento estratégico militar y los planes militares de apoyo, aquellos que realiza cada fuerza. En esta supervisión se busca relevar las posibles desviaciones entre ambas planificaciones (EMCFFA y FFAA), surgiendo en esta evaluación el riesgo de diseño –lo que planificó el Estado Mayor- y el riesgo de desarrollo –los planes de apoyo formulados por las fuerzas-.

Así, en la etapa de supervisión se contempla "el seguimiento y valoración de sus resultados para comprobar su rendimiento (FOJON y LOAGA: 2007, pág. 135) y, decidir, las mejoras, modificaciones o revisiones completas del planeamiento realizado.

### *El planeamiento por capacidades.*

El planeamiento por capacidades surge en el Departamento de la Defensa de los EEUU hacia la década de 1960, en el marco de la Guerra Fría con la Unión Soviética. La definición de capacidades giraba, en ese entonces, en torno a “aprovechar las potencialidades y oportunidades propias (EE. UU.) explotando las limitaciones y carencias del adversario” (COLOM: 2017, pág. 38)<sup>22</sup>.

En el siglo XXI, el método de capacidades irrumpió tras los atentados terroristas en Nueva York en septiembre de 2001. Así, el nivel estratégico norteamericano consolidó un planeamiento militar que pudiera hacer frente a cualquier tipo de agresión. De esta manera, “el pasaje de una defensa planificada sobre la localización de la amenaza, a otra asentada sobre el desarrollo de las capacidades, que admita la incertidumbre como contexto y se prepara para responder la sorpresa” (LOPEZ: 2002, pág. 233).

Para el caso en estudio, entendemos capacidades militares como “aquella aptitud o suficiencia de una organización para lograr un efecto deseado” (MANUAL: 2009, pág. 42). De esta manera, el planeamiento por capacidades, desde la doctrina argentina, tiende a contemplar formas genéricas de agresión estatal –se descarta identificar a Estados concretos como potenciales agresores– en el marco de la incertidumbre estratégica (MANUAL: 2009).

---

<sup>22</sup> Asimismo, en la década de los noventa se desarrolló el tema en la Escuela de Guerra Naval de los Estados Unidos de América. A partir de estas investigaciones surgieron diversos métodos de planeamiento estratégico militar distintos al tradicional de amenazas o hipótesis de conflicto. Los objetivos del planeamiento consideraban “la necesidad de formalizar una metodología que le asegure a los EEUU contar con los recursos militares necesarios para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad y la defensa y todo ello en un escenario de riesgos múltiples, en permanente y creciente evolución (PUIG: 2015, pág. 3).

Por su parte, la obtención de capacidades militares no significa únicamente incorporar medios militares, sino alcanzar un efecto militar. En este sentido, “dado que por capacidad se entiende la aptitud para lograr un efecto” (CANTO; EISSA; GASTALDI: 2015, pág. 11).

Caracterizado por el accionar conjunto de los elementos de las fuerzas que componen el Instrumento Militar, las capacidades militares se conforman para abarcar la totalidad de las operaciones que demande el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas. De esta manera, las capacidades se establecen en función de sus factores componentes, a saber: el material, la información, los recursos humanos, la infraestructura, la logística, el adiestramiento, la doctrina y la organización (TORRES: 2005)<sup>23</sup>.

De acuerdo con esto, las capacidades deben ser “mensurables en términos de efectos, riesgos y recursos” (Exposición EMCFFAA: 14/08/2009; archivo del autor) para poder, de esta forma, operacionalizarlas en misiones y operaciones concretas para las FFAA.

En igual sentido, la multiplicidad de tareas que implica la implementación del planeamiento por capacidades representa otro de sus inconvenientes. Este supone implementar el método de planeamiento en un periodo relativamente corto de tiempo. De esta manera, pueden surgir potenciales deficiencias para coordinar misiones y funciones comunes entre las organizaciones involucradas. Es el caso, por ejemplo, de la doctrina, el despliegue militar o la compatibilización de los sistemas de armas entre las fuerzas armadas (GARCIA SIEIRO: 2006)<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Estos factores, componentes de las capacidades militares, se identifica con el acrónimo de MIRILIADO.

<sup>24</sup> El caso español, uno de los primeros casos implementados del método de planeamiento por capacidades, es ejemplo de ello, “significo un verdadero reto, en especial, en el campo conceptual, que se materializo en la

Asimismo otra de las debilidades que tiene el método es la proyección futura de inversiones que pudieran ser innecesarias en el mediano o largo plazo. En este sentido, “las decisiones que se tomen en el momento actual respecto al equipamiento se materializaran en muchos casos en 5 o 10 años y los materiales y equipos resultantes continuarán probablemente en servicio dentro de 30 o 40 años” (MORA FIGUEROA: 2015, pág. 70).

Sin embargo, el método de capacidades logra combinar la disponibilidad de recursos presupuestarios con las necesidades de modernización, el desarrollo o incorporación de medios militares en el mediano y ocuparse de la evolución de los tipos de conflicto en el largo plazo.

## **2. b) El Planeamiento en el caso argentino.**

Recuperada la democracia, “la preocupación por el “control civil” durante estos años condujo, en gran medida, a desatender el planeamiento estratégico de la defensa y a delegar tácticamente esta responsabilidad en manos de los propios uniformados” (ANZELINI: 2012, pág. 1)<sup>25</sup>.

---

detección de una importante lección aprendida como es la de tener que profundizar en una doctrina común "conjunta" sobre capacidades, que nos permita a todos hablar un mismo lenguaje y que se consolide el carácter integrador que este nuevo método demanda" (GARCIA SIEIRO: 2006, pág. 41).

<sup>25</sup> Entre los antecedentes sobre planeamiento asociados a la intervención puramente militar en la materia, se encuentra la Ley 13.234 del año 1948 que estipulaba en su artículo 2° “ARTICULO 2° - las previsiones accesorias para la organización de la Nación en tiempo de guerra, deberán ser adoptadas desde tiempo de paz de acuerdo con las directivas fijadas por el Consejo de Defensa Nacional. La preparación y ejecución de los planes y programas destinados a satisfacer esas previsiones hasta en sus menores detalles, corresponden a los ministerios o secretarías de Estado por intermedio de sus organismos dependientes y de aquellos que, a los efectos de la coordinación, creare especialmente el Consejo de Defensa Nacional”.

Del mismo modo, la ley de defensa nacional N° 16.970, del año 1966, establecía en su Artículo 6° que “La seguridad nacional requiere fundamentalmente: a) La formulación, planeamiento y programación de las medidas de defensa relacionadas con el desarrollo nacional; la preparación y alistamiento de los medios del potencial militar y el Planeamiento y conducción de las operaciones militares”. Asimismo, en su artículo 8° disponía que el planeamiento debía establecer “políticas y estrategias”, formular planes de largo y mediano plazo, la orientación y lineamientos políticos y la presupuestación de la política de seguridad nacional. Del

Del mismo modo, el ámbito militar comprendía que la falta de lineamientos políticos habían generado a las Fuerzas Armadas “autoimponerse misiones y tareas, redactando planes estratégicos que carecían de apoyo y continuidad política y presupuestaria” (TORRES: 2011, publicación digital).

Al establecerse el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional a partir de la sanción del Decreto 1729/2007 se logró “la tarea de elaborar y supervisar el diseño del Instrumento Militar que quedó irreversiblemente encomendada, en su totalidad, en las manos de la conducción política” (ANZELINI: 2012, pág. 1). ). Una tarea que constituyó, como destaca Anzelini (2012, pág. 2), “una experiencia sin precedentes en la Argentina”.

Para comprender el Ciclo del Planeamiento de la Defensa Nacional debemos mencionar sus normas rectoras, el Decreto 1691/2006 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas y el Decreto 1729/2007 de Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, la Directiva de Política de Defensa Nacional y la Directiva para la Elaboración

---

mismo modo, establecía en el Presidente de la Nación era el responsable de fijar los objetivos políticos que dan lugar al planeamiento (Artículo 29).

Por su parte, la Ley de Defensa Nacional 23.554 establece en su artículo 10° que el Presidente de la Nación, en su calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas “dispondrá el contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional”. De igual forma, pone en funciones del Estado Mayor Conjunto la elaboración del planeamiento militar conjunto (Artículo 17, inciso b) y el planeamiento estratégico militar de acuerdo a las orientaciones otorgadas por el Presidente por medio del Ministro de Defensa (Artículo 18).

Por último, el Decreto 1116/96 por el que se aprobó la Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto, del año 1996. En sus consideraciones, la directiva contemplaba el planeamiento en el marco de la Ley de Defensa Nacional, señalando que “las Fuerzas Armadas planearán el empleo del Instrumento Militar en forma disuasiva y efectiva frente a los riesgos y a las eventuales amenazas externas”. Asimismo, consideraba la realización del planeamiento en torno a amenazas y no a hipótesis de conflicto cuando menciona las misiones de las fuerzas “los escenarios que podrían derivar de las amenazas y riesgos más graves, generarán el planeamiento militar conjunto que corresponda y la adopción de las medidas que permitan alcanzar y mantener una disuasión permanente, efectiva y creíble sobre los eventuales oponentes” (Decreto 1116/96). A partir de este decreto, el Estado nacional realizó el primer ciclo de planeamiento de la defensa, en responsabilidad de las propias fuerzas (EISSA: 2015). Posteriormente, este Decreto fue derogado por el Decreto 1691/2006 de Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas del 22 de noviembre de 2006.

del Planeamiento Estratégico Militar, correspondientes al nivel estratégico nacional y militar. Tal como menciona Montenegro, la gestión ministerial generó una arquitectura de normas y procedimientos que involucró “en diferentes etapas y roles al ministerio de Defensa, al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y a los Estados Mayores Generales para el diseño, la ejecución y la supervisión de la política de defensa y militar de la Nación” (MONTENEGRO: 2013, pág. 210).

*El Decreto 1691/2006 de Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.*

El Decreto 1691/2006 de Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas fue una de las principales normas rectoras del proceso de modernización de los instrumentos del planeamiento nacional del siglo XXI<sup>26</sup>. Derivado de las definiciones políticas de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, el decreto estableció tres ejes sustanciales que son: 1) la precisión en las misiones de las Fuerzas Armadas; 2) la concepción del accionar conjunto de las fuerzas y 3) el establecimiento del método de planeamiento por capacidades para el diseño de las fuerzas.

En este Decreto, uno de los aspectos más sobresalientes es la afirmación de las misiones de las Fuerzas Armadas. En este sentido, “la misión principal de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal” (Decreto 1691/2006, Anexo I), en tanto la definición de agresores externos proviene de la reglamentación de la ley de Defensa Nacional, realizada por el Decreto 727/2006.

---

<sup>26</sup> Este decreto fue derogado por el Decreto 683/2018, del 23 de julio de 2018. Modificación del Decreto 727/2006 Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional.

Por su parte, los términos “conjurar y repeler” son incorporados en esta norma y constituye una definición aún más precisa sobre el empleo de las FFAA que lo establecido en la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional.

En este sentido, corresponde mencionar que la Ley de Defensa Nacional 23.554 establecía en su artículo 2° el origen de los eventuales agresores, definiendo los conflictos donde se pudieran emplear las Fuerzas Armadas “para enfrentar las agresiones de origen externo” (Ley 23.554, Art. 2°).

Sin embargo, la decisión política adoptada en 2006 por el poder Ejecutivo en torno a la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, cuya sanción se produjo en 1988 y su reglamentación no había sido propiciada por los gobiernos sucesivos, se orientó a una definición clara e inequívoca respecto a la cualidad de los agresores externos, en específico, de origen militar y estatal<sup>27</sup>.

Desde luego, no podemos obviar una crítica que se realizó en torno a la definición sobre el origen del agresor externo. En este sentido, tanto desde el ámbito académico como desde el propio militar, surgieron posturas complementarias a esta definición con las válidas argumentaciones respecto a la exclusiva consideración de agresor externo a fuerzas armadas estatales de otro país.

Al respecto, algunos autores señalaron que la evolución de la naturaleza de los conflictos desde la década del setenta hasta el presente, adquirió diversos formatos que podrían

---

<sup>27</sup>Esta definición, a su vez, se concibió siguiendo la Resolución 3314 de la 29° Asamblea de las Naciones Unidas, sobre Definición de la Agresión. En este sentido, esta resolución establece como acto de agresión a “la invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado” (Art. 3°, Anexo I Definición de la Agresión, Resolución 3314 de las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1974.)

escapar a la definición del Decreto 727/2006. Así, “un rápido repaso a la situación del tablero global nos confirma que ese tipo tradicional de enfrentamiento ha sido sustituido por otras formas de conflicto armado” (BARTOLOME: 2016, pág. 4). En el presente, los ataques cibernéticos, las amenazas transnacionales y otros tipos de conflictos armados, como el narcotráfico y el terrorismo, serían considerados como agresores externos.

En definitiva, sin dejar de mencionar estos aspectos, lo que derivó a partir de la decisión política adoptada en los Decretos 727/2006 y 1691/2006, fue enmarcar la misión principal de las Fuerzas Armadas en torno a conjurar o repeler agresiones de tipo militar estatal externo.

En igual sentido, el Decreto 1691/2006 establece las misiones subsidiarias del Instrumento Militar, entre estas: a) participación de las Fuerzas Armadas en las operaciones multilaterales de Naciones Unidas; b) participación en operaciones de seguridad interior en el marco de la Ley de Seguridad Interior 24.059; c) participación en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países aliados y d) participación en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional. (Decreto 1691/2006)<sup>28</sup>. Asimismo, se deja expresa la mención respecto de la misión subsidiaria de apoyo al sistema de seguridad interior respecto a que esta no implique modificaciones en la doctrina, la organización, el equipamiento y la capacitación de las fuerzas.

---

<sup>28</sup> Respecto de la participación en tareas de seguridad interna, la norma la restringe a las posibles acciones previstas en los artículos 2, 27, 28, 29, 30, 31 y 32 de dicha Ley de Seguridad Interior N° 24.059, puntualmente en casos de apoyo logístico, la preservación de las fuerzas y el restablecimiento del orden en jurisdicción militar y operaciones de empleo de tropas de combate a requerimiento del Presidente de la Nación para el restablecimiento del orden ante situaciones excepcionales y el desborde de las fuerzas de seguridad.

El segundo principio de la norma es la de acción militar conjunta de las tres fuerzas que componen el Instrumento Militar de la Nación. En este sentido, el accionar conjunto se orienta a alcanzar un empleo eficaz de las fuerzas y se define como “el empleo coherente, coordinado y sistemático de todos los medios y recursos con que cuenta cada fuerza armada en forma específica” (Decreto 1691/2006).

En este sentido, el rol del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas adquiere una prevalencia como organismo de conducción de las fuerzas y a la vez, de asesor técnico militar del Ministerio de Defensa.

Así, el EMCFFAA posee dos atribuciones centrales, el control funcional sobre los Estados Mayores Generales de cada fuerza y el control operacional sobre los medios y elementos de cada una de las fuerzas. En este sentido, el rol principal del EMCFFAA es el de la coordinación de los medios militares en tiempos de paz, por medio del Comandante Operacional. Asimismo, reserva a las Fuerzas Armadas, Ejército Argentino, Armada Argentina y Fuerza Aérea Argentina, la responsabilidad exclusiva de “alistar, adiestrar y sostener los medios y recursos puestos a su disposición” (Decreto 1691/2006)<sup>29</sup>.

Esta recategorización funcional y política del EMCFFAA fue determinante en toda la concepción de modernización de la política de defensa nacional. A partir de esta norma, los procesos de planeamiento de la defensa adquirieron la virtud de ser conducidos desde un nivel estratégico superior al específico de cada fuerza. De esta manera, “a partir de 2007, el

---

<sup>29</sup> En igual sentido, el decreto considera la gestión integral, en orden a alcanzar una óptima eficiencia operativa del Instrumento Militar, alcanzando un máximo nivel de acción militar conjunta del sistema militar. En este sentido, la norma define como sistema militar “al conjunto y totalidad de medios y recursos militares que componen el Sistema de Defensa Nacional, a saber, las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor Conjunto y el Instrumento Militar de la Defensa Nacional cualquiera fuere la configuración que el mismo adopte (Unidades Operacionales, Fuerzas de Tareas, Componentes Conjuntos o Comandos Estratégicos)” (Decreto 1691/2006).

Estado Mayor Conjunto se instituyó como un elemento vertebrador del adiestramiento y alistamiento de las actividades operativas como así también de la planificación y diseño de planes operativos y de doctrina (TERRIBILE: 2015, pág. 282).

El tercer eje, por su parte, se refiere a la gestión del sistema militar –que mencionamos anteriormente-, entendido este como el “conjunto y totalidad de medios y recursos militares que componen el Sistema de Defensa Nacional” (Decreto 1691/2006). Para realizar este objetivo general, la norma establece una serie de principios que rigen la política militar y el diseño de fuerzas del Instrumento Militar.

Estos principios son: 1) la adecuación y modernización de las fuerzas al acción militar conjunta; 2) la adopción del método de planeamiento por capacidades, en reemplazo al método de hipótesis de conflicto; 3) la conformación básica de un diseño de fuerzas que contemple la “capacidad suficiente”; 4) el control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la Nación, “con especial énfasis en la infraestructura y en los objetivos de valor estratégico y en las áreas de frontera”; 5) un diseño de fuerzas que contemple la movilidad estratégica y táctica y 6) un diseño de fuerzas que contribuya con el sistema de seguridad colectiva y a la complementación militar con los países de la región.

En este punto, el decreto introduce el concepto de planeamiento en torno a capacidades, por sobre la metodología antigua basada en las hipótesis de conflicto. La República Argentina tuvo dos hipótesis de conflicto concretas a lo largo de su historia, la República de Chile y la República Federativa de Brasil<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup>Respecto del conflicto de soberanía con el Reino Unido de Gran Bretaña por las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, este no se tradujo en una hipótesis de conflicto permanente, sino que el planeamiento en torno a este escenario se produjo tiempo antes del conflicto en 1982.

Tal es así, que tras el retorno de la democracia en 1983, el gobierno argentino resolvió los diferendos celebrando acuerdos limítrofes con la República de Chile y de cooperación y control mutuo en materia nuclear con la República Federativa de Brasil, que marcaron un punto de inflexión en las relaciones bilaterales, iniciando una etapa de integración regional que perdura en el presente. Como consecuencia de estas políticas, las hipótesis de conflicto son desechadas a mediados de los años noventa.

De esta forma, ya en pleno siglo XXI, el nivel estratégico nacional comprendió que la estrategia respecto de la defensa nacional debía adoptar una actitud defensiva del propio territorio, de la propia soberanía del Estado.

Esta definición parte de la apreciación del escenario regional sudamericano, en el que diversos procesos de integración regional en el ámbito político, económico y, del mismo modo, en el ámbito de la defensa, hacían suponer una zona de paz y de relativa estabilidad entre los países<sup>31</sup>. Como correlato de este escenario, y sin renunciar al derecho a la legítima defensa establecido en el derecho internacional, muchos países de la región, entre ellos Argentina, empezaron a orientar sus políticas de defensa hacia la actitud estratégica defensiva<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Mencionamos la constitución del Mercado Común del Sur hacia el año 1991, con el cual se estableció un acuerdo de integración económica entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Paraguay. Este mercado se complementó luego con la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela (2006) y el Estado Plurinacional de Bolivia en proceso de adhesión (2012). Asimismo, el MERCOSUR cuenta con la asociación estratégica de la República de Chile, la República del Perú, la República de Ecuador, la República de Colombia y Surinam y Guyana. El otro proceso de integración regional es el de la Unión Suramericana de Naciones descrito anteriormente.

<sup>32</sup> En 2009, con la primer Directiva de Política de Defensa Nacional, este principio de actitud estratégica defensiva se explicitará con mayor detalle. Así observamos “que la concepción, el posicionamiento y la actitud estratégica que conforman la Política de Defensa de la Nación encuentran en el concepto de “legítima defensa” el criterio esencial y ordenador sobre el cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado Argentino. En efecto, la REPUBLICA ARGENTINA sostiene un modelo de defensa de carácter “defensivo”, de rechazo y oposición a políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados, en el cual la concepción y la disposición estratégica, la política de defensa y su consecuente política

En consideración de este lineamiento político, el Estado argentino adoptó una actitud defensiva, que tendría su correlato en el diseño de fuerzas que impondría el planeamiento de la defensa. Esto se plasmó en el Decreto 1691/2006 que estableció que el planeamiento estratégico militar debía priorizar la “correspondencia operativa con las características pretendidas para el Instrumento Militar de la Defensa Nacional arriba señaladas, a saber, naturaleza y disposición estratégica esencial e íntegramente defensiva” (Decreto 1691/2006)<sup>33</sup>.

A su vez, el Decreto 1691/2006 incorporó el método de planeamiento de la defensa en torno al criterio de capacidades, afirmando la decisión de la política exterior del Estado argentino de no ahondar en hipótesis de conflicto con los países vecinos de la región.

Y, en igual sentido, el decreto afirmó la concepción estratégica defensiva que adoptó el Estado argentino como política de defensa de su soberanía e integridad territorial.

Por último, en el marco del planeamiento militar conjunto que realiza el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Nivel Estratégico Militar, entendemos el proceso:

“ que fija las previsiones referidas a la investigación, desarrollo, dimensión y empleo de las FFAA, ajustándose a las directivas emanadas de la Estrategia Nacional. Constituye la base para el empleo de las FFAA y sirve para orientar y fijar los objetivos a alcanzar mediante el cumplimiento de adecuados planes de desarrollo, que deberán hallarse integrados en el sistema de Planeamiento Nacional” (Glosario de Términos para la Acción Militar Conjunta: 2015; archivo del autor).

---

militar, diseño de fuerzas y previsión de empleo y evolución del instrumento militar, se encuentra estructurada según el principio de legítima defensa ante agresiones de terceros Estados” (CAPITULO II. Política de Defensa Nacional: Concepción y Posicionamiento Estratégico de la REPUBLICA ARGENTINA en Materia de Defensa, DPDN 2009).

<sup>33</sup> Esta afirmación es corroborada por el EMCFFAA, nivel estratégico militar, que afirma que tal actitud defensiva no representa una renuncia a la disponibilidad de un Instrumento Militar adecuado para la defensa autónoma (Exposición EMCFFAA: 14/08/2009; archivo del autor).

*El Decreto 1729/2007 de Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.*

Por su parte, la segunda norma establece el propio Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, instituido por medio del Decreto 1729/2007.

Como mencionamos anteriormente, el ciclo de planeamiento continuó la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en su artículo 26°, donde establece la presupuestación y el control de gestión a partir de un sistema de planeamiento específico. De esta forma el ciclo se presenta como el insumo inicial para el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P) de los presupuestos necesarios para el Instrumento Militar de la Nación.

Esta norma, establece los marcos generales de la política de defensa y, en particular, los documentos que dan forma al planeamiento de la defensa. De esta forma, se define planeamiento como:

el proceso esencial e insustituible del Sistema de Defensa Nacional en lo que refiere a la definición de todos los subsistemas del Instrumento Militar: recursos humanos, infraestructura, logística, material, información, adiestramiento, organización y doctrina (Decreto 1729/2007)

Del mismo modo, se define la responsabilidad de la realización del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional en potestad del Ministerio de Defensa de la Nación, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, cada ámbito con sus responsabilidades definidas específicamente. Como apunta Terrible, “el decreto 1729/2007 fue concebido para dar continuidad al proceso de

modernización del Instrumento Militar propiciando una racional administración y empleo de todos los recursos humanos y materiales disponibles (2015; pág. 287).

Así, la definición del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional se entiende como “una clara definición del procedimiento y de los respectivos documentos a elaborar” (Decreto 1729/2007), al igual que una precisión de las tareas que le corresponden a cada nivel estratégico en la elaboración del ciclo.

De esta manera, se entiende que el objetivo del Ciclo es:

la formulación, la ejecución y la supervisión de la política de defensa nacional, del planeamiento estratégico militar correspondiente y del planeamiento específico y contribuyente de cada una de las Fuerzas Armadas que componen el Instrumento Militar de la Defensa Nacional (Decreto 1729/2007)

Esta secuencia descrita, se inicia con la emisión de la Directiva de Política de Defensa Nacional. Posteriormente, el EMCFFA formulara el planeamiento estratégico militar, que se materializará en los siguientes documentos: 1) 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. Estos documentos son de carácter reservado y secreto. Luego, cada fuerza en sus respectivos Estados Mayores Generales realiza el planeamiento contribuyente correspondiente.

De esta manera, una de las características del planeamiento estratégico de la defensa argentina es que incorpora la visión del mediano plazo en materia de inversiones y desarrollo de capacidades propias y de tecnología, además del equipamiento que se decida

incorporar o modernizar. Asimismo, respecto del largo plazo, este se ocupa del diseño del IMN que será necesario para afrontar los escenarios futuros y la evolución de los conflictos armados.

La visión de largo plazo, por su parte, considera el empleo del Instrumento Militar y el desarrollo de tecnologías críticas -sistemas de armas, de comando y control, diseño de fuerzas- en función de una evolución de los entornos operativos en el futuro. Se busca, así, obtener mayores grados de autonomía, una ventaja estratégica para el sistema de defensa nacional.

En este sentido, la previsión de mediano plazo “prevé cuáles son los sistemas de medios que hay que priorizar, cuáles hay que actualizar, cuáles hay que adquirir” (LLOBET: 2014, pág. 25). Estos proyectos se reflejarán en el Proyecto de Capacidades Militares elaborado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

#### *La Directiva de Política de Defensa Nacional.*

Este documento es elaborado por el nivel estratégico nacional en la responsabilidad del Ministerio de Defensa de la Nación como máxima área de ejecución y en particular por la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar de ese organismo. Posteriormente, el Presidente de la Nación lo sanciona por medio de un Decreto<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> La responsabilidad originaria en la elaboración de la DPDN se estableció en la Subsecretaría de Asuntos Técnicos Militares, según el Decreto 1729/2007 del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. A posterior, por Decreto 1451/2008 de modificación del organigrama del Ministerio de Defensa de la Nación, se modifica el ámbito de elaboración de la directiva en la Subsecretaria de Planeamiento Estratégico y Política Militar. Esta última norma se puede consultar en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/144547/decreto1451.pdf>

La DPDN tiene una característica esencial y es su carácter político. Este documento expresa la visión política y estratégica que poseen las autoridades políticas respecto de las dimensiones nacional, regional y global, los intereses del Estado argentino a preservar o alcanzar y la política de defensa que derive de ella.

Por esto, al inicio de una gestión de gobierno, y en consideración de las visiones que se consideren en torno al escenario global y de la Nación, la DPDN se emite con “con fecha septiembre del primer año de cada mandato presidencial” y su vigencia es de cuatro años (Decreto 1729/2007).

Del mismo modo, la vigencia de la DPDN es de cuatro años a los efectos del planeamiento estratégico militar. Cumplido el plazo, la DPDN se actualiza o adecúa a las eventuales modificaciones del contexto estratégico o de los lineamientos políticos que pudieran producirse (Decreto 1729/2007)<sup>35</sup>.

La DPDN establece los lineamientos centrales de la política de defensa y militar, determina criterios y parámetros que definen la organización, el funcionamiento, la planificación, el empleo y la administración de los recursos humanos y materiales de las FFAA de forma sistemática y coherente en el marco de una política del Estado nacional.

De esta forma, la DPDN está compuesta por tres capítulos específicos. El primero de ellos describe el diagnóstico y la apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional. Este capítulo cuenta con la colaboración del Consejo de Defensa Nacional, como

---

<sup>35</sup> La DPDN correspondiente al año 2014, que dio inicio al segundo ciclo de planeamiento de la defensa en la República Argentina se estableció como una actualización del primer documento de 2009. En 2018, el Poder Ejecutivo nacional derogó las anteriores DPDN y emitió una nueva directiva por medio del Decreto 703/2018 del 30 de julio de 2018.

órgano de asesoramiento integrado por las fuerzas políticas mayoritarias del Poder Legislativo, donde participa de la identificación de los eventuales riesgos y amenazas a los intereses nacionales con un horizonte temporal.

El segundo capítulo define la concepción del sistema de defensa nacional y los lineamientos centrales a partir de los riesgos y amenazas enunciados anteriormente y sobre los cuales se realizará el planeamiento estratégico.

Finalmente, el capítulo tercero establece los criterios que orientarán el planeamiento y la organización de las Fuerzas Armadas. Estos criterios corresponden a la visión estratégica y a los objetivos que el Poder Ejecutivo nacional impone al Instrumento Militar.

Existe una correlación en cada uno de los capítulos, así como en los lineamientos generales de la política de defensa, entre los criterios enunciados por el Poder Ejecutivo y su observación en cada nivel que participa del ciclo de planeamiento. Tanto los riesgos y amenazas percibidos a nivel global y regional, como la actitud estratégica que adopta el Estado, como la política exterior que ordena de forma general la política de defensa, determinan la organización de las FFAA, como su doctrina y el adiestramiento y las operaciones militares que desarrollan.

La Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar del Ministerio de Defensa tiene la responsabilidad de la dirección, coordinación y control de la elaboración de la DPDN. Del mismo modo, cuenta con la asistencia de la Dirección General de Planeamiento y Estrategia, cuya función es la de supervisión, evaluación y actualización de

la directiva política<sup>36</sup>. Asimismo, en la elaboración interviene un grupo de trabajo interjurisdiccional. Entre estos, el Consejo de la Defensa Nacional –CODENA–, que aportará los documentos estratégicos que hubiera elaborado con anterioridad, para la conformación del primer capítulo de la DPDN (Decreto 1729/2007). En igual sentido, se interactúa con el organismo que cumple similares funciones en el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Jefatura V de Planeamiento Estratégico<sup>37</sup>.

*La Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar.*

Emitida la DPDN, el EMCFFAA formula la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar –DEPEM-. La DEPEM es el documento que orienta el planeamiento estratégico militar propiamente dicho y las operaciones militares en general, según las pautas, escenarios y características de empleo del Instrumento Militar previamente establecidos en la DPDN. Este documento sectorial del nivel estratégico militar debe ser aprobado por el Ministro de Defensa de la Nación para continuar el Ciclo (Decreto 1729/2007).

La DEPEM contiene consideraciones generales sobre los factores de las capacidades operativas de las FFAA y sobre futuras operaciones militares conjuntas. Asimismo, contiene observaciones sobre el proceso de planeamiento anterior y consideraciones para el proceso que se inicia, así como también sobre tareas o estudios necesarios para sostener los escenarios del planeamiento estratégico. La DEPEM se elabora en el EMCFFAA y

---

<sup>36</sup> Decreto 1451/2008.

<sup>37</sup> La Resolución 100/2019 del Ministerio de Defensa de la Nación modificó la estructura del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. En el presente, es la Dirección General de Planeamiento Estratégico. La norma puede consultarse en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/319019/norma.htm>

participa una comisión técnica de planeamiento ad hoc. En esta, se sopesa y analiza la situación estratégica global, regional y nacional establecida en la DPDN y se detectan los riesgos y amenazas –si estos están identificados en la DPDN- que, luego, orienta a los planificadores (LANDETCHEVERRY: 2017, entrevista).

La aprobación de la DEPEM da inicio el planeamiento estratégico militar. A partir de esta instancia, se procede a la elaboración de tres documentos, la Apreciación y Resolución Estratégica Militar –AREMIL, la Directiva Estratégica Militar–DEMIL- y el Planeamiento Militar de Corto, Mediano y Largo Plazo. Tanto la AREMIL y la DEMIL son aprobados por el EMCFFA. Respecto del Ministerio de Defensa, convalida los documentos en tanto el nivel político le otorga validez o confirma la enunciación de estos; puede suceder que el nivel ministerial no emita una aprobación expresa.

La AREMIL parte de una caracterización sobre la situación estratégica militar global y regional en consonancia con los lineamientos establecidos en la DPDN. El documento presenta el análisis respecto de la posible evolución de los riesgos y amenazas a los intereses nacionales, tanto del presente y, de ser posible, las previsiones futuras.

En esta etapa de formulación de la AREMIL se identifican los Objetos de Valor Estratégico (OVE), cuya afectación puede vulnerar un interés vital del Estado. En el caso del planeamiento argentino en este periodo, el caso de los recursos estratégicos, al ser incorporado en las DPDN 2009 y 2014, son considerados como objetos de valor estratégico para el planeamiento estratégico militar (LANDETCHEVERRY: 2018, entrevista).

Por su parte, la DEMIL establece la resolución estratégica adoptada por el nivel estratégico militar. La decisión adoptada por el nivel militar orienta el modelo de fuerzas en el planeamiento de corto, mediano y largo plazo. La DEMIL traduce los lineamientos militares a nivel operacional conjunto y específico –cada fuerza– para el desarrollo de los planes de apoyo, que se constituye en el Plan Militar de Corto Plazo (LANDETCHEVERRY: 2017; entrevista).

Luego, se conforman los Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo<sup>38</sup>:

- El Plan Militar de Corto Plazo está determinado por las capacidades existentes del Instrumento Militar. Estas son equivalentes a las capacidades necesarias, dado que en la inmediatez del corto plazo no se contempla la incorporación de nuevas capacidades. Este plan orienta el empleo de las Fuerzas Armadas con el despliegue y las capacidades que dispone en el presente.
- Igualmente, el Plan Militar de Mediano Plazo se orienta al desarrollo de capacidades y contempla la incorporación de medios –sea por la modernización o la adquisición de capacidades- y se constituye en un documento esencial para la proyección de inversiones y de desarrollo científico y tecnológico. El componente clave del Mediano Plazo es la disponibilidad de recursos económicos que se destinen para el plan, en diversos periodos presupuestarios nacionales.
- Por último, el Plan Militar de Largo Plazo cuya esencia es definir una visión estratégica del Instrumento Militar en función de la evolución de los escenarios

---

<sup>38</sup> Según lo establecido en el Decreto 1729/2007 de Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional se considera Corto Plazo entre uno a tres años; Mediano Plazo entre cuatro y veinte años y Largo Plazo, más de veinte años.

futuros y de la tecnología, con la finalidad de plantear la transformación y renovación de las Fuerzas Armadas.

Es importante mencionar que el Plan de Mediano Plazo origina el Proyecto de Capacidades Militares –PROCAMIL–, que es responsabilidad del nivel estratégico militar, el EMCFFAA. De acuerdo con el texto del Decreto N° 1729/2007, el PROCAMIL tiende a “un modelo deseable de instrumento militar que satisfaga integralmente las misiones impuestas a las Fuerzas Armadas y a los requerimientos surgidos del Planeamiento de Corto Plazo”. Posteriormente, el PROCAMIL se eleva al Ministerio de Defensa para su análisis y aprobación por parte del Ministro de Defensa. Este documento final es denominado Plan de Capacidades Militares –PLANCAMIL–. Este documento será empleado como insumo para el planeamiento por recursos y la planificación de las inversiones para la defensa (MANUAL: 2009).



Figura 1. Ciclo de Planeamiento de la Defensa. Elaboración propia.

Como podemos observar, tanto la definición de las misiones como la imposición de objetivos políticos en materia de defensa nacional fueron herramientas novedosas y de utilidad para el ámbito militar, que encontró una indicación con roles y funciones claramente establecidas, proveniente del nivel estratégico nacional, para la elaboración de una importante tarea como es el diseño de fuerzas. Esta decisión, en igual sentido, aportó un marco de referencia y certidumbre hacia las propias Fuerzas Armadas que, hasta este entonces, planificaban según sus propias conclusiones y de forma específica. Así, estas normas dieron certeza respecto de los límites de actuación de cada nivel, al igual que las responsabilidades en la confección del trabajo.

En sí, la supervisión constante del nivel militar –EMCFFA– y ministerial y el ordenamiento a lineamientos políticos claros, ordenaba la actuación de toda la cadena de trabajo, desde los niveles superiores hasta los mínimos niveles de responsabilidad.

Por otro lado, el ciclo se finaliza con las instancias de supervisión, que tienen la finalidad de realizar las correcciones o modificaciones que pudieran haber. Esta instancia se denomina de Supervisión Estratégica Militar que corresponde al EMCFFAA y Supervisión Ministerial, que le corresponde al Ministerio de Defensa.

En este sentido, lo distintivo de la Directiva de Política de Defensa Nacional es su naturaleza netamente política. Este es un documento estratégico que es elaborado en función de las visiones de los funcionarios y protagonistas centrales de la administración política del Estado. Por ello, se constituye en un elemento liminar para el desarrollo del planeamiento, dado que orienta de forma inequívoca la política de defensa de la República Argentina.

## **2. c) El planeamiento por capacidades, en torno al juicio por incertidumbre y por escenarios.**

La generación de un marco específico para el planeamiento estratégico combina, asimismo, las características del mundo actual “complejo, incierto, impredecible e interdependiente, lo que obliga a una transformación permanente” (TORRES: 2010, pág. 57). Este entorno cambiante, enmarcado en la mencionada incertidumbre estratégica que desarrolla Ángel Tello, advierte la extrema necesidad de construir parámetros desde donde poder dimensionar qué tipos de conflictos -pretendidamente inciertos-, pueden asolar a los Estados.

Como vimos anteriormente, la conducción política del Estado argentino definió, a partir de 2006, los principios sobre los cuales se conformaría la política de defensa, en particular la inexistencia de hipótesis de conflictos con otros Estados y una actitud estratégica defensiva<sup>39</sup> sobre la base del derecho a la legítima defensa y de desarrollar una política de defensa autónoma.

Así, en orden a estos lineamientos, el nivel estratégico nacional adoptó la decisión de planificar en torno al factor de las capacidades militares, con lo cual se establecía la adecuación de la metodología de planeamiento acorde al escenario estratégico del siglo XXI, marcado por la incertidumbre.

Cabe destacar que el método de planeamiento por capacidades puede emplear dos tipos de juicios, "el primero de carácter deductivo denominado "juicio por escenarios" y el segundo de carácter inductivo denominado "juicio por incertidumbre" (TORRES: 2005, pág. 58).

El primer ciclo de planeamiento de la defensa, comprendido entre los años 2007 y 2011, se realizó con el método de capacidades militares y por el juicio por incertidumbre, ya que solo se identificó un escenario logístico en torno a la Antártida. Surgieron así numerosos problemas a resolver, tanto porque el planeamiento se realizaba entre el ámbito civil y militar, con un EMCFFAA con mayores responsabilidades en el planeamiento militar y por la innovación en el método por capacidades<sup>40</sup>.

Uno de estos desafíos fue la amplitud de posibles agresores externos militares estatales que, en un marco de incertidumbre, abría la posibilidad a una extensa variedad de posibles

---

<sup>39</sup> También se definió la priorización del ámbito sudamericano para la proyección de la dimensión internacional de la política de defensa (Gastaldi, 2017) como pilar de la política de defensa nacional.

<sup>40</sup> A partir del Decreto 1196/1996, el Poder Ejecutivo nacional encomendó la formulación del planeamiento militar conjunto para el sistema de defensa. Sin embargo, este planeamiento se realizó en torno a las amenazas, descartando las hipótesis de conflicto como factor del planeamiento (EISSA: 2015).

amenazas. Por ello, se constituyó en “un reto a la interpretación de las nuevas amenazas, pero también entraña un riesgo cual es no magnificar el diseño del Instrumento Militar a fin de abarcar todas las posibilidades de ocurrencia de las mismas” (ROSITANO: 2016, pág. 6).

Quizás este fuera uno de los mayores retos que debieron resolver asesores políticos y militares del Ministerio de Defensa y del EMCFFAA. En este sentido, una de las posibles formas fue comprender cuál era la misión principal derivado del lineamiento político. De esta manera, "la política de defensa no pretendía elaborar un dispositivo de defensa que proyectara poder sino que estuviera basado en criterio de enclave absolutamente defensiva. En este sentido, respecto de lo que hay que proteger puede decirse qué es lo que en términos clásicos se conoce como los espacios de soberanía, los espacios territoriales propios" (RODRIGUEZ: 2018, entrevista).

Tomando la dimensión de los espacios de soberanía y la actitud estratégica defensiva, la incertidumbre estratégica se ordenó respecto de cómo interpretar qué debe defenderse ante eventuales agresores. Luego, se formuló diversas tipologías de agresores externos. Para ello, "lo que se hizo fue categorizar a los agresores en distinto grado, magnitud, dimensión, capacidad de fuerza, y en función de eso se diagramó cómo se actuaría frente a tal o cual agresor" (RODRIGUEZ: 2018, entrevista)<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Torres (2018, entrevista) plantea que pese a que el planeamiento en torno al juicio por incertidumbre se presente como un método alternativo al de hipótesis de conflicto y que asuma un marco genérico de agresores de cualquier tipo, "también están contempladas las hipótesis de conflicto en el marco de la incertidumbre". Si bien en el desarrollo del planeamiento no se identifica un Estado u otro, porque el planeamiento considera agresores externos de todo tipo y magnitud, genérico, para cada cual se establece una fuerza activa que está en condiciones de oponérsele.

De esta manera, y en función de las capacidades militares, tecnológicas, medios disponibles y otros factores de Fuerzas Armadas de otros estados, se diagramaron cuatro categorías de Agresor Externo Militar Estatal.

En este sentido, correspondió:

- a) Primer Orden: potencia militar hegemónica, con capacidad nuclear, despliegue y proyección global y alto nivel tecnológico;
- b) Segundo Orden: potencia militar, con capacidad nuclear, despliegue y proyección regional y alto nivel tecnológico;
- c) Tercer Orden: potencia militar sin capacidades nucleares, ni de proyección de fuerzas, con tecnología media y despliegue territorial propio y,
- d) Cuarto Orden: potencia militar sin capacidades nucleares, baja tecnología y de poder limitado (GANEAU: 2011; pág. 30).

En función de la categorización de agresores externos militares estatales –AEME- el nivel estratégico militar estableció diversas capacidades militares, que agrupó en Áreas de Capacidad. Las Áreas de Capacidad sirvieron de marco para el diseño del Instrumento Militar en función de los efectos militares que estas podían generar. Veremos en el capítulo tercero cómo esto se traduce de forma efectiva.

En este sentido, el diseño de juicio por incertidumbre, tiende a concebir la fuerza activa sustancial, que se entiende como las fuerzas y sus capacidades militares suficientes para hacer frente a los desafíos que pudiera enfrentar el Estado.

Sin embargo, una de las cuestiones complejas del juicio por incertidumbre, como advertimos, puede ser la amplitud de amenazas y agresores contemplados, en un marco de limitaciones presupuestarias y de medios militares. En sí, “para ser útil en el mundo real, una estrategia debe ser empleada en tiempo y lugar. Los diseñadores de fuerza no lidian con nociones abstractas, sino con requerimientos reales asociados a áreas geográficas” (MARTELLA: 2011, pág. 38).

El segundo ciclo de planeamiento, de forma superadora al inicial, avanzó en la definición de escenarios estratégicos. Este planeamiento que se inicia con la actualización de la DPDN -que recién se emitirá en 2014-, consideró el primer planeamiento como la base a partir de la cual podría diseñarse un Instrumento Militar de forma aún más concreta.

De esta manera, la decisión de la Dirección General de Planeamiento del Ministerio de Defensa, en tanto organismo que asiste en la formulación de la directiva política, fue en el sentido de identificar áreas estratégicas. Así, y en función de los lineamientos políticos que interpretaban desde el máximo nivel político, los discursos y actos de gobierno propiciados por la Presidente de la Nación, se fueron priorizando áreas estratégicas para definir, a posterior, los escenarios para el planeamiento (ANZELINI: 2018, entrevista).

Tanto el escenario del área de la Frontera Norte como el escenario del área del Atlántico Sur, fueron los principales ejes de formulación del segundo planeamiento. Así, surge la concepción de áreas cooperativas –respecto la cooperación entre el sistema de defensa nacional y su vinculación y complementariedad en el marco de los acuerdos con los países de la región y en función de aportar al sistema de seguridad interior-; y áreas autónomas –

en tanto responsabilidad exclusiva de la política de defensa nacional y su propio Instrumento Militar- (ANZELINI: 2018, entrevista).

Así se definió como Escenario Norte –la región que abarca la Frontera Norte argentina– como área cooperativa, especialmente con otras agencias estatales en el marco de las misiones complementarias, relacionadas con el sistema de seguridad interior. Asimismo, el Escenario Sur –relacionado con el Atlántico Sur, las Islas Malvinas, espacios marítimos circundantes y el sector antártico argentino– como área autónoma en el marco de la misión principal de las FFFAA y cooperativa en materia de asistencia logística y en relación a las misiones subsidiarias.

Posteriormente, se decidió incorporar el Escenario Centro, como un área autónoma respecto de la misión principal de las FFAA y cooperativo con otras agencias del Estado en relación a las misiones subsidiarias (ANZELINI: 2018, entrevista).

En el presente capítulo pudimos observar la definición del planeamiento de la defensa, las normas que le dieron origen al método empleado en la República Argentina y los tipos de planeamiento que se implementaron en este periodo.

Lo que resulta destacable, a nuestro entender, es la centralidad que adquiere en todo el proceso el lineamiento político que surge de las instancias superiores de la conducción del Estado.

Tal es así que a partir del dictado de la Directiva de Política de Defensa Nacional, el sistema de defensa argentino contó con una visión clara, escrita, que orientó el planeamiento estratégico de la defensa y el militar, desde su origen, mientras este se desarrolla, hasta la finalización del ciclo.

Específicamente, estos lineamientos parten desde el Ministerio de Defensa de la Nación - en tanto organismo asesor del Presidente de la Nación-, como también del propio titular del Poder Ejecutivo Nacional en tanto Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Y es central la orientación política, porque le otorga a todo el proceso un eje ordenador y legitimador del accionar militar. Por un lado, la conducción de este proceso complejo de planeamiento, realizado desde el nivel conjunto, compatibilizando las metodologías propias de las Fuerzas Armadas, necesita de un órgano y de directivas claras para unificar un trabajo que se plantea objetivos operacionales en el corto plazo, pero que a la vez, planifica hacia el mediano y largo plazo.

Por otro lado, legitima el accionar militar dejando en responsabilidad de las autoridades civiles de la Nación las definiciones estratégicas y políticas y el rol que las Fuerzas Armadas deben cumplir en el marco de las políticas estatales. Esta situación, que no está exenta del vital asesoramiento técnico militar desde ya, le quita la obligación a las fuerzas de la decisión respecto de hacia dónde debe ir la política de defensa.

De esta manera, el interés vital de preservar la integridad territorial y la soberanía nacional sobre los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales se tradujo en objetivos estratégicos relacionados con la preservación de los recursos naturales, consideración que se encuentra incorporado en las doctrinas específicas de las Fuerzas Armadas argentinas.

Por lo tanto, en función del lineamiento político y de las doctrinas específicas, el planeamiento ha establecido diversas capacidades militares relacionadas con la vigilancia y el control de los espacios soberanos. De estas capacidades, surgen las capacidades y medios adiestrados y disponibles por cada una de las fuerzas para el desempeño de las

operaciones militares establecidas por el EMCFFA para dar cumplimiento con las misiones impuestas al IMN.

En este sentido, y por lo visto anteriormente, entendemos que existe una importante confluencia de las capacidades y operaciones estrictamente militares en la vigilancia y control de los espacios soberanos vinculados a la preservación y la defensa de los recursos naturales.

Como vimos, la DPDN 2009 inauguró el primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. Posterior a la formulación de la directiva política por el nivel estratégico nacional, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas inició la fase del planeamiento de su exclusividad.

### **CAPITULO 3.**

## **EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO MILITAR CON RELACIÓN A LA DEFENSA DE LOS ESPACIOS SOBERANOS Y LOS RECURSOS ESTRATÉGICOS.**

En el presente capítulo, abordaremos el desarrollo del Ciclo de Planeamiento en función del método de planeamiento por capacidades y su relación con la defensa de los recursos estratégicos.

Así, podremos identificar el establecimiento de las capacidades militares y sus efectos esperados, que tendieron a la defensa de los recursos naturales en el marco de la protección de los espacios soberanos. Por último, observaremos la definición doctrinaria de las capacidades y su instrumentación en el nivel operacional y en los planes de apoyo específicos de las Fuerzas Armadas que llevan a cabo para dar cumplimiento efectivo de la misión principal asignada por el Estado.

#### **3. a) Tras la sanción de los Decretos 1691/2006 y 1729/2007.**

Observado desde una línea de tiempo, la gestión del Ministerio de Defensa obtuvo en quince meses tres decretos presidenciales de una importancia trascendente. Tanto la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional -Decreto 727/2006 de fecha 12 de junio de 2006-, como el Decreto 1691/2006 de Directiva y Organización de las Fuerzas Armadas y el Decreto 1729/2007 de Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional fueron normas que dieron el marco institucional al proceso que Germán Montenegro definió como subordinación burocrática de la política de defensa de la República Argentina (2012). En

este sentido, la proximidad temporal desde luego no fue casual, sino una secuencia progresiva de decisiones del Poder Ejecutivo nacional en torno a consolidar el gobierno político de la defensa.

De esta manera, el sistema de la defensa nacional se estructuró en torno a la definición de agresores externos militares estatales, la actitud estratégica defensiva y el método de planeamiento por capacidades militares. Desde luego, un proceso innovador, asistido por un elemento central, el lineamiento político claro, emanado de la autoridad civil y sostenido por la gestión permanente de los asuntos de la defensa.

Así, el proceso contó con dos tareas principales, la formulación de las metodologías y el desarrollo del nuevo planeamiento y la elaboración de los documentos estratégicos propios del planeamiento, la DPDN y la DEPEM.

A partir de la sanción del Decreto que instauró el Ciclo de Planeamiento de la Defensa, los organismos competentes iniciaron la tarea de poner en funcionamiento el proceso de planeamiento. La tarea fue inédita, dado que se realizaría un proceso de planeamiento entre el ámbito civil y el militar y, asimismo, se planificaría en torno al método de capacidades militares (TORRES: 2009)<sup>42</sup>.

Posteriormente, el Ministerio de Defensa estableció como el organismo con responsabilidad directa a la Dirección General de Planeamiento y Estrategia, creada en

---

<sup>42</sup> El Decreto 1729/2007 estableció, por única vez, que la DPDN correspondiente a ese año tendría una duración de cinco años (ARTICULO 13). Por lo tanto, el ciclo se extendería entre 2007 y 2011.

2008 por medio del Decreto 1451/2008<sup>43</sup>. Su contracara en el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas fue la Jefatura V de Planeamiento Estratégico.

*El rol del Estado Mayor Conjunto. La Directiva de Planeamiento Estratégico Militar.*

El EMCFFAA, nivel estratégico militar, inició la operacionalización del planeamiento militar, con la elaboración de la Directiva de Planeamiento Estratégico Militar, DEPEM.

En tanto documento de carácter estratégico, el EMCFFA entiende a la DEPEM como:

documento del nivel estratégico militar para operacionalizar la DPDN, fijando criterios para corto, mediano y largo plazo y orientar el trabajo de los equipos de planeamiento, estableciendo los lineamientos metodológicos y estratégicos que permitan alcanzar las capacidades militares necesarias para cumplir con las misiones asignadas al Instrumento Militar (Exposición EMCFFAA: 14/08/2009; archivo del autor)

En este sentido, la DEPEM interpretó el lineamiento político surgido de la reglamentación de la Ley de Defensa y los decretos 1691/2006 y 1729/2007 y el contexto político de la época. Con esta interpretación, se conformó la metodología y la puesta en marcha de un proceso que debía realizarse, de manera inédita, de forma conjunta entre las tres Fuerzas Armadas, en coordinación con los funcionarios y asesores del Ministerio de Defensa de la Nación.

Esta coordinación entre el nivel político y militar fue, sin dudas, un reto para sus protagonistas. Entre estos, uno de los tantos desafíos pudo haber sido compatibilizar los lineamientos políticos con la misiones de las fuerzas, específicamente en el caso de

---

<sup>43</sup> El Decreto 1451/2008 creó la Dirección General de Planeamiento y Estrategia dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares. La responsabilidad primaria de dicha área fue “dirigir y supervisar las actividades vinculadas con el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, su evaluación y actualización” (Decreto 1451/2008).

identificar qué agresores externos habría que enfrentar militarmente, como también el caso de la formulación de las capacidades conjuntas.

Tal es así que, mientras se desarrolló este proceso, surgió una estrecha colaboración intelectual y profesional entre los funcionarios civiles y militares que actuaron en este periodo. Se entiende que, en gran parte de periodo en el que se inició el primer ciclo de planeamiento, los funcionarios y asesores más cercanos a la ministra Nilda Garré interactuaron estrechamente con los funcionarios y especialistas militares para obtener una metodología de trabajo consensuada y práctica (RODRIGUEZ y TORRES, entrevistas, 2018).

Del mismo modo, la experiencia del Reino de España en materia del planeamiento por el método de capacidades se tomó como modelo orientador para el desarrollo del método en la República Argentina<sup>44</sup>.

#### *La visión del EMCFFAA sobre el periodo.*

Como vimos, el EMCFFAA realizó una interpretación del contexto político y normativo procedente del nivel estratégico nacional. En función de esto, generó una visión del marco global, que caracteriza como “complejo, incierto, impredecible e interdependiente, en transformación permanente” (Exposición EMCFFAA: 14/08/2009; archivo del autor). Así, entendemos que el nivel estratégico militar interpreta la situación de incertidumbre estratégica que desarrolla Ángel Tello (2003). Del mismo modo, este marco fue propicio para iniciar un planeamiento en torno al juicio por incertidumbre.

---

<sup>44</sup>Asimismo, el proceso contó en cierta instancia con el asesoramiento del Centro de Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra.

Asimismo, y como vimos anteriormente, el Decreto 1691/2006 introdujo los términos “conjurar y repeler” en relación a la misión principal del Instrumento Militar, constituyendo una innovación en materia terminológica. A la luz de los funcionarios militares, estos términos remiten a tareas específicas y puntuales del Instrumento Militar.

En este sentido, a la vista de los oficiales, tal definición refería a “impedir y rechazar de forma permanente y en el marco de una estrategia defensiva, toda agresión externa militar estatal perpetrada en espacios de la jurisdicción nacional” (Exposición EMCFFAA: 14/08/2009; archivo del autor).

Del mismo modo, se procedió a las tareas propias de estas misiones, definidas de hecho para dar marco al planeamiento estratégico, entre estas, 1) planificación del empleo del Instrumento Militar ante eventuales agresores externos que rompan el *statu quo* del Tratado Antártico y la integridad de los espacios antárticos y los derechos soberanos de la República Argentina; 2) la operación del Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial para el control del aerospacio y fortalecimiento de las capacidades de Vigilancia y Reconocimiento y 3) el ejercicio del control de las líneas marítimas y fluviales de comunicación, tráfico marítimo y fluvial y de los recursos renovables y no renovables en aguas de jurisdicción nacional<sup>45</sup>.

Este proceso no obvió una entendible discusión respecto de la proporcionalidad en la participación de cada una de las fuerzas en el planeamiento militar y en la asignación de misiones y operaciones militares de cada una de estas. Esta disputa, natural en un ámbito

---

<sup>45</sup> En función de estas tareas enunciadas y sin establecer una exclusividad en cada una de ellas, podríamos inferir una responsabilidad directa a cada una de las tres fuerzas, en tanto la primera relacionada al ámbito antártico al Ejército y EMCFFAA, la segunda relacionada con el aerospacio a la Fuerza Aérea y la última de ellas, el ámbito marítimo y fluvial, a la Armada Argentina.

conjunto, se resolvió satisfactoriamente a favor de un planeamiento militar conjunto (TORRES, entrevista, 2018).

### **3. b) Las Áreas de Capacidad.**

En orden a establecer las capacidades militares conjuntas, el EMCFFAA estableció seis Áreas de Capacidad, definición que se realizó conjuntamente con los funcionarios políticos del Ministerio de Defensa.

Así, “la determinación final de las áreas de capacidades fue hecha de manera colectiva, consensuado, de trabajo compartido entre el ministerio y el Estado Mayor Conjunto en base a una propuesta inicial claramente técnico- militar” (RODRIGUEZ, entrevista 2018).

De esta manera, el EMCFFAA define como áreas de capacidad a la “acción combinada de múltiples sistemas orientados a conseguir un determinado efecto militar, no la suma de ellos” (Exposición EMCFFAA: 14/08/2009; archivo del autor).

Tal es así que el nivel estratégico militar estableció seis áreas de capacidad militar, a saber, 1) Comando, Control y Comunicaciones; 2) Movilidad Táctica y Estratégica; 3) Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia; 4) Sostén Logístico; 5) Operaciones asociadas a la misión principal; 6) Operaciones asociadas a las misiones subsidiarias y otras competencias y responsabilidades del IM<sup>46</sup>.

En este sentido, disponer de un ordenamiento de las capacidades de las tres fuerzas –que se emitió con anterioridad a la primer DPDN- dio la posibilidad al EMCFFAA de iniciar el planeamiento conjunto. En tanto “cada área de capacidad se operacionaliza en capacidades

---

<sup>46</sup> En 2009, el Ministerio de Defensa emitió la Resolución 207/2009 por la que se establecieron los objetivos de capacidad, que determinaron las áreas de capacidad militar.

militares conjuntas, esto es, qué efectos estratégicos y aptitudes debe contar el IM para el logro de su misión” (LANDETCHEVERRY, entrevista 2018).

Las Áreas de Capacidad agrupan las capacidades militares específicas de cada fuerza, observadas desde el concepto de acción militar conjunta. Por su parte, las Áreas de Capacidad se establecen “de la convergencia de las doctrinas específicas” (TORRES: 2009; pág. 60).

<b>AREA DE CAPACIDAD</b>	<b>CAPACIDADES MILITARES</b>
<b>Comando y Control</b>	Comando y control  Comunicaciones  Guerra Electrónica  Seguridad de la Información  Interoperabilidad
<b>Movilidad Táctica y Estratégica</b>	Operaciones de transporte aéreo  Operaciones de transporte naval  Operaciones de transporte terrestre  Reabastecimiento aéreo  Reabastecimiento naval  Reabastecimiento terrestre

<p><b>Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia</b></p>	<p>Exploración y reconocimiento aéreo</p> <p>Exploración y reconocimiento naval</p> <p>Exploración y reconocimiento terrestre</p> <p>Guerra Electrónica</p> <p>Vigilancia y control de áreas terrestres, marítimas y aéreas</p> <p>Producción de inteligencia estratégica</p>
<p><b>Sostén Logístico</b></p>	<p>Sostén logístico fijo y móvil, terrestre, marítimo y aéreo</p>
<p><b>Operaciones asociadas a la misión principal del IM (operaciones de combate)</b></p>	<p>Operaciones terrestres</p> <p>Operaciones navales</p> <p>Operaciones aéreas</p> <p>Protección de fuerzas y/u objetivos estratégicos</p>
<p><b>Identificación de capacidades y determinación de medios para las misiones subsidiarias del IM</b></p>	<p>Catástrofes naturales y siniestros</p> <p>Búsqueda y rescate (SAR)</p> <p>Estudios y preservación del medio ambiente</p> <p>Operaciones Multilaterales de Naciones</p>

	Unidas /OEA
	Apoyo a la actividad antártica

Figura 2. Áreas de Capacidad. Elaboración propia.

Como vimos anteriormente, las capacidades militares buscan generar un efecto militar, en un espacio y tiempo determinado. Así, “la sinergia que surge de la forma en que se combinan y se aplican permitirá lograr el efecto determinado” (MANUAL: 2009, pág. 49).

Cada Área de Capacidad posee objetivos de capacidad militar. Los objetivos tienen como finalidad “describir, de manera específica y mensurable, los efectos operacionales que las Fuerzas Armadas necesitarán generar para alcanzar y cumplir las misiones asignadas” (MANUAL: 2009, pág. 50)<sup>47</sup>.

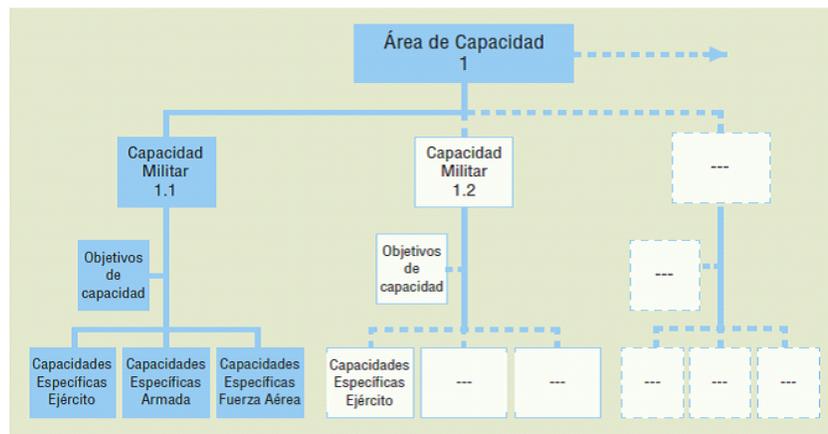


Figura 3. Esquema de las Capacidades Militares (MANUAL: 2009; pág. 48).

<sup>47</sup> Los objetivos de capacidad fueron establecidos por medio de la Resolución del Ministerio de Defensa de la Nación Nro. 207/2009. En dicha resolución se indica que los objetivos son “marco de referencia fundamental para orientar las decisiones que deben adoptarse en materia de adiestramiento, alistamiento y organización, así como también aquellas referidas al mantenimiento, recuperación, adquisición y/o desprogramación de sistemas de armas” (citado en FLORES: 2012; pág. 13).

Los objetivos de capacidad militar, a su vez, pueden ser a) específicos, para ciertos escenarios o situaciones o b) comunes, para varios escenarios o los que surjan de todos ellos. Igualmente, los objetivos de capacidad militar deben contar con: a) una definición que detalle con precisión la capacidad militar, b) una dimensión, que ubique espacialmente (extensión terrestre, marítima o aérea sobre la que se proyecta la capacidad); temporalmente (magnitud del tiempo en función de su oportunidad –inicio– y duración) y la intensidad (en tanto la magnitud y la eficacia a alcanzar por la capacidad).

El establecimiento preciso y claro de los objetivos de capacidad militar caracteriza, en igual sentido, los efectos militares que se espera alcanzar por parte de las capacidades militares contempladas en los planes militares.

Estos objetivos, por su parte, son establecidos por el nivel estratégico militar, en orden a la directiva política vigente –DPDN- y es contemplada en la DEPEM. Del mismo modo, la totalidad del proceso y sus objetivos de capacidad militar están supervisados por el nivel estratégico nacional.

Al interior de cada Área de Capacidad, encontramos las capacidades militares. Como indica el Almirante Torres,

la idea es que cada Área de Capacidad pueda desagregarse tanto como sea necesario en capacidades contribuyentes. El planeamiento debe determinar con precisión las habilidades necesarias para cumplir las misiones asignadas (recursos humanos) para finalmente, proponer un diseño del Instrumento Militar (recursos materiales) que las satisfaga (TORRES: 2009, pág. 60)

A su vez, “estas capacidades militares conjuntas las componen subcapacidades que representan las aptitudes a lograr. Estas pueden ser específicas o conjuntas según el nivel

donde se desarrollen (estratégico militar, operacional o táctico) (LANDETCHEVERRY, entrevista 2018).

Por su parte, se presenta una caracterización de las capacidades militares específicas, compuesta por los factores: material, la información, los recursos humanos, la infraestructura, la logística, el adiestramiento, la doctrina y la organización. Esta caracterización se establece en torno a: a) capacidades específicas necesarias, que surgen del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional; b) capacidades específicas existentes, las capacidades actuales y c) capacidades específicas a incorporar, mejorar o ampliar, aquellas que surgen del planeamiento y de la brecha entre las actuales y las necesarias (MANUAL...: 2009).

Por último, cabe destacar que de las seis áreas determinadas, cuatro áreas de capacidad son consideradas necesarias para el cumplimiento de la misión principal y las misiones subsidiarias del Instrumento Militar, en tanto apoyan sus tareas. Estas son las de a) Comando y Control; b) Movilidad táctica y estratégica; c) Vigilancia – Reconocimiento e Inteligencia y d) Sostén Logístico.

Finalmente, las dos últimas áreas de capacidad –a) Operaciones asociadas a la misión principal del IMN e b) Identificación de capacidades y determinación de medios para las misiones subsidiarias del IMN- son específicas de la misión principal y las subsidiarias del Instrumento Militar de la Nación.

De este modo, las capacidades específicas se constituyen en la oferta que el Instrumento Militar alista y adiestra y pone a disposición del EMCFFAA para el cumplimiento de las misiones que este planifica. Así, estas capacidades “pueden ser satisfechas por

configuraciones de fuerzas conjuntas integradas por unidades genéricas con sus correspondientes costos, que conforman un porfolio de opciones” (TORRES: 2009, pág. 63).

Asimismo, “a nivel específico, las fuerzas finalmente deben realizar su planeamiento de apoyo en base a las capacidades resultantes del Plan de Capacidades Militares y orientar los esfuerzos al logro de las mismas” (LANDETCHEVERRY, entrevista 2018).

En este sentido, “se internaliza como una doctrina conjunta porque el Estado Mayor Conjunto que continúa con la dirección del planeamiento estratégico militar, esto es, del nivel conjunto, requiere del planeamiento contribuyente para consolidar el planeamiento” (RODRIGUEZ, entrevista 2018)<sup>48</sup>.

### **3. c) El planeamiento militar en relación a la preservación de los recursos estratégicos.**

La cuestión de los recursos naturales y su vínculo con la política de defensa tiene, como vimos anteriormente, una estrecha relación con la defensa de los espacios soberanos y la preservación de la integridad territorial. En este sentido, las políticas que el Estado nacional establece para regular o no la oferta y la demanda de bienes naturales, la

---

<sup>48</sup> Respecto de la doctrina conjunta, se puede considerar que las Áreas de Capacidad constituyen la doctrina conjunta del EMCFFAA dada su formulación y empleo como un marco ordenador del posterior planeamiento a nivel estratégico operacional por medio de los planes de apoyo de cada una de las fuerzas. Sin embargo, en términos estrictos, cuando hablamos de doctrina, hacemos referencia a un trabajo mucho más profundo que la etapa de formulación que se produce con la redacción de protocolos, reglamentaciones, reglas de empeñamiento. Este aspecto, relacionado con la conformación de doctrina conjunta a nivel del EMCFFAA fue un tema pendiente de la gestión del Ministerio de Defensa en el periodo (ANZELINI, entrevista 2018 y RIERA, conversación 2017).

explotación económica y su comercialización tienen preeminencia en cuanto a la cuestión de los recursos estratégicos.

Sin embargo, nuestra visión se fundamenta que, ante los escenarios futuros de escasez, la disputa de recursos naturales podrá ser un motivo para la ocurrencia de conflictos interestatales (BRUCKMAN: 2011). Es en este sentido, donde ubicamos la importancia de considerar los recursos estratégicos desde el ámbito de la defensa, en tanto potencial vulnerabilidad de los espacios soberanos en pos del control y la explotación de recursos naturales por un tercer Estado u actor, lo cual podría ser motivo para el empleo de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de su misión principal.

#### *El capítulo normativo.*

En este sentido, la Ley de Defensa Nacional orienta la propia misión de las Fuerzas Armadas en la dirección de la protección de los espacios soberanos.

Así, la definición propia de defensa nacional se establece en “garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación” (Art. 2º, Ley 23.554). Del mismo modo, la ley establece los espacios que la defensa nacional debe considerar como soberanos, “los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino” (Art. 4º, Ley 23.554).

La definición del marco de actuación de la política de defensa en el nivel estratégico posee una fuerte trascendencia. Tal es así, y no podemos dejar de mencionar, que en el periodo histórico donde se desarrolló la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político,

pero con ciertos niveles de autonomía militar para resolver las cuestiones propias de la defensa, las mismas fuerzas establecían sus misiones, doctrinas y planes operacionales.

Esta situación se modifica posteriormente, a partir de la decisión política de afianzar el gobierno civil, con el surgimiento de los lineamientos políticos contenidos en las Directivas de Política de Defensa Nacional y las normas que sostuvieron el planeamiento de la defensa nacional.

De igual modo, el decreto 1691/2006 define en este sentido, cuando se refiere a la gestión del sistema militar, en tanto el conjunto de los medios y recursos militares. Dicho decreto establece como uno de los principios a los que debe ordenarse el diseño del sistema de defensa nacional en función del control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la Nación.

#### *La concepción de las Fuerzas Armadas.*

Por su parte, el tema se encuentra vinculado estrechamente con el ámbito militar. En tanto,

en las Fuerzas Armadas, el tema de los recursos ya estaba presente, no con demasiada presencia; la Armada tenía un criterio muy claro de esto, porque claramente el ambiente geográfico y operacional de la Armada con el tema del control de los espacios marítimos, tiene directa relación con el aprovechamiento o la depredación de parte de terceros de los recursos habientes en ese espacio operacional (...) el Ejército tenía algo de esto en un planeamiento anterior a la gestión que fue el Plan Ejército 2025 (RODRIGUEZ, entrevista 2018)<sup>49</sup>

En este marco y en continuidad con el lineamiento político, el EMCFFAA considera como uno de los intereses estratégicos de la defensa “el fortalecimiento del control (uso y

---

<sup>49</sup> El documento “El Ejército Argentino proyectado en el horizonte 2025” fue un planeamiento sectorial de carácter oficial y fue redactado por el Estado Mayor General del Ejército Argentino. Publicado en el sitio web de la fuerza en 2006. Este documento no se encuentra vigente en la actualidad.

negación) sobre los espacios de jurisdicción e interés” (Exposición EMCFFAA: 14/08/2009; archivo del autor). En este sentido, el término de uso y negación es empleado en la doctrina militar en orden al ejercicio permanente de la soberanía sobre los espacios propios de un Estado.

Tal es así que “el control de los espacios para los militares significa no solo uso que es legítimo dentro de un Estado, dentro de sus espacios terrestres, marítimos y aéreos, sino también la capacidad de negación y esa integralidad, de uso más negación, es lo que permite el control” (TORRES, entrevista 2018).

Este criterio del EMCFFAA coincidió con el lineamiento surgido de la DPDN 2009 cuando destaca en su apreciación global y regional respecto de “grandes espacios territoriales en recursos naturales que podrán ser objetos de reclamaciones soberanas”, al igual que destaca la competencia por recursos escasos.

Así, define como una de las principales tendencias –entendidas como un rumbo futuro de determinado tema, en nuestro caso, los recursos estratégicos-, la “creciente demanda de los recursos, lo cual genera un progresivo aumento del interés sobre los espacios vinculados con la explotación y/o control de los mismos, con incidencias en los ámbitos subregional y nacional” (Exposición EMCFFAA: 14/08/2009; archivo del autor).

Asimismo, y derivado de la DPDN 2009, el EMCFFAA interpreta la problemática en torno a posibles conmociones –entendidas como la evolución de tendencias que modifican la estrategia de la defensa nacional-, destacando las siguientes: 1) generalización del empleo de agresiones a la soberanía territorial de los Estados como medio de resolución de diferendos y protección de intereses; 2) incremento de las actividades transnacionales

desestabilizantes que degraden total o parcialmente el normal funcionamiento de las estructuras que sustentan la existencia de los Estados nación; 3) ruptura al compromiso de mantener a la región como zona de paz; 4) potenciación de conflictos separatistas, secesionistas, autonomistas de diverso impacto en la región y 5) ruptura del statu quo establecido en el Tratado Antártico (Exposición EMCFFAA: 14/08/2009; archivo del autor).

En todas estas posibles tendencias, observamos la incidencia de la cuestión de la integridad territorial y la soberanía sobre los espacios nacionales.

En este marco de la posible vulnerabilidad de los intereses estratégicos del Estado, “dado que ambas DPDN (NdA: 2009 y 2014) contemplan los recursos naturales y su preservación como un interés de la Defensa, el PEM considera la protección de dichos recursos cuando, producto del Análisis Estratégico realizado en la Apreciación Estratégica Militar, se identifican qué recursos estratégicos constituyen un Objeto de Valor Estratégico, ya que su afectación puede vulnerar un interés vital del Estado” (LANDETCHEVERRY, entrevista 2018).

De esta forma, podemos relacionar el interés estratégico de fortalecer el control de los espacios soberanos con la posible tendencia de creciente demanda de recursos estratégicos que incidan en el interés de los espacios geográficos con abundantes recursos naturales, con el Área de Capacidad de Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia.

Entendemos que esta confluencia de intereses y la misión propia del IMN se vincula con el ejercicio permanente del Estado, de negar el acceso y la explotación de recursos a terceros

actores estatales y no estatales por medio del empleo de los elementos exclusivos de las Fuerzas Armadas.

*La confluencia entre las misiones de las Fuerzas Armadas y la preservación de los recursos estratégicos.*

En este sentido, se nos presenta el concepto de vigilancia y control que denomina el Área de Capacidad Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia.

Para el EMCFFAA, este conjunto de capacidades militares de Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia tiende a,

desarrollar y mantener una estructura organizacional y de sistemas de planeamiento, coordinación, enlace y de la información, de naturaleza conjunta-combinada, contribuyentes a los procesos de inteligencia estratégica, operacional y táctica en soporte de los componentes de decisión, operativos y de apoyo del IM para alertar y prevenir, en forma oportuna, agresiones externas militares estatales en los espacios de jurisdicción nacional como en aquellos de interés (Exposición EMCFFAA: 14/08/2009; archivo del autor)

En este sentido, en el nivel estratégico operacional, las Fuerzas Armadas por medio de los planes de apoyo –que constituye el planeamiento contribuyente al planeamiento conjunto- consideran esta Área de Capacidad a partir de la emisión de la Directiva Estratégica Militar –DEMIL-.

De esta manera, Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia se enmarca en el Plan de Mediano Plazo, con el fin de poseer capacidades que puedan emplearse para “para la tarea que genéricamente se conoce como vigilancia de los espacios marítimos, aeroespaciales y terrestres, pero entendida en términos estratégicos” (TERRIBILE, entrevista 2018).

Asimismo, como mencionamos anteriormente, las capacidades militares, a su vez, se desagregan en subcapacidades, que constituyen las aptitudes a alcanzar por cada una de las fuerzas o de manera conjunta, según la capacidad.

Las subcapacidades del Área Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia establecidas en el primer ciclo de planeamiento de la defensa, fueron las siguientes:

- Exploración y Reconocimiento Aeroespacial
- Exploración y Reconocimiento Estratégico Terrestre
- Exploración y Reconocimiento Táctico Terrestre
- Exploración y Reconocimiento Naval
- Exploración y Reconocimiento Satelital
- Exploración y Reconocimiento Térmico
- Vigilancia y Control Aeroespacial
- Vigilancia y Control Marítimo
- Vigilancia y Control Terrestre
- Obtención por Medios Humanos
- Obtención por Medios Técnicos
- Obtención por Fuentes Abiertas
- Inteligencia Técnica
- Gestión de la Información
- Operaciones de Inteligencia Militar Defensivas
- Operaciones de Inteligencia Militar Ofensivas
- Operaciones de Inteligencia Militar Pasivas
- Operaciones Especiales de Inteligencia

- Guerra de la Información
- Operaciones de Ciberdefensa
- Inteligencia Táctica<sup>50</sup>

Por cada una de estas subcapacidades, se realiza una descripción de los medios militares que deben ser “mantenidos, desarrollados, adaptados o adquiridos” (TERRIBILE, entrevista 2018). Precisamente, el planeamiento estratégico reserva en el Mediano Plazo el diseño de fuerzas a obtener, por medio de la obtención o modernización de los factores que constituyen el planeamiento<sup>51</sup>.

Luego, establecidas las subcapacidades y sus requerimientos de mediano plazo, se formulan los efectos militares, que en esta Área de Capacidad de Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia se mensuran “en porcentaje vigilado del espacio de interés” (TERRIBILE, entrevista 2018). Estos requerimientos se contienen en el Proyecto de Capacidades Militares –PROCAMIL-, que se eleva a la consideración del Ministerio de Defensa.

En esta instancia, los funcionarios civiles de la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Militar y de la Dirección General de Planeamiento y Estrategia intervienen en la supervisión del PROCAMIL. De esta manera, se toma conocimiento de las expectativas en materia de vigilancia de los espacios soberanos que se han establecido en el planeamiento, en función de las capacidades existentes. Posteriormente, el PROCAMIL es aprobado y puesto a consideración del Ministro de Defensa de la Nación para que se plasme como Plan de Capacidades Militares –PLANCAMIL-.

---

<sup>50</sup> Esta información fue obtenida por el autor en el transcurso de la investigación.

<sup>51</sup> Los factores del planeamiento que se componen por el MIRILADO (Material, Infraestructura, Recursos Humanos, Información, Logística, Adiestramiento, Doctrina y Organización).

Respecto de estas capacidades militares, cabe mencionar que estas se diseñan para su empleo en el accionar militar conjunto. Entonces, “las fuerzas se preocupan por la obtención y sostenimiento de las capacidades, ya que tienen como misión alistar, adiestrar y sostener y ponen a disposición los medios que luego son empleados por los Comandos Conjuntos” (LANDETCHEVERRY, entrevista 2018).

*La visión del Ejército Argentino sobre el control de los espacios territoriales.*

Como destacamos anteriormente, el Ejército Argentino publicó hacia 2006 un documento de carácter estratégico, que planteaba un planeamiento sectorial proyectado para el largo plazo. Nos referimos al documento “El Ejército Argentino proyectado en el horizonte 2025”. En este documento –que no se encuentra vigente- esta fuerza mencionaba las tendencias globales sobre la internacionalización de espacios semivacíos. En este sentido, desde la visión del Ejército Argentino se observa esta función de control de los grandes espacios territoriales como una necesidad “el concepto de control territorial, se relaciona con el efectivo poder que tenga el Estado para controlar las acciones que allí ocurran, tanto en la paz, como en toda la escala del conflicto” (EJERCITO...: 2006; pág. 2).

*La doctrina de la Armada Argentina respecto a la Vigilancia y Control de los espacios marítimos.*

En el caso específico del escenario del Atlántico Sur y la Armada Argentina, la misión de asegurar la soberanía se traduce en las funciones de control del mar<sup>52</sup>. Así, entendemos

---

<sup>52</sup> Los escenarios se emplean para la ejecución del planeamiento estratégico, de acuerdo con los lineamientos políticos establecidos por el Poder Ejecutivo nacional. En este sentido “identificando escenarios donde se puede emplear al instrumento militar, los que pueden tomar la forma de “escenarios estratégicos” o

como control del mar “el medio por el cual las fuerzas navales aseguran el Uso del Mar para contribuir a alcanzar los objetivos de la Nación y complementariamente impiden que lo hagan quienes pretendan afectarlos” (MELIAN: 2017, pág. 23)<sup>53</sup>.

De esta forma, la Armada Argentina como fuerza integrante del Instrumento Militar de la Nación ejerce su presencia en forma disuasiva, de modo que esta proyección de poder naval garantice el usufructo del Estado de líneas de navegación, la explotación de los recursos y el ejercicio de la soberanía en los espacios marítimos. Consiguientemente, el Estado nacional se asegura la capacidad de negar el uso del espacio soberano a terceros estados. En este sentido, “es una función (NdA: la de vigilar y controlar los espacios) que si no se ejerce, se debilita porque ese “*show the flag*”, el hecho de mostrar la bandera, de mostrar la capacidad, es lo que hace que en la convivencia de las naciones” (TORRES, entrevista 2018).

La vigilancia del mar, por su parte, se realiza a través de la exploración, entre otras tareas. La exploración, asimismo, se compone de diversas operaciones navales, cuya finalidad es la obtención de información. Estas operaciones son la vigilancia, el reconocimiento y la exploración en contacto.

Las operaciones de vigilancia tienden a la obtención de información inicial, con un sentido de preaviso y alerta. Las dos operaciones de vigilancia son la búsqueda – investigación de un área definida y concreta para localizar o confirmar la ausencia de un objeto – y el patrullado – tarea de impedimento del cruce de un límite o el ingreso a un área - del uso del espacio soberano.

---

“operativos”, que sirven para establecer las funciones que deben realizar las fuerzas armadas a mediano y largo plazo” (CANTO, EISSA y GASTALDI: 2015; pág. 12).

<sup>53</sup> Tomado de MELIAN, 2017. Rol básico de la Armada Argentina. FUENTE: Armada Argentina. R.O. 1 101. “Doctrina fundamental para la conducción de las fuerzas de la Armada Argentina”. 2da Ed. Año 1985.

Por su parte, el reconocimiento es la operación que busca obtener información sobre “unidades, recursos, capacidades, efectos producidos, meteorología, etc.” (MELIAN: 2017, pág. 27).

Finalmente, la exploración en contacto es la operación que mantiene actualizada la situación de un objeto, generando nueva información<sup>54</sup>.

Estos conceptos de Vigilancia y Control sobre los espacios marítimos, por su parte, tiene una incidencia especial, dado que el segundo ciclo de planeamiento de la defensa iniciado en 2014, el Poder Ejecutivo nacional consideró como Escenario Sur, la cuestión de la presencia del Estado argentino en el Atlántico Sur y el sector antártico argentino. En este marco, a diferencia del primer planeamiento, el segundo ciclo identificó áreas estratégicas para la política de defensa nacional. El segundo ciclo se inició informalmente con la redacción del borrador de la actualización de la DPDN, que se publicó oficialmente en noviembre de 2014, iniciando formalmente el segundo ciclo.

Así, las autoridades del nivel estratégico nacional decidieron considerar el Escenario Sur como prioritario. De esta manera, “veíamos muy presente en el discurso presidencial (NdA: la Presidente de la Nación Dra. Cristina Fernández) el tema Malvinas, es definitivamente un tema estratégico por la proyección sobre el Atlántico Sur pero además por su proyección sobre la Antártida, recursos naturales” (ANZELINI, entrevista 2018).

---

<sup>54</sup>En el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación reside el proyecto de Sistema Nacional de Vigilancia y Control de los Espacios Marítimos (SINVYCEM). El proyecto, incluido en la DPDN 2018, se orienta a “la Vigilancia y Control del Mar de un área de las condiciones expresadas, requiere de personal especializado, medios y capacidades particulares; logística adecuada; y que brinden mayor alerta temprana ante amenazas perpetradas en y desde el mar, disuasión de pesqueros infractores antes de su ingreso a la ZEE, posición relativa favorable para cumplimentar misiones SAR, brindar protección al tráfico mercante, etc.” (MELIAN: 2017, pág. 30).

La cuestión de la vigilancia y control de los espacios soberanos, donde residen los recursos estratégicos que usufructuamos los argentinos, es una actividad vital que, en gran parte, pueden cumplir las Fuerzas Armadas en el marco de sus misiones.

Por tanto,

nosotros tenemos una frontera marítima enorme, estamos hablando de cinco mil kilómetros de costa, estamos hablando de tener fronteras terrestres que están entre las más extensas del mundo, la octava extensión del mundo, entonces esa capacidad de controlar los espacios que no es ni proyectar fuerzas, no es agredir a nadie, no es generar ningún conflicto, sino ejercer un derecho y una obligación soberana que le corresponde a Argentina por sus espacios marítimos, terrestres y aéreos que le están reconocidos en el concierto de naciones, es algo legítimo (TORRES, entrevista 2018)

En este capítulo pudimos observar cómo el planeamiento militar de la defensa, en función de la misión principal asignada a las Fuerzas Armadas de preservar la integridad territorial, considera la vigilancia y el control de los espacios soberanos de acuerdo al concepto de negación del uso del propio territorio.

Consiguientemente, y dado el lineamiento político en torno a la priorización de ciertas áreas estratégicas y escenarios geográficos, el planeamiento militar operacionaliza en las misiones conjuntas y específicas del Instrumento Militar diversas capacidades que puestas en práctica, cumplen la misión del ejercicio permanente de la soberanía sobre los territorios de jurisdicción nacional.

Asimismo, es dable notar que, en ciertos ambientes geográficos, al igual que por la naturaleza de las operaciones o de la complejidad tecnológica de medios, algunas misiones

relacionadas a la defensa de los recursos estratégicos y de garantía de la soberanía nacional solo pueden ser realizadas por elementos de las Fuerzas Armadas.

Esta necesidad de contar con los medios y capacidades suficientes para ejercer un efectivo control de los espacios soberanos encuentra mayor relevancia cuando observamos la problemática desde la óptica de la DPDN 2014, que consideró la cuestión del Atlántico Sur y la región del sur de la República Argentina, como un escenario estratégico de la defensa nacional. Asimismo, ya en 2011, el Estado argentino comenzó a integrar a elementos de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo logístico y comunicaciones al sistema de seguridad interior en el Operativo Escudo Norte, establecido con el fin de ejercer la vigilancia y el control de los espacios terrestres, fluviales y aéreos en las fronteras noreste y noroeste de la República Argentina, con la participación de medios militares y tropas de combate. El Operativo Escudo Norte surge a partir del dictado del Decreto 1091/2011<sup>55</sup>.

En esta región sur, nos encontramos con un extenso territorio nacional continental, marítimo, aéreo y espacial, que representa un desafío permanente para custodiar en los aspectos más esenciales, desde la mínima vulneración de las fronteras, el cumplimiento de las normas y la legislación vigente, la preservación de los recursos estratégicos y el pleno ejercicio de la soberanía sobre el propio territorio nacional.

Sin embargo, la escasez crónica de recursos como la situación crítica de los medios y capacidades de las Fuerzas Armadas, imponen una realidad donde el planeamiento estratégico debe establecer una priorización en esta custodia de los espacios soberanos, con

---

<sup>55</sup> Por medio del Decreto 1091 del año 2011 se estableció el mencionado operativo, cuya finalidad fue el desarrollo de operaciones de vigilancia y control de los espacios en la frontera noreste y noroeste de la República Argentina. Se observa el decreto en este link <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1091-2011-184698>

el establecimiento de porcentajes del territorio a cubrir de manera efectiva. Esta priorización deriva en las vulnerabilidades a las que está sometida nuestra Nación frente a actores estatales que pudieran explotarla a su favor en contra de los intereses argentinos.

Por esto, en definitiva, pudimos observar la vastedad de misiones y operaciones de una de las capacidades, tal es la de Vigilancia, Reconocimiento y Control de los espacios terrestres, marítimos y aéreos. En este sentido, nos aproximamos a la comprensión de cuánto es necesario considerar los medios y el adiestramiento más adecuado para el cumplimiento real de las misiones que el Estado nacional impone a sus fuerzas.

## CONCLUSIONES

Las primeras preguntas que mucho después dieron forma a esta tesis, tuvieron como interrogante inicial cómo se había introducido el concepto de recursos naturales estratégicos en las directivas de defensa de la República Argentina, entre los años 2007 y 2015.

De esta manera, a partir de un desconocimiento general en la materia -realidad que aún persiste, desde ya-, comenzamos a relacionar la gestión política de aquellos años con el contexto internacional, las disputas políticas internas y su expresividad a través del discurso de los principales dirigentes y funcionarios nacionales. Luego, con el orden que otorga el rigor académico, pudimos avanzar en un diseño de investigación que nos llevó a este trabajo.

La tarea fue más que gratificante, ya que nos pudimos encontrar con años de experiencias, trabajo y de gestión pública, reconocimos funcionarios civiles y militares que le dieron forma a la incertidumbre estratégica y que, sin dudas, contribuyeron sustancialmente en la tarea de hacer del Estado una organización más eficiente, ordenada y profesional para asegurar la defensa nacional de la sociedad argentina.

Así, luego de abordar el planeamiento estratégico de la defensa en la República Argentina entre los años 2007 y 2015 en esta investigación, podemos proponer en estas conclusiones dos ejes para revisar lo estudiado.

Por esto, los puntos centrales que abordaremos en esta última parte son los relacionados con la normativización que se produjo en este periodo y un punto saliente en todo el proceso que es el de la directiva política. Por otro lado el concepto de control de los espacios soberanos que, a nuestro entender, consolidó el proceso iniciado en aquellos años por medio de los lineamientos políticos dirigidos al sistema de defensa nacional en relación con los recursos naturales y con las misiones propias de las Fuerzas Armadas. Los vemos, entonces, a continuación.

### **La etapa de normativización de la política de defensa nacional en el siglo XXI. La importancia de la directiva política.**

A partir de mayo de 2003, el gobierno nacional que asumió la conducción política del Estado argentino decidió una política clara en materia de defensa nacional. Entre diversas medidas que se fueron adoptando, desde 2005 la política de defensa, en términos de una concepción política sobre el ambiente estratégico en el que se encontraba nuestro país y las posibles amenazas, y su consecuente política militar, adquirió una impronta modernizadora.

Sin embargo, aún en pleno siglo XXI, las diversas administraciones políticas del Estado no habían logrado ejercer una efectiva conducción civil de los asuntos de la defensa nacional. De esta manera, la decisión de avanzar en ese objetivo, generó una serie de normas que dieron forma al periodo.

La normativización generó, posteriormente, la modificación de normas, metodologías de trabajo y el fortalecimiento de instituciones civiles y militares, entre otras cuestiones.

Esta modernización se inició con la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554. Conceptualmente, la reglamentación de la ley mantuvo el espíritu surgido del consenso legislativo de la década de los ochenta en torno a mantener de forma exclusiva el empleo de las Fuerzas Armadas argentinas en el orden externo. Así, y con una clara intencionalidad política, el Gobierno nacional definió con precisión que el Estado argentino consideraba como agresores externos a fuerzas armadas provenientes de otros Estados nacionales.

Del mismo modo, los funcionarios políticos del Ministerio de Defensa de la Nación entendían que persistían funciones propias de la conducción civil de la defensa que, por delegación de parte de los funcionarios civiles en periodos anteriores, se encontraban en gestión de las Fuerzas Armadas. Estas funciones, algunas de ellas críticas como el planeamiento estratégico que hemos abordado en esta investigación, formaban parte de la capacidad estratégica que poseían las Fuerzas Armadas para autoimponerse objetivos, misiones y tomar decisiones en torno a la organización propia de las fuerzas. Reiteramos, a cuenta de no obviar la responsabilidad, que estas decisiones correspondían al ámbito civil y habían sido delegadas por falta de interés de gestionarlas.

Esta apreciación fue seguida de una serie de decisiones administrativas. Entre estas, los Decretos 1691/2006 de Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas y 1729/2007 de Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, normas que

fueron rectoras en materia de gestión burocrática, específicamente para lo que fue la formulación del planeamiento estratégico de la defensa, que por primera vez se realizó entre funcionarios civiles y militares.

El Decreto 1691/2006 tuvo como principal finalidad consolidar al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas como organismo asesor del Ministerio de Defensa de la Nación en materia de política militar. Entre sus principales objetivos, la norma tendió a precisar las misiones de las Fuerzas Armadas bajo el concepto del accionar militar conjunto, a partir de lo cual, se dio lugar a una decidida coordinación desde el EMCFFAA. Asimismo, se creó una figura que condujera los elementos de las fuerzas en las misiones que el EMCFFAA estableciera en su rol de coordinador del Instrumento Militar en tiempos de paz, el Comando Operacional.

En igual sentido, el Decreto 1691/2007 introdujo el concepto de actitud estratégica defensiva, que luego se reflejó en la primer DPDN 2009. En este sentido, el posicionamiento argentino se estructuró exclusivamente en torno a la legítima defensa ante eventuales agresiones estatales militares externas. De este modo, esta concepción dejó de lado todo tipo de política militar que implicara la proyección de poder hacia otras naciones.

El decreto, además de su trascendencia funcional para el EMCFFAA, postuló uno de los principios rectores de la gestión del sistema militar, de nuestro interés, en relación a la preservación de los espacios soberanos. Así lo estableció cuando dispuso como uno de los principios de acción conjunta el de asegurar el control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales, con especial énfasis en los objetivos de valor estratégico, entre

otros. Luego, el EMCFFAA en la formulación del planeamiento estratégico militar considerará a la defensa y preservación de los recursos naturales como objeto de valor estratégico para el planeamiento.

Posteriormente, con las dos normas pilares en esta etapa de normativización como la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional y el establecimiento de funciones del EMCFFAA, el Poder Ejecutivo nacional estableció el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, por medio del Decreto 1729/2007. Así, en un hecho inédito en el Estado nacional, el sistema de defensa argentino dispuso de un marco de actuación claro y delimitado de roles y funciones para cada nivel en la elaboración del planeamiento estratégico de la defensa.

Concebido como parte integrante de este proceso de reformas normativas, el Ciclo presenta una sucesión de documentos, con responsabilidades definidas por cada nivel. De esta manera, el nivel estratégico nacional corresponde al Poder Ejecutivo en responsabilidad del Ministerio de Defensa de la Nación; el nivel estratégico militar y estratégico operacional – a través del Comando Operacional– corresponde al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y el nivel táctico corresponde a cada fuerza armada. Asimismo, establece plazos de vigencia de los documentos estratégicos -DPDN y DEPEM- y los plazos para la elaboración del ciclo, y los limita a la duración de un gobierno constitucional, cuatro años. Esto se vincula a la concepción que cada administración está facultada a otorgarle a la política de defensa que llevará a cabo en su gestión.

El Ciclo, en su etapa cúlmine, emite los planes de corto, mediano y largo plazo. En este sentido, el Plan de Mediano Plazo establece las capacidades militares a desarrollar, adquirir o modernizar, necesarias para el cumplimiento de las misiones impuestas al IMN. Posteriormente, este plan se convierte en el Proyecto de Capacidades Militares, el cual, con la aprobación por parte del Ministerio de Defensa, se convierte en el Plan de Capacidades Militares. Este documento será el insumo fundamental para la previsión de inversiones necesarias para la presupuestación financiera.

A consecuencia de esta normativización, la gestión ministerial dio inicio a la formulación de las directivas políticas de defensa que fueron realizadas, implementadas y supervisadas desde el ámbito civil. A posterior, la política militar se derivó de aquellas, logrando una coincidencia en la gestión de la defensa en torno a una concepción política y burocrática de clara procedencia del nivel estratégico nacional.

La definición del nivel estratégico nacional en torno a la actitud estratégica defensiva que adoptaba la República Argentina, en función de la ausencia de evidentes estados agresores, modificó la metodología del planeamiento estratégico de la defensa. De esta forma, se abandonó el criterio de hipótesis de conflicto y de balance de fuerzas entre los Estados tradicionalmente considerados como eventuales contendientes para la Argentina, como Brasil y Chile, y se dirigió hacia el planeamiento por capacidades militares. La norma que plasma este método de planeamiento, como vimos, es el Decreto 1691/2006 y el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Este método, empleado para planificar a corto, largo y mediano plazo, se conforma a partir de dos tipos de juicio, uno de ellos por incertidumbre, el otro por escenarios.

Entre los años 2007 y 2011 –en el transcurso de ese periodo se emite la primer DPDN en 2009-, se llevó a cabo el primer ciclo de planeamiento, y este se hizo en torno a la incertidumbre. Planificar en torno a la incertidumbre fue la opción más adecuada en esta oportunidad, dado el entorno de paz regional, la asunción política de un Estado nacional exento de potenciales agresores externos y como contraposición al método de planeamiento empleado por las Fuerzas Armadas argentinas hasta ese entonces en torno a hipótesis de conflicto, empleado. De esta forma, se consideró como eventuales agresores externos a una categorización arbitraria establecida a partir de diversos indicadores, la cual reflejaba las capacidades propias de una superpotencia global, hasta las de un Estado con mínimas capacidades defensivas. Del mismo modo, el planeamiento se abordó desde la defensa de los espacios soberanos, en torno a qué defender y ya no ante quién defenderse. Esta forma de planificar ante todo tipo de eventuales agresores, no estuvo exenta de numerosas complejidades, como el riesgo estratégico que lógicamente se presentó de no poder afrontar la enorme posibilidad de agresores que pudieran presentarse.

El segundo ciclo, que se inició entre 2012 y 2013 y cuya DPDN fue emitida en 2014, tuvo en consideración las cuestiones más complejas de la primera experiencia. En este sentido, la decisión de conformar el planeamiento en torno al juicio por escenarios dio por resultado la instauración de los escenarios estratégicos, posibilitando el establecimiento de prioridades en materia del planeamiento.

Surgieron de este modo los escenarios Norte, Centro y Sur en la DPDN 2014. En igual sentido, la concepción de áreas cooperativas en los dos primeros escenarios, en relación con los países limítrofes y con el sistema de seguridad interior y las áreas autónomas, en torno a la responsabilidad exclusiva del sistema de defensa nacional. Este último escenario, el Sur, tuvo como caso concreto el Atlántico Sur, las Islas Malvinas e islas circundantes y el Sector Antártico Argentino.

Entre uno y otro ciclo, es destacable la priorización de escenarios estratégicos, lo cual tendió a generar incipientes debates en torno al despliegue militar, a la consideración de nuevas temáticas como la cuestión de los recursos naturales estratégicos y la continuidad de la participación de las Fuerzas Armadas en la política científica y en el ejercicio de la soberanía por medio del control de los espacios soberanos.

Como en otros ámbitos de la gestión del Ministerio de Defensa en este período, en el que se ejerció efectivamente el gobierno civil de la defensa, en el planeamiento estratégico hubo un hecho que sobresale por su importancia para el nivel político, como para el propio militar.

Acaso lo que pareciera haber adquirido una centralidad preponderante es la directiva política que surgió desde el nivel estratégico nacional, cuya máxima autoridad es el Presidente de la Nación, a su vez Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, asistido por el titular del Ministerio de Defensa de la Nación, hacia los niveles subordinados, tanto militar, el EMCFFAA y los específicos, es decir cada una de las fuerzas que componen el Instrumento Militar de la Nación.

Entendemos que la directiva política tuvo, a su vez, el sentido de perfeccionar el gobierno político de la defensa, por medio de una conducción ejercida desde la gestión ministerial mientras se fueron implementando las reformas de la normativización. Así, un sentido inicial, un lineamiento que tiene como característica haber sido una directiva política ordenadora de la política de defensa, donde las autoridades del Estado asumieron definiciones estratégicas trascendentes. Estas se abordaron desde perspectivas políticas e ideológicas, cuyas posturas conformaron la concepción de la defensa nacional del periodo, a la luz de un entendimiento del escenario global, regional y local propio de la administración política de ese momento.

Tal es así que el lineamiento político, asimismo, también fue ordenador del accionar de las Fuerzas Armadas. En alguna oportunidad anterior, hicimos mención al rol que debían asumir los oficiales superiores en materia de interpretación de los contextos políticos de todo nivel para luego planificar concretamente las misiones propias de las fuerzas. En este caso, la ausencia de una conducción política –desde los funcionarios del Ministerio de Defensa generaba la delegación por parte del poder civil hacia los militares, en una clara falta de ejercicio de sus funciones de parte de las autoridades civiles.

En este sentido, las directivas que se adoptaron en el Nivel Estratégico Nacional libraron a las propias fuerzas de asumir decisiones que no eran de su competencia y, fundamentalmente, legitimaron frente al poder político sus acciones y planes de corto, mediano y largo plazo. En ese orden, las Fuerzas Armadas actuaban dentro de un marco

claro, preciso y establecido de forma unívoca desde los niveles de conducción de la estrategia nacional, los funcionarios políticos.

Del mismo modo, entendemos, surgió la necesidad de que la administración política generara una expresión de su propia política de defensa, a partir de las visiones históricas, ideológicas y políticas propias de todo espacio político al que la sociedad le ha otorgado el deber de gobernar el Estado por medio de la representación democrática. Este hecho, desde luego, otorgó mayores fortalezas a todo el sistema de defensa nacional tanto por la correlación de concepciones y misiones entre el nivel superior y los subordinados, como por el establecimiento de responsabilidades funcionales para cada actor.

Cuando la normativización fue un hecho, las normas dictadas, luego incorporadas por las instituciones civiles y militares y desarrolladas las metodologías de trabajo y de gestión pública, el lineamiento político adquirió otro sentido para el planeamiento estratégico de la defensa. Este sentido, a nuestro entender, fue una directiva política orientadora de la política de defensa, que incluyó desafíos, debates para desarrollar y el establecimiento de prioridades para llevar a cabo una eficiente gestión pública.

Como vimos anteriormente, las gestiones del Ministerio de Defensa de la Nación, entre 2005 y 2015, encontraron ciertas dificultades para implementar las diversas reformas que se plasmaron en esos años. Al mismo tiempo, surgió la necesidad de perfeccionar e innovar cualitativamente el trabajo que se había realizado previamente en materia de planeamiento estratégico, adaptándolo a contextos políticos dinámicos, por su parte. Para ambas situaciones, la gestión política debió realizar una serie de priorizaciones en materia de

gestión y, consecuentemente, afinar por medio del lineamiento estratégico, de la directiva política, los objetivos que la conducción política deseaba plantear para delante.

Respecto de la inclusión de los recursos naturales estratégicos en la política de defensa, entendemos que tuvo una relación con la misión proveniente del nivel nacional de defender determinados intereses vitales y estratégicos del Estado. Así, la cuestión de la defensa y preservación de la soberanía y la integridad territorial adquirió una relevancia superior en materia de recursos naturales estratégicos.

En este sentido, pudimos observar que el debate en torno a la problemática de los recursos naturales estratégicos -aquellos bienes naturales indispensables para la vida y el desarrollo económico de la humanidad- se relaciona con una disputa por el acceso y el control del abastecimiento de los recursos naturales, en un marco de creciente escasez global. De esta manera, la presión que se genera sobre los recursos naturales por la comercialización, el surgimiento de nuevas economías globales, los patrones de consumo vigentes y el cambio climático influyen de forma notable en la disponibilidad de bienes naturales para el consumo de toda la humanidad. Todos estos factores son actualmente probables causas de futuros conflictos interestatales.

Por otro lado, la condición de territorialidad relacionada con los recursos estratégicos se vincula con la integridad territorial de los Estados y con la condición necesaria de ejercer la soberanía sobre los propios espacios. La política de defensa argentina, en este marco, consideró la cuestión de la defensa de los recursos desde la óptica de la preservación de la soberanía y la integridad territorial, bajo la hipótesis de que podrían ser apropiados de

forma abrupta por agresores externos en casos de una eventual pérdida de soberanía. Allí es donde la problemática tiene su dimensión respecto de la defensa nacional.

Asimismo, la temática de los recursos naturales, tanto desde la necesidad de asegurar el abastecimiento como por la de defender los territorios que poseen estos recursos en abundancia, es una temática que es considerada por Estados, bloques regionales como el caso de la Unión de Naciones Suramericanas como por las potencias globales. La coincidencia de observar a mediano plazo la posibilidad de conflictos interestatales por los recursos naturales es una previsión que es considerada de forma regular por los máximos niveles de gobierno de numerosos estados.

La conducción política de la República Argentina entre los años 2007 y 2015 consideró fuertemente a los recursos naturales en clave estratégica. Tal es así que la preservación de la soberanía sobre los recursos naturales se destacó en el discurso presidencial, como en la acción de gobierno por medio de las directivas políticas de defensa, en materia legislativa con la sanción de leyes, resoluciones y declaraciones y en la gestión de los ministerios del propio Poder Ejecutivo nacional.

El reconocimiento de grandes espacios territoriales vacíos, como la persistencia del conflicto de soberanía por las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, la política nacional sobre la Antártida, como la gestión realizada en torno al reclamo de la plataforma continental, fueron principios de directiva política ordenadora en la primer DPDN de 2009. La temática fue abordada con mayor énfasis con la actualización de la DPDN en 2014, cuando a raíz de la priorización de los escenarios estratégicos, surgió el Escenario Sur que

tuvo como epicentro la problemática del Atlántico Sur y la Antártida como prioridades de la defensa nacional.

Esta priorización derivó, ahondando la idea de directiva política orientadora, en una serie de debates en torno a las tareas pendientes en materia de defensa, que tuvo en su concepción la necesidad de pensar reformas pendientes que tienen una relación directa con el control de los espacios soberanos y, por ende, los recursos naturales.

Por su parte, la DPDN 2014 fue exhaustiva en una enumeración precisa de espacios geográficos, donde residen las riquezas naturales de nuestra Nación.

### **El concepto del control de los espacios soberanos.**

Siguiendo estas ideas finales, entendemos como sustancial destacar el concepto de control de los espacios soberanos. En este sentido, el ejercicio de la soberanía nacional y la integridad territorial adquirió, en este tiempo, una relevancia sustancial en la directiva política y, por ende, en el planeamiento estratégico. Del mismo modo, desde la visión de las Fuerzas Armadas, la preservación de la soberanía se tradujo en misiones que tienden al control de los espacios soberanos -sobre lo que se construyó una metodología integral durante la formulación del primer ciclo de planeamiento-.

Para dar marco al planeamiento estratégico militar se procedió a establecer diversas misiones militares que permitieran dar cumplimiento de forma efectiva a las misiones establecidas para el IMN. De esta forma, se conformaron las Áreas de Capacidad militar.

Las Áreas de Capacidad militar, por su parte, se conformaron a partir de la convergencia de las doctrinas específicas de cada una de las fuerzas componentes del Instrumento Militar y, luego, fueron consensuadas entre los niveles estratégicos nacional y militar. De esta manera, las Áreas de Capacidad, logradas a partir del concepto de la acción militar conjunta, otorgaron al propio sistema de defensa nacional una serie de capacidades que se combinaron de forma conjunta, alcanzando efectos militares superadores a lo que pudieran alcanzar cada una de las fuerzas por separado.

Consiguientemente, por cada Área de Capacidad, el nivel estratégico militar estableció objetivos de capacidad militar, cuya finalidad fue describir qué efectos se esperaban de cada una de ellas.

Así nos encontramos con una de las capacidades cuya finalidad es la de controlar los espacios soberanos, cual es la de Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia. De sus objetivos se desprende la misión de fortalecer el control de los espacios de jurisdicción estatal, es decir, el ejercicio permanente de la soberanía por medio del uso y la negación del uso del territorio a terceros estados, por medio del control del propio territorio con los elementos adecuados para tal fin.

A su vez, el nivel estratégico militar, EMCFFAA, a partir de la directiva política consideró la protección de los recursos naturales cuando en la etapa de apreciación estratégica se los identificó como un Objeto de Valor Estratégico. Así, entendemos, existe una relación entre el control de los espacios soberanos y la preservación de los recursos estratégicos por

medio del ejercicio permanente del uso y la negación a terceros del territorio nacional, donde estos se hallan localizados.

Por esto, el Área de Capacidad de Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia tiene como objetivo el aprovechamiento de la información que el Instrumento Militar y cada una de las fuerzas produce por sus propios medios y de forma conjunta para alertar y prevenir eventuales vulneraciones de la propia soberanía y de los intereses vitales y estratégicos planteados por las directivas políticas de defensa.

Los efectos militares que se intentan alcanzar, entonces, se materializan en el Proyecto de Capacidades Militares, esto es el Plan Militar de Mediano Plazo, por medio de una estimación porcentual del territorio que será pasible de ser vigilado. Luego, desde el accionar militar conjunto o a nivel de cada una de las fuerzas, los planes de apoyo desarrollan sus misiones y tareas que se ordenan en torno a estos lineamientos y objetivos de capacidad militar. Es importante destacar, en este punto, la afirmación que el territorio argentino es controlado de forma parcial, no en su totalidad.

Es en este concepto de control de los espacios soberanos donde incluimos la cuestión de los recursos naturales estratégicos. Por su propia naturaleza territorial, los recursos se encuentran en espacios soberanos nacionales que *per se* son considerados por la política de defensa y la derivada militar como objeto de valor estratégico, como consideramos en el capítulo tercero.

En este marco, entendemos que existió una relación estrecha y concreta entre las misiones propias de las Fuerzas Armadas con el lineamiento político de preservar los recursos naturales estratégicos surgido del planeamiento de la defensa en la República Argentina, y que ha sido el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional la herramienta de política pública que ha permitido unificar el proceso desde el Nivel Estratégico Nacional al táctico correspondiente a las Fuerzas Armadas.

Ibicuy, Entre Ríos, República Argentina.

16 de febrero de 2019.

## BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, C. & SMULOVITZ, C. (1995). "Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional", en Anne Perotin-Dumon (dir.) *Historizar el pasado vivo en América Latina*. Editorial Nueva Visión. Buenos Aires.

ANSALDI, W. (2006). "Juego de patriotas. Militares y políticos en el primer gobierno posdictadura en Bolivia, Brasil y Uruguay", en Pucciarelli, Alfredo (coordinador) "Los años de Alfonsín. ¿El Poder de la democracia o la democracia del poder?. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.

ARTEGA MARTIN, F. y FOJON LAGOVA, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado". ISBN-978-84-608-0608-0.

ANZELINI, L. (Noviembre, 2012). *Hacia el efectivo gobierno político de la defensa: el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011)*. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo, 14-16 de Noviembre de 2012.

ANZELINI, L.; POCZYNOK, I.; ZACARIAS, M. I. (2017) *Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia 1983-2015*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. ISBN 978-987-4092-08-3 1.

ANZELINI, L. & POCZYNOK, I. (diciembre, 2012). "El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011)": Hacia el efectivo "gobierno político" de la jurisdicción. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012. La Plata, Argentina.

AINCHIL, G. & DOJAS, A. (2009). “Una reflexión en torno a la noción de Territorio”. Revista de la Defensa N° 5. Ministerio de Defensa de la Nación. Buenos Aires, República Argentina.

ALTIERI, M. (noviembre, 2018) “Nuevas dinámicas del poder naval en el siglo XXI: la competencia por el control en el espacio marítimo”. Revista de Relaciones Internacionales N° 55/2018 – (197-211) ISSN 1515 – 3371, Buenos Aires.

BARTOLOME, M. (2009). “Cuando Política Exterior y Defensa van de la mano: el caso Brasil”. Revista Digital información, Geopolítica Estratégica. ISSN 1851 – 6874.

BARTOLOME, M. (2016). “Guerras eran “las de antes?” Revista Tendencias 16 Universidad Blas Pascal ISSN 1851-6793.

BATTAGLINO, J. (Noviembre, 2013). “La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político”. Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 7 N° 2 noviembre 2013, paginas 265-273.

BATTALEME, J.; PAZ, M.; CAIRA, Y.; CHRETIEN, M. (Enero-Abril, 2011). La Geopolítica de los Recursos Naturales Estratégicos: del mito a la realidad. Revista de la Escuela Superior de Guerra Nro. 577. ISSN 0327-1137. Buenos Aires.

BRUCKMANN, M. (2011). Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana. Disponible en: <https://cronicon.net/paginas/Documentos/Libro-Bruckmann.pdf>.

CANELO, P. (2006). “La descomposición del poder militar en la Argentina: las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987). En “Los

años de Alfonsín: ¿el poder de la democracia o la democracia del poder”. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.

CANTO, M. B.; EISSA, S.; GASTALDI, S. (julio, 2015). “Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la República Argentina. Un aporte para el debate”. Documentos de Trabajo N° 31, Escuela de Defensa Nacional. Ministerio de Defensa de la Nación Argentina. ISSN 2346-9145.

CALVO, J. (2017). .”Los recursos naturales en el Planeamiento Estratégico de la Defensa en Argentina y Brasil en el Siglo XXI”. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político. Buenos Aires. Disponible en <http://bit.ly/LibroXIIICongresoSAAP>

CAVAROZZI, M. (1991). “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”. Ponencia presentada al XVI Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), 4-6 de abril de 1991. Washington, Estados Unidos de América.

CODIANNI, E. (noviembre, 2009). “Apuntes sobre la Política Internacional de Defensa del Brasil y la Política internacional de Defensa de la Argentina entre 2003 y 2009”. Módulo Defensa y Seguridad Internacional, Universidad Nacional de Tres de Febrero - Ministerio de Defensa de la Nación. Ciudad de Buenos Aires.

COLOM, G. (marzo, 2017). "Una revisión del planeamiento por capacidades en España (2005-16)". Revista Papeles de Europa, Ediciones Complutense ISSN-e 1989-5917. Universidad Complutense de Madrid, Reino de España.

DIAMINT, R. (enero-febrero, 2008). “La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina”. Revista Nueva Sociedad N° 213, enero febrero de 2008. ISSN: 0251-3552. [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

DIAMINT, R. (2017). “América Latina en torno a los paradigmas de seguridad contemporánea”. Historia y problemas del siglo XX, Año 8, Volumen 8, 2017, ISSN: 1688-9746 Dossier. Disponible en: [https://www.utdt.edu/ver\\_nota\\_prensa.php?id\\_nota\\_prensa=14755&id\\_item\\_menu=6](https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_nota_prensa=14755&id_item_menu=6)

DIAMINT, R. (septiembre, 2014). “Misiones de las Fuerzas Armadas en la región”. II Seminario “Contribución del sistema de defensa en situaciones de emergencias y desastres”. Ciclo de Debates para la Elaboración del Libro Blanco de la Defensa 2014. Ministerio de Defensa, Paraná, Entre Ríos.

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

EISSA, S. (julio-diciembre, 2014). “La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010)”. Revista Brasileira de Estudos de Defesa. Año 1, Numero 1, p. 162-184.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2008). Discurso en ocasión de la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas.

FLORES, H. (mayo-agosto, 2011). "El Planeamiento Estratégico Militar por Capacidades: Marco Teórico". Revista de la Escuela Superior de Guerra N° 578. Ciudad de Buenos Aires.

FLORES, H. (2012). "La sistemática del planeamiento estratégico militar sin hipótesis de conflicto y el control civil objetivo de las FFAA: caso argentino". Revista Peruana de Ciencia Política. Vol. 1, Año 2012.

FORTI, A. (2014). La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una Estrategia Regional. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Consejo Sudamericano de Defensa. UNASUR. Buenos Aires. 2014.

FORNILLO, B. (julio-agosto, 2014). "Commodities, bienes comunes o recursos estratégicos? La importancia de un nombre". Revista Nueva Sociedad N° 252, ISSN: 0251-3552.

GANEAU, E. (2011). "Los espacios y escenarios de la Defensa Nacional". Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval N° 57. Octubre de 2011. Armada Argentina.

GARRE, N. (comp.). (2010). "La construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas". ISBN 978-987-2536-4-3. Ministerio de Defensa, República Argentina.

GASTALDI, S. (2014). "Los Recursos Naturales Estratégicos Suramericanos: ¿Plataforma para una Estrategia Regional de Defensa Militar?". Disponible en: <http://www.coha.org/los-recursos-naturales-estrategicos-suramericanos-plataforma-para-una-estrategia-regional-de-defensa-militar/>

GASTALDI, S. & EISSA, S. (2017). "El Instrumento Militar Argentino: reflexiones en torno a su despliegue". Revista Perspectiva de Políticas Públicas. Volumen 7, Numero 13. Universidad Nacional de Lanús, Disponible en: <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1675>

GARRETON, M. (1995). “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”. Ponencia presentada el Congreso Internacional de la Transición y Consolidación Democrática de España 1976-1986, Noviembre-Diciembre de 1995, Madrid, España.

GARCIA SIERO, J. (junio, 2006). “Informe. Planeamiento por Capacidades”. Revista Española de la Defensa. Ministerio de Defensa del Reino de España. Madrid.

HERNANDEZ SAMPIERI, R y otros. (2014). “Metodología de la Investigación. Sexta Edición”. ISBN 978-1-4562-2396-0. Ciudad de México. México.

HOMER-DIXON, T. Debating Violent Environments, Environmental Change and Security Project Report no. 9. Washington DC: Woodrow Wilson Center, 2003, en Floyd, R. (2008). “The Environmental Security Debate and its Significance for Climate Change” University of Warwick institutional repository: <http://go.warwick.ac.uk/wrap>.

LINZ, J. J. (1990). “Transiciones a la democracia”. Revista Española de Investigaciones Sociológicas N° 51. Madrid, España.

MARTIN, F. & FOJON LAGO, E. (2007). “El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España” Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. ISBN 978-84-608-0608-0, Madrid, España.

MARTELLA, D. (2011). Capacidades Militares propias y ajenas. Revista Visión Conjunta. Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas. Año 3, N° 4, 2011. ISSN: 1852-8619. Ciudad de Buenos Aires.

MALAMUD, A. (marzo, 2001). "Grupos de interés y consolidación de la democracia en Argentina (1983-1991)". Revista América Latina Hoy, Nro. 28. Ediciones Universidad de Salamanca. España.

MELIAN, L. (2017). "Vigilancia y control del mar en la Plataforma Continental Extendida". Tesis de la Especialización en Conducción Táctica y Operación Naval. Facultad de la Armada. Universidad de la Defensa Nacional.

MONTENEGRO, G. (2005). "La misión de las Fuerzas Armadas en la Argentina actual". Revista de la Defensa N° 1. Ministerio de Defensa de la Nación argentina. Ciudad de Buenos Aires.

MONTENEGRO, G. y FERNANDEZ, S. (2012). Democracia y Defensa Nacional. Elementos constitutivos, condiciones y desafíos del gobierno político de la defensa en Argentina. Ponencia para el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política "La Ciencia Política desde el Sur", Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo, 14-16 de noviembre de 2012.

MONTENEGRO, G. (2013). "Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas". En "Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina" de Pion Berlin D. y Ugarte, M. compiladores. Jorge Baudino Ediciones, 2013. Buenos Aires.

MORA FIGUEROA, I. "Influencia del desarrollo multinacional de capacidades en el planeamiento nacional. Iñigo de la Puente Mora Figueroa. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4227214.pdf>

O´ DONNELL, G. (noviembre - diciembre, 1993). “Estado, democratización y ciudadanía”, en Revista Nueva Sociedad N° 128. Caracas, Venezuela.

PION BERLIN, D. (marzo-abril, 2005). “El manejo político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica. Military Review Nro. 53. Army University Press. Kansas. Estados Unidos de América.

PUIG, M. (diciembre, 2015). "Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación". Cuaderno de Trabajo N° 17/2015. ISSN 0719-4110. Centro de Estudios Estratégicos Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile.

ROSITANO, A. (2016). “El planeamiento por capacidades ¿es un cambio de paradigma de la Defensa Nacional conveniente?. Trabajo Final, Materia Gestión Pública. Maestría en Defensa Nacional. FADENA, UNDEF. Ciudad de Buenos Aires.

ROZENWURCEL, Guillermo y KATZ, Sebastián (2012). “La economía política de los recursos naturales en América del Sur”. Revista Integración & Comercio BID–INTAL. Washington DC. N° 35. pp. 19-36.

SAIN, M. (diciembre 2002). “Las Fuerzas Armadas en la Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis”. Revista Security and Defensa Review. Volumen 2. Estados Unidos de América.

SAIN, M. (2010). “Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y as relaciones civil-militares en la democracia argentina”. Prometeo Libros. Buenos Aires, República Argentina.

SAIN, M. (2007). “La defensa nacional y los asuntos militares en la Argentina actual”.  
Revista de la Defensa N° 1. Ministerio de Defensa, Buenos Aires.

SCHMITTER, P. (septiembre, 1993). “Some propositions about civil Society and the consolidation of democracy”. Reihe Politikwissenschaft. Institut für Höhere Studien. Viena, Austria.

SIDICARO, R. (enero-junio, 2013). “1983-2012: las etapas de la transición a la democracia argentina (en claves sociológicas)”. Revista Temas y Tendencias. Año 17, Nro. 25. Buenos Aires, Argentina.

TAMAYO SAEZ, Manuel. Capítulo 11. El análisis de las políticas públicas. La nueva administración pública. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, compiladores. Madrid. 1997.

TERRIBILE, H. (2015). “El régimen internacional CONVEMAR y el conflicto pesquero en la milla 201”. Tesis Doctoral en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe.

TORRES, A. (2010). "Instrumento Militar Argentino del Futuro: Actualidad del Ciclo de Planeamiento". Revista de la Defensa N° 5, Ministerio de Defensa de la Nación. Presidencia de la Nación Argentina.

TORRES, A. (abril, 2011). “Planeamiento Estratégico por Capacidades”. Abril de 2011. Disponible en <http://espacioestrategico.blogspot.com/2011/04/planeamiento-por-capacidades-i.html>

JINPING, X. (octubre, 2017). “A por el logro del triunfo definitivo en la culminación de la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada y a por la conquista de la

gran victoria del socialismo con peculiaridades chinas de la nueva época. Informe presentado ante el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China”. Beijing, 18 de Octubre de 2017.

KLARE, M. (2008). “Resource competition in the 21st century”, en EEAS, From early warning to early action? Bruselas: European Union External Action. pp. 293-301

LINZ, J. & STEPAN, A. (1996). “Toward consolidated democracies”. Journal of Democracy 7.2. John Hopkins University Press. Maryland, Estados Unidos de América.

LIOTTA, P & LLOYD, R. (2005) “FROM HERE TO THERE: The Strategy and Force Planning Framework”, Naval War College Review, EE.UU. 2005

LÓPEZ, Ernesto (1994) “Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín”. En “Discutir Alfonsín”, Roberto Gargarella (comp), María Victoria Murillo (comp), Mario Pecheny (comp). ISBN 978-987-629-121-7, marzo de 2010. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

LOPEZ, E. (septiembre, 2002). “La seguridad internacional en los albores del siglo XXI”. Revista Post Data, N° 8, páginas 217-241. Ciudad de Buenos Aires.

VITELLI, M. (mayo/ Agosto, 2016). “Comunidad e identidad en la cooperación regional en defensa: entendimientos en conflicto sobre pensamiento estratégico en el Consejo de Defensa Sudamericano”. Revista de la Escuela de Guerra Naval, V. 22, Nro. 2, paginas 233-260, Rio de Janeiro, Brasil.

*Informes y documentos oficiales.*

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Consejo Sudamericano de Defensa, UNASUR. Estudio Prospectivo Suramérica 2025. Primera Parte. Noviembre de 2015. Buenos Aires.

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Consejo Sudamericano de Defensa, UNASUR. Estudio Prospectivo Suramérica 2025. Segunda Parte. Diciembre de 2018. Buenos Aires.

Ejército Argentino. Dirección de Planeamiento. (2006). “El Ejército Argentino proyectado en el horizonte 2025”. Disponible en <http://www.cemida.com.ar/conversiondocumentos/ELEJERCITOARGENTINOPROYECTADOENELHORIZONTE2025.pdf>

Ministerio de Defensa de la Nación. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Glosario para el Planeamiento Militar Conjunto. 2015. Archivo del autor.

Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2009). Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basados en capacidades. Buenos Aires. ISBN 978-987-25356-0-5

Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa. Publicación del Ministerio de Defensa de la Nación. República Argentina.

Libro Blanco de la Defensa 2010. Ministerio de Defensa, República Argentina. ISBN 978-987-25356-7-4.

Libro Blanco de la Defensa 2015. Ministerio de Defensa, República Argentina. ISBN 978-987-3689-22-2.

Report of the Quadrennial Defense Review.(Mayo, 1997). William S.Cohen, Secretario de Defensa. Departamento de Defensa. Gobierno de los Estados Unidos de América.

Report of the Quadrennial Defense Review.(2001). Donald Rumsfeld, Secretario de Defensa. Departamento de Defensa. Gobierno de los Estados Unidos de América.

Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos de América. Ediciones 2010 y 2015.

Estrategia Nacional de Seguridad del Reino Unido de Gran Bretaña. Edición 2010.

Estrategia Militar de la República Popular China. Edición 2015.

### *Legislación*

Ley 13.234. Organización de la Nación para Tiempo de Guerra. Publicada el viernes 10 de septiembre de 1948. Año LVI. Número 16.152. Dirección Nacional del Registro Nacional. Presidencia de la Nación. República Argentina.

Ley 16.970. Bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación y ejecución de la defensa nacional. Sancionada el 6 de Octubre de 1966 por el Presidente de la Nación Argentina en uso de las facultades legislativas conferidas por el Estatuto de la Revolución Argentina.

Ley 23.554. Ley de Defensa Nacional. Sancionada 13 de Abril de 1988. Poder Legislativo Nacional. República Argentina.

Decreto 1116/96. Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto. 2 de octubre de 1996. Presidencia de la Nación Argentina.

Ley 24.948. Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Sancionada el 18 de Marzo de 1998. Poder Legislativo de la Nación. República Argentina.

Decreto 545/2003. Poder Ejecutivo Nacional. 6 de Agosto de 2003.

Decreto 727/2006. Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional.

Decreto 1168/2006. Poder Ejecutivo Nacional. 6 de Septiembre de 2006.

Decreto 1691/2006. Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

Decreto 1729/2007. Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Decreto 1451/2008. Poder Ejecutivo Nacional. 10 de Septiembre de 2008.

Decreto 1714/2009. Apruébese la Directiva de Política de Defensa Nacional.

Resolución 207/2009. Ministerio de Defensa de la Nación.

Resolución 414/2011. Ministerio de Defensa de la Nación.

Decreto 2645/2014. Apruébese la Actualización de la Directiva de Política de Defensa Nacional. Decreto 703/2018. Apruébese la Directiva de Política de Defensa Nacional.