

Mesa 20 Política exterior y de defensa.

**Dr. José Manuel Ugarte. Universidad de Buenos Aires. manuguart@gmail.com
Laprida 1275 7° Piso, Ciudad de Buenos Aires.**

La política de defensa argentina actual: del fortalecimiento normativo e institucional a la construcción de una capacidad de defensa eficaz en el marco de la cooperación regional.

Resumen.

Todo análisis que se efectúe de la política de defensa argentina en los últimos años necesariamente deberá tener en cuenta el significativo cambio de rumbo operado a partir de diciembre de 2005 y la iniciación de una tarea de construcción normativa, fortalecimiento institucional y rediseño organizativo del Ministerio de Defensa, incrementando significativamente sus capacidades para la formulación, ejecución y control de la política de Defensa. También caracterizaron esta etapa la consolidación de la conducción política de la defensa.

Algunos aspectos importantes permanecían pendientes cuando al concluir el año 2010 se inició una nueva gestión en el Ministerio de Defensa. Fundamentalmente, la reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas y la construcción de una auténtica capacidad de defensa proporcional al acervo humano y material que es preciso preservar.

¿Cuál es la realidad actual de la política de defensa argentina? ¿Ha abordado efectivamente los referidos aspectos pendientes? ¿Se propone hacerlo? ¿Existen obstáculos? ¿Cómo abordar la construcción de una capacidad de defensa eficaz?

La ponencia procura brindar respuestas a estos interrogantes.

1.Introducción: ¿ Defensa autónoma y cooperativa, o bien normada y mal equipada? ¿Hacia dónde va la política de defensa argentina?

En la *Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas* aprobada por Decreto N° 1691/2006, documento que refleja como ningún otro la visión sobre la defensa y particularmente el instrumento militar argentino que caracterizó a la gestión de la ministra Nilda Celia Garré (2005-2010), se señaló que dicho instrumento debía tener como características fundamentales ...*naturaleza y disposición estratégica esencial e íntegramente defensiva, doble dimensión autónoma-cooperativa y máxima consolidación de las capacidades operacionales para la acción militar integrada del Instrumento Militar...*

Se advertirá, que no solamente se preveía que el instrumento en cuestión tendría *disposición estratégica defensiva*, sino que sería de naturaleza *esencial e íntegramente defensiva*, lo que equivale a decir, que sus medios materiales, no sólo por su despliegue, sino por su naturaleza, adoptarían los criterios propios de la *defensa defensiva o defensa no provocativa*, tal como preconizaran múltiples autores –recordemos aquí a Björn Moller- y en nuestro medio Gustavo Cáceres y Thomas Scheetz¹.

A pesar de que ya Björn Moller advirtió respecto a la imposibilidad de adoptar automáticamente modelos de defensa de otros países que adhirieron a este concepto, señalando la necesidad de atender las características de cada país y sus necesidades de defensa, destacando además que no existían medios materiales militares inherentemente defensivos u ofensivos², en Argentina se ha insistido en la presunta necesidad de suprimir o disminuir drásticamente medios militares considerados *ofensivos*. Thomas Scheetz, citando diversas fuentes, ejemplificó este concepto señalando la necesidad de un despliegue acorde,

¹ En un recordado seminario que tuvo lugar en Buenos Aires, seguido de la publicación del libro *Defensa no Provocativa: una propuesta de reforma militar para la Argentina*, coeditado por Gustavo Cáceres y Thomas Sheetz. (° Buenos Aires, Buenos Aires, 1995). Mientras la obra contuvo diversos aspectos de interés, la propuesta de reforma militar del Ejército realizada por Cáceres se basó en una muy significativa reducción numérica, especialmente de personal, y de los materiales blindados de ésta Fuerza, –fundamentalmente, tanques- procurándose incrementar la movilidad táctica y estratégica y el uso de munición de precisión de corta distancia, apareciendo en su conjunto como una propuesta discutible, fundamentalmente por la magnitud de las reducciones y supresiones, frente a las capacidades que se proponía incorporar. Otros artículos, referidos a la Fuerza Aérea, y a la Armada no respondían realmente al concepto mencionado, y en puro rigor reivindicaban facultades administrativas e incluso policiales que les correspondieran antes de diciembre de 1983.

² Björn Moller, *Defensa no Ofensiva y Fomento de la Confianza en Sud América*, FASOC Vol X No. 3., disponible en www.fasoc.cl/files/articulo/ART41192becc5a3b.pdf (acc. 6-8-2012).

y postulando el uso de *municiones inteligentes* y la no adquisición de portaaviones, misiles de largo alcance, tanques y cazabombarderos.³

No habremos aquí de ingresar en un debate sobre la pertinencia del concepto –que a nuestro juicio es interesante, siempre que su aplicación tome en cuenta las necesidades de defensa del país al que habrá de aplicarse - y sobre todo de las propuestas que se han hecho para su aplicación en Argentina. Lo que vale la pena destacar, es que pese a la rotundidad de la afirmación doctrinaria citada contenida en el Decreto N° 1691/2006 y excepción hecha de algunos aspectos relativos al despliegue, no fueron hechas en los últimos diez años modificaciones significativas en las Fuerzas Armadas argentinas en materia de reestructuración –ya fuera modificación de estructuras, o de personal- o incorporación de medios materiales–con las contadas excepciones que habremos de referir, relativas fundamentalmente a desarrollos tecnológicos locales o a adquisiciones de poco volumen, realizadas en su mayor parte para cubrir necesidades de coyuntura.

Esta ausencia de cambios en los aspectos *duros* de la política de defensa contrasta vivamente con la valiosa elaboración normativa y organizativa que tuvo lugar dentro del Ministerio de Defensa, durante el ministerio de Nilda Celia Garré (2005-2010), y que parece haber perdido impulso durante la gestión de su sucesor Arturo Antonio Puricelli.

¿Por qué la elaboración normativa y doctrinaria que reflejaron la reglamentación de la Ley de Defensa por Decreto N° 727/2006, la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas aprobada por Decreto N° 1691/2006, la derogación del Código de Justicia Militar por Ley N° 26.094, la aprobación del Ciclo de Planeamiento para la Defensa Nacional por Decreto N° 1729/2007 y de la Directiva de Defensa Nacional por Decreto N° 1714/2009, la creación en el Ministerio de Defensa de la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa en la estructura aprobada por Decreto N° 1451/2008, y por último, pero por cierto no menos importante, la derogación del Código de Justicia Militar por Ley N° 26.394 –entre otros aspectos que serán referidos a continuación- no fue acompañada por un esfuerzo equivalente en materia de reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas?

³ Thomas Scheetz, *La necesaria reforma militar argentina*, Nueva Sociedad, N° 138, julio-agosto 1995, pp. 132-141, disponible en www.nuso.org/upload/articulos/2437_1.pdf (acc. (acc. 7-8-2012)).

Podría conjeturarse que ello obedeció a una voluntad política dirigida a privilegiar desarrollos tecnológicos locales, pero aún considerando tal posibilidad –cierta en lo relativo al desarrollo de radares secundarios y posteriormente de un prototipo de radar 3D por parte de INVAP, la conclusión de la contratación con la empresa estadounidense Lockheed Martin de concesión de la antigua Área Material Córdoba y la creación en la antigua Área Material Córdoba de la Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier Juan Ignacio San Martín” S.A. (FADEA) (marzo de 2009), la reactivación del viejo astillero TANDANOR, recuperado por el Estado y del que fuera el Astillero Ministro Manuel Domecq García S.A., conformando el Complejo Industrial Naval Argentino CINAR, que encaró las demoradas reparación de media vida del submarino San Juan y reconstrucción del buque rompehielos “Almirante Irizar”, devastado por un incendio; la construcción del vehículo liviano de empleo general aerotransportable “Gaicho”, proyecto binacional con Brasil, entre otros casos- lo cierto es que existe un desbalance tan notorio entre las capacidades industriales y de investigación y desarrollo para la defensa, y las actuales necesidades de reequipamiento de las Fuerzas Armadas argentinas, que no resulta razonable concebir a la industria nacional –estatal o privada- como fuente fundamental del reequipamiento argentino, al menos en las próximas décadas.

Postulamos y procuraremos demostrar, que las circunstancias antedichas y sus consecuencias hallan explicación en el probablemente único lineamiento político constante que puede encontrarse en la política de defensa argentina entre 1989 y 2012, bajo gobiernos de muy diverso signo: la reticencia para realizar inversiones en el área, combinada con idéntica reluctancia para encarar la reestructuración de las Fuerzas Armadas conforme a un criterio rector superador de las peculiaridades e intereses individuales de dichas Fuerzas, que muy bien podría ser el que surge de las normas reglamentarias precedentemente citadas, y de las necesidades de defensa del país, determinadas por el objetivo mecanismo que establece el Ciclo de Planeamiento aprobado por Decreto N° 1729/2006.

Cabe contrastar la antigüedad y en casos, verdadera obsolescencia que exhibe el material de guerra de nuestras Fuerzas Armadas –que en el caso de la Fuerza Aérea Argentina, exhibe características realmente preocupantes- con las adquisiciones de dicho material que se han realizado en los últimos diez años.

Resulta en este sentido inevitable destacar que de las adquisiciones realizadas en dicho período por el Ministerio de Defensa, las más importantes han consistido en material destinado a aplicaciones civiles, como los cuatro aviones *Saab SF 340* de transporte civil para LADE, y los radares secundarios instalados en número de 8 y comprometidos en número de 24, desarrollados por la empresa provincial rionegrina *INVAP* –de uso casi exclusivamente civil, aunque puedan complementar un sistema de defensa aérea- siendo el primer radar de uso militar incorporado, el radar prototipo 3D instalado en la localidad de Las Lomitas, Provincia de Formosa (2011) –hallándose otros en construcción, previéndose la futura entrega de seis radares 3D por parte de *INVAP* y la *Dirección General de Fabricaciones Militares*.

Cabe computar también en este caso la recuperación del ciclo logístico y la modernización del sistema de radares 3D móviles *Westinghouse AN-TPS 43*, veteranos equipos adquiridos en 1978, de los cuales se recibió sin cargo un lote de repuestos de Venezuela.

Se trata de rubros de innegable necesidad, pero que gravitan pesadamente sobre el reducido presupuesto de equipamiento de Defensa, sin aportar capacidades operativas específicas.

Las únicas incorporaciones de material real de combate realizadas en este largo período –fundamentalmente cuatro helicópteros *Sea King*, cuatro vehículos de combate *Norinco WMZ-551B1*, vehículos “*Gaucho*” antes referidos, dos helicópteros de transporte *Mi-171*, vehículos y equipamientos para inteligencia táctica del Ejército- respondieron, tal vez con excepción del único rubro citado, a necesidades de carácter coyuntural o a desarrollos con muy escasa incidencia operativa.

No computamos las incorporaciones de las corbetas *MEKO 140 Robinson* (2001) y *Gómez Roca* (2004), por tratarse de buques remanentes del programa *Meko*, cuya construcción fuera dispuesta en 1979, y cuya terminación en el actual *Astillero Río Santiago* se viera demorada por años debido a problemas presupuestarios.

También es posible citar la realización de algunas modernizaciones mayoritariamente con sustancial participación de talleres y tecnología nacionales, como la transformación de helicópteros *UH1H* al *standard Huey II*, la iniciación de una sustancial modernización del Tanque Argentino Mediano (TAM) por la empresa israelí *Elbit Systems*,

la modernización del avión de ataque liviano turbohélice IA-58 *Pucará* y del avión de entrenamiento básico-avanzado IA-63 *Pampa*, con remotorización y actualización de la aviónica, transformándolo en *Pampa II* –sin olvidar la comprometida construcción de un número sustancial de aviones de este último tiempo, bien que su entrega no habrá de ser en breve plazo- en la ya referida *FADEA*, y la modernización de helicópteros Bell 212.

Se trata, de verdaderas gotas de agua en un océano caracterizado por la ausencia hasta el momento de una real política de reequipamiento, donde los evidentes retrasos que experimentan las reparaciones del rompehielos *Almirante Irizar* y la reparación de media vida del submarino *San Juan* –sin desconocer la magnitud de estos meritorios esfuerzos de nuestra industria naval- permiten entrever las permanentes dificultades presupuestarias que se experimentan.

Resulta de interés realizar un breve análisis de nuestra política de defensa, para avanzar en el examen de la actual situación y de las tendencias que se avizoran hacia el futuro.

2;Cuál es el contenido de nuestra actual política de defensa? ¿Cuál es su dirección? ¿Se mantiene el rumbo, o ha comenzado a cambiar?

2.1. Tras la *transformación*, subsisten problemas.

Resumiendo el buen diagnóstico contenido en el Capítulo XII numeral 1 del *Libro Blanco de la Defensa 2010*, a inicios del siglo XXI el Sistema de Defensa argentino presentaba *...un conjunto de disfuncionalidades estructurales que habían contribuido a sumir al instrumento militar en una profunda crisis existencial...*, consistentes, fundamentalmente, en *desorientación estratégica, marco normativo e institucional incompleto, ausencia de organización y de acción militar conjunta, obsolescencia y degradación material, ineficiencia estructural, desarticulación de la ciencia y la tecnología, desmantelamiento de la industria de la defensa, subsistencia de modelos de formación perimidos, inorganicidad del subsistema de inteligencia militar, subsistencia de prácticas y reglamentos lesivos de los derechos humanos, inequidad de género, Sistema de*

*Justicia Militar anacrónico, funciones civiles bajo responsabilidad de las Fuerzas Armadas, falta de articulación con el Sistema de Seguridad Interior...*⁴

Mientras se puede afirmar que en muchos aspectos se ha producido una drástica superación o una mejora sustancial de la situación –lo que no parece poca cosa para cinco años de gestión- existen dos problemas detectados en el *diagnóstico* que continúan en plena vigencia: la *obsolescencia y degradación material*, y la insuficiencia presupuestaria, aunque en este último aspecto se hayan producido leves incrementos. En cuanto a la *ineficiencia estructural*, aunque hayan mejorado notablemente los sistemas administrativos, particularmente en lo relativo a la obtención de medios materiales y la gestión logística, persiste en materia de personal militar la paradoja de fuerzas armadas con deformaciones estructurales representadas –entre otros aspectos- por la existencia de un número muy superior de oficiales y suboficiales al de soldados, con desproporciones incluso entre el número de personal de diversos grados. A ello puede agregarse la inexistencia de un sistema eficaz de *reservas*, circunstancia difícilmente compatible con la concepción de una *fuerza activa sustancial*, correspondiente a la pauta de *capacidad suficiente*, preconizada en la *Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas* ya citada.

¿Qué ha sucedido en materia de política de defensa en los últimos años? ¿Continúan las tendencias vigentes al dejar Garré el Ministerio?

Comencemos por el primero de tales puntos.

2.2 La política de defensa de los últimos años.

Si quisiéramos caracterizar la política de defensa argentina de los últimos años deberíamos señalar que después de una prolongada *impasse* desde las Leyes N° 24.948 de *Reestructuración de las Fuerzas Armadas* (1998) y N° 25.520 de *Inteligencia Nacional* – sólo roto por la pobre reglamentación de esta última, por Decreto N° 950/2002- se han producido importantes avances en la legislación, en la estructura del Ministerio y de las Fuerzas Armadas y en la logística de estas últimas, así como en la construcción de confianza y la cooperación en materia de defensa en el ámbito subregional, aspecto este último que también aporta, como es obvio, a la defensa nacional. Ello, sin dejar de notar que la *construcción normativa* parece haberse detenido, cuando Garré dejó el Ministerio de

⁴ *Libro Blanco de la Defensa 2010*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2011, parte III, Capítulo XII, apartado 1, págs.. 188/190.

Defensa. Pese a ello, desde los indicados puntos de vista, se debería calificar a la política de defensa argentina actual, en líneas generales, como exitosa.

Si optamos en cambio por considerar la política de defensa argentina desde el punto de vista con que lo hace con sobriedad y precisión el Departamento de Defensa estadounidense respecto de su país, conforme al cual *...La misión del Departamento de Defensa es proveer las fuerzas militares necesarias para disuadir la guerra y para proteger la seguridad (externa) de nuestro país...* debiéramos concluir que el resultado de la política de defensa argentina no es tan halagüeño.

En efecto; el material de guerra de las Fuerzas Armadas argentinas es en gran parte obsoleto y proviene en su gran mayoría de adquisiciones o construcciones de material nuevo realizadas o contratadas tres, cuatro o cinco décadas atrás, y de materiales usados cedidos o vendidos por Estados Unidos de América, modernizados o no, con mayor antigüedad aún.

Tal circunstancia no sólo pone límites a la eficacia operativa de tales materiales, sino también encarece su mantenimiento.

También se advierten limitaciones en materia de adiestramiento y de mantenimiento de material. El alto porcentaje de gastos en personal respecto del total del presupuesto –que supera el 70%- y la desproporción que existe en el número de oficiales, suboficiales y soldados entre sí y entre determinados grados de oficiales y suboficiales, revelan que la reestructuración está aún pendiente. Tales circunstancias provienen en buena medida de las limitaciones presupuestarias, a pesar de los progresos realizados y que habremos de referir en cuanto a incrementar la racionalidad y calidad del gasto en Defensa.

En definitiva, se puede afirmar que en el área de Defensa, la actual administración y la inmediatamente precedente han sido fecundas en realizaciones. No obstante, tales realizaciones parecen haber chocado, en lo que a medios materiales se refiere, contra el muro aparentemente infranqueable representado por las limitaciones presupuestarias.

De allí que lo hecho en el área de Defensa haya sido y sea en general aquello que podía y puede realizarse con actividad, creatividad y trabajo, y con muy escasos recursos económicos. Pero en defensa, esta tesitura tiene límites muy concretos.

2.3. La política de defensa, en la actualidad.

Las circunstancias apuntadas, presentes durante toda la gestión de Nilda Garré, continúan plenamente con su sucesor.

En efecto; surge de la *Política Presupuestaria* de la Jurisdicción 45 (Ministerio de Defensa) contenida en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 2013, que de un presupuesto total de \$ 20.463.527.274 para la jurisdicción, se prevé un gasto de personal por \$ 15.020.190.705, en bienes de consumo por \$ 1.774.028.899, en servicios no personales de \$ 2.261.974.130 y en bienes de uso por \$ 1.124.755.086, de los cuales \$ 848.595.970 corresponden a equipo militar y de seguridad, y \$ 142.376.977 a transferencias y \$ 140.201.477 a gastos figurativos.

Se advertirá que con un 75% del presupuesto dedicado a gastos en personal y aproximadamente un 5% a equipamiento, difícilmente se alcance a solucionar y siquiera a paliar la verdadera crisis de desinversión que enfrentan nuestras Fuerzas Armadas, sin dejar de reconocer la leve mejora registrada respecto de los valores de la década del '90.

En materia de equipamiento, y más allá de la continuación –y esperable conclusión durante 2013- de la recuperación del rompehielos *Almirante Irizar*, puede advertirse el propósito relativo al cumplimiento de los compromisos vigentes con FAdeA S.A. para el mantenimiento, modernización y producción del *Pampa* y del *Pucará*, que incluyen la fabricación de un número significativo de aviones.

En esta empresa se ha iniciado un programa con China para el armado en el país e incorporación de algunas partes secundarias del helicóptero liviano Z11 de la firma china *CATIC*, así como el desarrollo del proyecto de desarrollo y construcción, proyecto que se procura insertar en la cooperación en el marco de *UNASUR*, de un avión de entrenamiento básico, el IA-73, como también un convenio con *EMBRAER* para la coproducción del avión de transporte desarrollado por la aludida empresa brasileña KC 390, del que Argentina

habrá de adquirir seis, así como la producción en cooperación con una empresa nacional de un avión pequeño de uso civil.

Se trata de proyectos significativos, cuya concreción cabe aguardar, para superar la situación de escasa actividad que hasta ahora ha presentado la referida empresa, que presenta una multiplicidad de proyectos y limitadas realizaciones.

Existe asimismo en marcha en conjunto con el Ministerio de Seguridad y la firma *INVAP SE* el programa denominado Sistema Aéreo Robótico Argentino (SARA) en, para el desarrollo y producción de aviones no tripulados (UAV), rubro éste en el que las capacidades de *INVAP* e incluso de *CITEDEF* parecen abrir un buen camino.

Continúan las recuperaciones y modernizaciones de distintos materiales que se han ido realizando a lo largo de los últimos años al compás de las disponibilidades presupuestarias, como la transformación de los helicópteros Bell UH-1H al modelo *Huey II*, así como la modernización del vehículo de combate *M-113* y del helicóptero *Super Puma*, anunciándose ahora la modernización de equipos y sistemas de las corbetas *Meko 140* y de los destructores *Meko 360*, ansiada y necesaria acción, de la que cabe esperar que tenga la amplitud y rapidez necesarias, así como de las lanchas rápidas *Indómita* e *Intrépida*, la también ansiada conclusión de la reparación de media vida del submarino *San Juan* y el inicio de reparaciones en su similar *Santa Cruz*.

Por parte de la Fuerza Aérea se anuncia ahora –además de la continuación de las acciones vinculadas a la radarización- la recuperación de aviones A4-AR *Figthinghawk* y la continuación de la incorporación de helicópteros pesados rusos Mi.171.

Sin desconocer la importancia de estas acciones –algunas de las cuales se reiteran año por año, ante el lento ritmo que les imponen las disponibilidades presupuestarias- fácil resulta apreciar que el *Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL)* prevé alcanzar los objetivos fijados en materia de capacidades militares casi exclusivamente con reparaciones, modernizaciones e industria nacional.

Si bien teóricamente ello sería ideal para un país que busca niveles crecientes de autonomía en materia tecnológica, también es preciso advertir que aguardar para equiparse a poseer las capacidades técnico-científicas requeridas para la construcción del armamento

moderno –en un país cuyo equipamiento militar linda con la obsolescencia- equivale, en el mejor de los casos, a aceptar riesgos estratégicos significativos por décadas.

Sin renunciar al objetivo del desarrollo tecnológico, parece imprescindible proveerse, al menos en lo fundamental, de equipamiento que permita cubrir razonablemente el *gap* que se produce.

Lo cierto es que el panorama actual parece marcar limitaciones como insuficiencia en materia de defensa aérea de nuestra flota de mar, así como en capacidad submarina – fundamental esta última, para sostener en el mar la actitud estratégica defensiva y defensa defensiva preconizadas en los documentos- y, por sobre todo, en materia de aviación de combate, tanto en lo relativo a capacidades de intercepción, como de ataque y bombardeo.

Por sobre todo, la decisión de limitar el reequipamiento básicamente a recuperar material fuera de servicio y modernizar el existente implica que ningún cambio real habrá de hacerse para rediseñar el instrumento militar de modo acorde con lo preconizado en los documentos. Así, mientras una actitud estratégica defensiva pareciera indicar la conveniencia de dar prioridad a la aviación de intercepción, se mantendrá el predominio de las por cierto limitadas capacidades de ataque; así como en el mar, perdurará el dominio de los buques de superficie respecto de las también históricamente limitadas capacidades submarinas; etc. Más allá de la eminente opinabilidad de estos aspectos, lo que parece advertirse es que se seguirá exactamente en lo mismo, más que por creerse que es lo mejor, simplemente porque es lo que permite no invertir.

Dejaremos momentáneamente los aspectos de equipamiento, para pasar revista a otros aspectos de la política de defensa, y su desarrollo actual.

2.4 Los puntos fuertes de la política de defensa argentina: fortalecimiento del gobierno político de la defensa, emisión de normas necesarias, y avances en la construcción de confianza y en la integración en el marco subregional.

Un aspecto central de la política de defensa ha estado constituido por el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de formular políticas y controlar su ejecución; en definitiva, de ejercer el gobierno político de la defensa.

Ello se ha visto reflejado en un significativo incremento de las áreas sustantivas del Ministerio, así como en la incorporación de profesionales jóvenes, en muchos casos con antecedentes o trayectoria académica en la materia.

También se han realizado programas destinados a establecer las bases de la política de defensa.

Un aspecto de interés, apenas comenzado el mandato del ex presidente Néstor Kirchner –y ejerciendo el Dr. José J. B. Pampuro el cargo de Ministro de Defensa- fue la puesta en ejecución, por Decreto N° 545/2003, del programa *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática*.

Consistió la creación de un ámbito de debate destinado a la actualización de diagnósticos y propuestas para generar consensos para el abordaje de los principales ejes de la política de defensa nacional, con miras a la elaboración de un *Plan Estratégico de Defensa Nacional*.

Constituyó en definitiva un esfuerzo válido para sumar ideas a la elaboración de una política de defensa, aunque no fue seguido de realizaciones concretas.

Debe destacarse también como acontecimiento trascendente de esta etapa la participación de Argentina, coordinada con la de otros países del *MERCOSUR* ampliado en la *Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)* (2004) que tuvo como protagonistas fundamentales a Chile, que participara junto con Estados Unidos, Francia y Canadá en la misión inicial *MIFH*, y que continuó su participación en la subsiguiente misión de estabilización, Brasil, que ejerció el comando militar y que envió un contingente muy significativo, y Argentina, que aceptó participar de una misión de la que entendió no podía quedar ausente, ante la participación de sus socios subregionales; participando también, del *MERCOSUR*, Uruguay y Paraguay.

La asunción de la Dra. Nilda Garré en el Ministerio de Defensa dio comienzo a un período de realizaciones en el área.

Debe destacarse en primer lugar la *Reglamentación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional* a través del Decreto N° 727/2006.

A través de esta reglamentación, que *...saldó una vieja e insólita deuda...*⁵ se reiteró y precisó aún más el *concepto de defensa estricto* que caracterizó a la Ley N° 23.554, referido a la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial del país ante agresiones militares protagonizadas por países extranjeros.

La reglamentación profundizó aún más el fortalecimiento del rol del Estado Mayor Conjunto y del accionar conjunto que caracteriza a la ley reglamentada, asignando al Jefe del Estado Mayor Conjunto superioridad por cargo respecto de los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, y agregando a la exclusividad de facultades en materia de accionar conjunto ya dispuesto por la ley, la asignación al Jefe del Estado Mayor Conjunto de la responsabilidad del empleo de los medios militares en tiempo de paz, asignándole a tal efecto el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con facultad para impartir órdenes, aspecto complementado con la asignación a un comando operacional bajo dependencia del Jefe del Estado Mayor Conjunto la realización de operaciones militares de tiempo de paz.

En la reglamentación en cuestión se incluyeron los aspectos relativos al *Consejo de Defensa Nacional (CODENA)*, órgano creado en los artículos 12 y 14 de la ley reglamentada, pero jamás convocado hasta entonces, disponiéndose su convocatoria, la que se materializó, dando comienzo el trabajo de este órgano, de fundamental importancia para el planeamiento de defensa.

También cabe poner de manifiesto la aprobación por Decreto N° 1691/2006, de la *Directiva sobre organización y funcionamiento de las fuerzas armadas*, documento emitido con la finalidad de explicitar los *parámetros y criterios de la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los principales lineamientos de la Política de Defensa Nacional y el marco legal y normativo vigente en la materia*,

⁵ José Manuel Ugarte, *La reglamentación de la Ley de Defensa: audaz y coherente, con aspectos que ameritan reflexión*, Revista Electrónica *Escenarios Alternativos*, junio de 2006. La mención hace referencia a la circunstancia de que habiéndose sancionado la Ley de Defensa promulgada el 26 de abril de 1988, su reglamentación recién fue dictada el 12 de junio de 2006, es decir, más de diez y ocho años después.

estableciendo las orientaciones necesarias para orientar el funcionamiento y el desarrollo de las Fuerzas Armadas, en el marco de la política del Estado, entre otros aspectos.

A través de la directiva en examen se profundizaron los lineamientos ya establecidos en la Reglamentación de la Ley de Defensa, en cuanto a fortalecer el rol del Estado Mayor Conjunto y el accionar conjunto.

En cuanto al planeamiento estratégico militar y al planeamiento estratégico operacional, se optó por asignar al comando operacional establecido bajo dependencia del Estado Mayor Conjunto, a quien se encomendaran originariamente las operaciones de tiempo de paz, la elaboración del planeamiento estratégico operacional y su correspondiente ejecución y de las operaciones militares, disponiéndose al efecto que hasta tanto el planeamiento estratégico no aconsejara lo contrario, el territorio argentino en su totalidad conformaría un área estratégica.

También en materia de planeamiento militar conjunto y de diseño del instrumento militar, se dispuso avanzar en función del criterio de *capacidades* en reemplazo del modelo basado en amenazas. Este criterio –también presente, dentro del marco regional, en Brasil⁶– supone alcanzar y consolidar la aptitud de ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales.

En otras palabras, se procuró sustituir el diseño de fuerzas orientado hacia la defensa contra un Estado determinado supuesto como la amenaza o el riesgo mayor, por un diseño fundamentalmente polivalente, flexible y versátil, en función tanto de la realidad de cooperación e integración en el marco regional, como de la incertidumbre en cuanto al tipo de agresión que podría ser necesario enfrentar en el futuro, procurándose además un alto grado de movilidad estratégica y táctica, manteniéndose la actitud estratégica defensiva y una disposición, en materia de defensa, tanto autónoma –procurándose mantener una capacidad de defensa del país por sí mismo- como cooperativa, de contribución a la seguridad subregional, regional y mundial.

⁶ Conforme surge de la *Estrategia Nacional de Defensa* de Brasil, aprobada por Decreto N° 6703/2008.

Otro hito significativo fue la sanción de la Ley N° 26.394 (agosto de 2008) a través de la cual se procedió a la derogación del *Código de Justicia Militar*, establecido por la Ley N°14.209 y sus modificatorias.

Aunque ya la Ley N° 23.049, sancionada en 1984, había limitado algunos de sus aspectos más discutidos, restringiendo el ámbito de la jurisdicción militar a los delitos específicamente militares y estableciendo un control judicial suficiente de las decisiones de los tribunales militares, el antiguo *Código de Justicia Militar* y sus Reglamentaciones continuaban teniendo aspectos poco adecuados para la evolución alcanzada por Argentina en materia jurídica y de derechos humanos, al establecer el juzgamiento de delitos por tribunales administrativos con jueces sujetos a la disciplina y relación de comando militar – carentes por lo tanto de la necesaria independencia- mantener la pena de muerte, limitar el derecho de elección del defensor por parte del imputado, y mantener tipos penales y sanciones disciplinarias poco acordes con la evolución antes señalada.

La referida ley suprimió la jurisdicción militar en materia de delitos en tiempo de paz,, incorporando al Código Penal los tipos delictivos militares y disponiendo su juzgamiento por parte de la Justicia Federal, estableciendo además un nuevo Código Disciplinario Militar.

Por otra parte, estableció también normas procesales penales militares para tiempo de guerra y otros conflictos armados.

De ese modo, Argentina quedó incorporada –único país en Latinoamérica- a la nómina de países que, como sucede con la República Federal de Alemania y Francia, establecieron en tiempo de paz el juzgamiento de delitos militares por parte de jueces civiles.

Entre otros aspectos significativos del período indicado, debemos destacar la aprobación del *Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional* por Decreto N° 1729/2007, con la finalidad de establecer los procedimientos, la asignación de tareas, los documentos a producir y la supervisión del planeamiento estratégico militar a ser efectuado por el *Estado Mayor Conjunto* y del planeamiento específico contribuyente por parte de las Fuerzas Armadas.

A partir de la *Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)* emitida por el Presidente de la Nación, a propuesta del Ministerio de Defensa, se establecieron los aspectos relativos al Planeamiento Estratégico Militar y los documentos a emitir, así como la posterior supervisión por parte del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto

Se procuró en definitiva reiniciar sobre las nuevas bases establecidas a través de los instrumentos precedentemente referidos, el planeamiento destinado a determinar, sobre la base de un diagnóstico de la situación estratégica regional y mundial, incluyendo los riesgos y amenazas a los intereses nacionales, las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de la misión y de los objetivos fijados al instrumento militar, como también el plan para el empleo de los medios militares (plan militar de corto plazo) y los planes estratégicos operacionales, de él derivados, así como los planes destinados a prever el desarrollo y las capacidades del instrumento militar a mediano y largo plazo, obteniéndose de ese modo un desarrollo coherente del instrumento militar conforme a las necesidades establecidas..

Es decir, que el documento fundamental para la determinación de las prioridades y formas de obtención del equipamiento para la defensa, se fundaría también en la necesidad de alcanzar las Capacidades Militares derivadas del Planeamiento Militar Conjunto.ión para la Defensa.

Resulta necesario destacar por otra parte, que en el decreto en cuestión, fundado en los artículos 17, 18, 21 y 22 de la Ley N° 23.554, estableció también que el *Plan de Capacidades Militares* elaborado en el marco del *Ciclo de Planeamiento* constituiría el marco en el cual sería elaborado el *Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF)*, establecido por el *Sistema Integral de Inversiones para la Defensa (SIGID, hoy SIGID II, Resolución MD 1441/2008)*. Dicho *SIGID* constituye un *conjunto ordenado de principios, normas y procedimientos, destinados a regular el proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos de inversión para la Defensa, establecido también por el Ministerio.*

Cabe recordar aquí además, que la Resolución MD N° 1.603/2008 constituyó el *Sistema de Homologación de Productos, Procesos y Servicios de la Defensa*, con la función

de determinar los productos, procesos y servicios a homologar, estipular los requisitos a cumplir por aquéllos, así como verificar el cumplimiento de los aludidos requisitos

Otro hito importante está representado por la aprobación, precisamente, de la *Directiva de Política de Defensa Nacional, (DPDN)* primera instancia del planeamiento, a través del Decreto N° 1714/2009.

Tras efectuarse una descripción del escenario internacional, caracterizado, entre otros aspectos, por la *creciente complejidad de las cuestiones de seguridad internacional*, caracterizadas por la creciente gravitación de actores de naturaleza *no estatal e incluso no nacional*, se impartieron directivas dirigidas, entre otros aspectos, a *continuar y profundizar el proceso de fortalecimiento y consolidación del pleno y efectivo gobierno político de la Defensa Nacional, esto es, de la conducción, administración, supervisión y `planificación superior de los organismos, dependencias y funciones que componen la planificación superior de la Defensa Nacional...*

Otro aspecto fundamental considerado en la *Directiva*, fue el relativo a consolidar *el funcionamiento de la arquitectura institucional ya puesta en marcha y tendiente a la gestión sistémica e integral de los recursos de la Defensa Nacional, a la maximización de la eficiencia en la utilización y empleo de los mismos y al logro de un efectivo accionar conjunto...*

Se puso particular énfasis en la *gestión logística y presupuestaria de la defensa*, estableciéndose el propósito de avanzar en el proceso de constitución de un *sistema logístico integrado de la defensa*, que garantizara alcanzar adecuados niveles de normalización e interoperabilidad; debiéndose para ello avanzar en el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Defensa para centralizar efectivamente *el planeamiento, ejecución y supervisión de las funciones y actividades logísticas de las Fuerzas Armadas* que se determinaran.

Cabe señalar que en el período indicado se elaboró un anteproyecto de *Ley de la Carrera Militar*, destinado a sustituir a la Ley del Personal Militar N° 19.101, introduciendo criterios en materia de personal militar acordes con la época actual,

tendiéndose a favorecer la eficiencia, la eficacia, el mérito y la capacidad en la carrera militar, así como los derechos individuales del personal militar.

2.5 Innovaciones en los aspectos logísticos de la defensa.

Es en los aspectos logísticos de la defensa, donde ha podido advertirse un mayor desarrollo y profundización de la política de defensa.

En efecto; se tendió a materializar una relación coherente entre las *capacidades militares* determinadas a través del planeamiento, y los programas de recuperación, modernización y adquisición de medios materiales para la defensa; a establecer adecuados mecanismos para verificar la racionalidad de las inversiones en tales medios materiales, fijando adecuadas prioridades, procurándose además avanzar en adecuados niveles de normalización e interoperabilidad, y fortalecer el accionar conjunto, alcanzando adecuados niveles de economía, eficiencia y eficacia, mejorando la calidad del gasto en defensa.

Entre las medidas adoptadas, habremos de destacar aquí la conformación, en el área de la *Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa* del Ministerio, de una *Comisión de Asesoramiento Técnico* que como resultado de su labor, emitió un *Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa*, que contuvo un diagnóstico de la organización y funcionamiento del sistema logístico, incluyéndose también el relevamiento de experiencias internacionales de modernización en la materia, prescribiendo un plan de acción para su optimización e integración, y un programa de implementación para su ejecución.

Como consecuencia de dicho informe y de otros estudios y análisis del área ministerial respectiva, tuvo lugar la creación por Decreto N° 1451/08 de la *Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa*, organismo formado por personal militar y por personal civil especializado en la materia, con la misión de *efectuar la gestión operativa de las contrataciones consolidadas de bienes y servicios de uso común en la jurisdicción, y de los programas de incorporación y modernización de sistemas de armas* que se aprobaran con las orientaciones del planeamiento estratégico militar.

Asimismo, como objetivo fundamental a perseguir, se elaboró un anteproyecto de ley tendiente a la creación como ente descentralizado de la *Agencia Logística de Defensa*, con la finalidad de promover la máxima integración logística del instrumento militar, posicionando al Ministerio de Defensa como cliente único a los fines de generar economías de escala que redundaran en mejores condiciones de negociación y, asegurar la debida interoperabilidad de los medios materiales asignados a las Fuerzas Armadas.

El referido Organismo –continuando y perfeccionando las ideas que se materializaran en la creación de la *Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa*– tendría entre sus funciones las de identificar los bienes y servicios de las Fuerzas Armadas cuya adquisición centralizada resultara conveniente dados los criterios que oportunamente el Ministerio de Defensa determinara; desarrollar criterios y procedimientos de análisis y planeamiento de los abastecimientos en base a estudios de demanda, productos y mercado para identificar aquellos rubros, bienes y servicios de las Fuerzas Armadas cuya gestión operativa consolidada resulte conveniente; realizar la gestión operativa del abastecimiento de los bienes y servicios de las Fuerzas Armadas que se determinara centralizar, coordinando el proceso de aquellos cuya obtención permaneciera descentralizada en cada Fuerza; entre otros aspectos.

Conviene señalar que se elaboró un anteproyecto de Ley de Obtención de Medios para la Defensa, teniendo en cuenta los que fueron presentados a la sazón en el Congreso de la Nación por la senadora María Cristina Perceval y por el diputado Jorge Villaverde, así como un anteproyecto de reglamentación de la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.

Resulta también ineludible resaltar el rol fundamental desempeñado por Argentina –verdadero protagonismo– en el desarrollo del *Consejo de Defensa* de UNASUR, como también en la creación de la *Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”* con Chile, así como de la *Compañía de Ingenieros Combinada “Libertador General San Martín”*, con Perú, entre múltiples iniciativas de construcción de la cooperación en defensa en la región.

2.6 Continuación en la actualidad de los aludidos aspectos de la política de defensa.

En lo relativo a la actual gestión ministerial, mientras que en materia logística ha continuado el desarrollo de la *Dirección del Servicio Logístico de la Defensa* – desarrollándose su estructura a través de la Resolución N° 247/2011- no parece haber continuado el desarrollo normativo a través de los anteproyectos antes mencionados, ni otros de significación.

3. Conclusiones.

Mientras mucho es lo que se ha hecho en materia de política de defensa en los últimos años –aunque la velocidad de los cambios aparece como sensiblemente disminuida en la actualidad- continúan pendientes los aspectos fundamentales de reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas.

Así, la importante evolución normativa acaba no correspondiéndose con la realidad, cada vez más distante. Los más que interesantes desarrollos en materia doctrinaria y normativa reflejados en el *Libro Blanco de la Defensa* aparecen cada vez más lejanos de la realidad a que tales aspectos deben aplicarse, que son las Fuerzas Armadas.

Mientras que la reestructuración en materia de personal parece haber sido librada al almanaque, existen aspectos –como la virtual desaparición de capacidades de intercepción aérea- que debieran motivar reflexión.

No sólo se trata de una inversión de recursos económicos en defensa que objetivamente aparece como insuficiente, especialmente ante décadas de desinversión en el sector. No se aprecia aún una capacidad política suficiente para asumir, conduciendo a las Fuerzas Armadas, las tareas pendientes del rediseño de nuestro instrumento militar.

En la historia mundial, una política exterior autónoma como la que procura llevar adelante Argentina debe apoyarse en capacidades militares suficientes, o aceptar riesgos que no resulta razonable asumir.

La tarea pendiente es grande, y será mayor, cuanto más demore la toma de conciencia respecto de los problemas que es necesario enfrentar.