

La política de defensa de la República Argentina en el Siglo XXI

Alberto E. Dojas¹

2014

INDICE

1. Introducción
2. En qué consiste una política de defensa en un sistema democrático
3. Las cuatro funciones esenciales del Ministerio de Defensa
4. El diagnóstico del escenario estratégico internacional
5. La coordinación entre la política exterior y la política de defensa
6. Política de defensa, fuerzas armadas y régimen político
7. El fin del veto
8. Un cambio en nuestra cultura estratégica
9. Sacrificio y prioridades
10. Una estructura de diagnóstico y planificación
11. Unificación de la función administrativa
12. Un cuerpo profesional de administradores de la defensa
13. Ciencia, tecnología, innovación y desarrollo industrial
14. La distribución de la actividad en el territorio nacional
15. Publicidad, transparencia y sociedad civil
16. Un lustro de transición hacia la política de defensa del Siglo XXI
17. Una Política de Estado para la defensa argentina del Siglo XXI
18. Glosario

¹ Abogado (Universidad de Buenos Aires, Argentina –UBA-); Master in International Affairs (Columbia University, New York); Doctor en Derecho Internacional (UBA). Miembro del ISIAE. Más información en www.aedojas.com.ar. Este texto está basado parcialmente en las Conferencias dictadas en la Fundación Pensar, Balcarce 412, 1° Piso, Buenos Aires, Argentina, el 22 de Octubre de 2010 y en la Escuela Superior de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea Argentina, el 21 de Junio de 2012. Estoy en deuda con Daniel Arbol, Juan Battaleme, Emilio Cárdenas, Silvia Cucovaz, Francisco de Santibañes, Rut Diamint, Santiago Díaz Ortiz, María José Espona, Héctor Flores, Juan Holle, Mariano Jordán, Juan Archibaldo Lanús, Ricardo López Murphy, Félix Martín, Fernando Petrella, Rogelio Pfirter, Benito Rótolo, Osvaldo Tosco y Sebastián Vigliero por haber revisado una versión anterior de este trabajo y formularme muy pertinentes comentarios que he tratado de reflejar en la medida de lo posible. A pesar de ello, todos los errores corresponden únicamente al autor, que ha vertido opiniones estrictamente personales, que no deben atribuirse a ninguna institución a la que pueda pertenecer o estar vinculado.

1. Introducción

Existen diversas explicaciones para el hecho de que, luego de pasados más de treinta años desde el restablecimiento democrático, la República no ha logrado aún un acuerdo entre los partidos mayoritarios sobre la política de defensa que necesitamos para el Siglo XXI. Tanto la situación internacional como el estado actual de nuestra defensa vuelven no sólo necesario sino urgente establecer un acuerdo de largo plazo sobre las grandes líneas sobre las que debemos diseñar una política de defensa moderna y eficiente que se integre armoniosamente en el funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas. Este ensayo procura ofrecer algunas bases sobre las que se pueda construir el consenso necesario para convertir a la política de defensa en una Política de Estado que asegure el apoyo político y la continuidad presupuestaria en el largo plazo.

En la redacción del texto se ha dejado expresamente de lado toda evaluación o interpretación del escenario internacional, no sólo porque corresponde, como veremos, al campo de la interacción entre la política de defensa y la política exterior, sino también porque el interés de este trabajo es concentrarse en la política pública de la defensa, procurando sentar las bases conceptuales para una Política de Estado en la materia y sus elementos esenciales.

El texto tampoco hace referencia a Leyes y Decretos ni a la terminología oficial del Ministerio o de las fuerzas armadas, sino sólo a un mínimo de definiciones de términos que son necesarios para explicar la interrelación entre los diversos elementos que integran esta política estatal, que se encuentran en el glosario, al final de este texto. La arquitectura jurídica existente deberá adaptarse a la política de defensa que necesitamos para el Siglo XXI, lo que requerirá, seguramente, profundas reformas en la legislación, en las reglamentaciones, en las formas institucionales y societarias, en la distribución de competencias entre los diversos actores, en los métodos de trabajo y en la cultura institucional.

A lo largo de todo el trabajo, la complejidad de las situaciones y la descripción de los factores políticos y de otra naturaleza que intervinieron en nuestra historia o explican situaciones actuales han sido artificialmente simplificadas para facilitar la exposición del argumento de fondo. El carácter de ensayo de este texto también ha obligado a prescindir de las citas y las notas de pie de página.

2. En qué consiste una política de defensa en un sistema democrático

Las sociedades humanas tienen como objetivo esencial su preservación como

grupos que logran asegurar su integridad y sus funciones básicas en base a la conservación de los elementos indispensables para su reproducción en el tiempo, con un mínimo orden que evite la guerra de todos contra todos y asegure la disponibilidad de suficientes medios de subsistencia y de un territorio protegido en el que cobijarse. Aún las sociedades nómades, no establecidas permanentemente sobre un mismo territorio, defienden su derecho a utilizar los ambientes por los que transcurre su desplazamiento, habitualmente regular, entre los diversos lugares más favorables de acuerdo con las condiciones de las distintas épocas del año. La defensa del grupo está guiada por la necesidad de asegurar su supervivencia, que está asociada con el instinto o pulsión por la vida y con la defensa y preservación de su identidad. Las situaciones en las que una sociedad humana dejó de esforzarse en su protección y decidió abandonar toda resistencia al ataque son muy escasas en la historia de la Humanidad y están relacionadas, en general, con las negociaciones entre señores feudales enemigos en las que incluían la entrega de ciudades de las que eran propietarios. La historia humana está llena de actos de gran heroísmo en los que, a pesar de la negativa correlación de fuerzas con los atacantes, los defensores combatieron hasta morir para defender su tierra y sus familias.

Proveer a la defensa común, para utilizar nuestra expresión constitucional, es, por lo tanto, una tarea social indispensable que está relacionada con la preservación de los elementos esenciales de nuestra sociedad: el territorio, el orden jurídico y político y los derechos y bienes de sus ciudadanos. En un sistema democrático, esa tarea debe ejercerse de acuerdo con la Constitución Nacional, las leyes nacionales que dicta el Congreso y las decisiones reglamentarias de la Administración Pública. Las entidades públicas relacionadas con la administración y provisión de la seguridad y defensa que necesita la sociedad argentina son varias y de naturaleza diversa, en consonancia con nuestro grado de desarrollo. A ello se suma el tejido productivo que genera bienes y provee servicios necesarios para cumplir adecuadamente con esta tarea que, dependiendo de cada estructura económica nacional, posee una mayor o menor participación pública y privada en su propiedad.

Sin desconocer el rol importante que cumplen todos estos actores, nos referimos aquí únicamente a las tareas que debe desarrollar el Ministerio de Defensa de la Nación y las fuerzas armadas que están bajo su autoridad, para poder cumplir de manera eficiente con las necesidades y desafíos que la sociedad argentina enfrentará en este siglo.

3. Las cuatro funciones esenciales del Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa tiene cuatro funciones esenciales:

- Las que están contenidas en la Constitución y las Leyes Nacionales

- Las competencias que le asigna la Ley de Ministerios
- La necesidad de proveer una infraestructura alternativa para la conducción del Estado en caso de guerra, emergencias o catástrofes
- El apoyo a la política exterior

La Constitución y las Leyes Nacionales le asignan al Ministerio de Defensa organizar la protección efectiva de la Nación contra amenazas y riesgos externos originados en otros Estados y, en ciertos casos, en otros actores del exterior contra:

- o La preservación de la integridad del territorio nacional
- o La libertad y bienes de los ciudadanos
- o El sistema democrático

Estos tres elementos conforman los intereses vitales de un Estado-Nación democrático, en cuya defensa y preservación su sociedad está dispuesta a utilizar, en última instancia, la fuerza armada. Por supuesto, los regímenes autoritarios y totalitarios no consideran a la libertad y bienes de los ciudadanos ni al sistema democrático como elementos esenciales del Estado en cuya protección debe, en última instancia, utilizarse la fuerza armada si es necesario: es precisamente su desprecio por estos dos elementos esenciales lo que constituye la esencia de su naturaleza autoritaria o totalitaria. La amenaza por medios militares externos contra la independencia política, que está reconocida internacionalmente como una agresión, constituye una amenaza a la esencia de un sistema democrático.

De ello se deriva que el Ministerio de Defensa no sólo es competente sino que requiere de manera indispensable para organizar su acción contar con un diagnóstico lo más certero posible de las amenazas y riesgos de origen externo que pueden conllevar la pérdida de los intereses vitales de la Nación. Su competencia directa está dirigida a aquellas amenazas y riesgos que tengan una naturaleza militar o que requieran una respuesta de ese carácter.

El Ministerio de Defensa puede ser también llamado a complementar una estrategia nacional dirigida a contrarrestar amenazas y riesgos a los intereses vitales de naturaleza no armada o militar, a solicitud de otras áreas del Estado que requieren sus conocimientos o capacidades. Habitualmente, se trata de instancias de coordinación de análisis y acciones de respuesta por parte de diversos ministerios, como puede ser el caso de la política nacional de defensa contra los ciber ataques y el ciberterrorismo: si bien el Ministerio de Defensa debe contar con una capacidad propia para protegerse de estos ataques por la sensibilidad que encierra su información sobre la defensa de la Nación y las fuerzas armadas, a la vez puede ser llamado a cooperar con otras dependencias para compartir experiencias, coordinar acciones y unificar procedimientos de respuesta.

A esta tarea esencial deben sumarse las competencias administrativas que le corresponden al Ministerio de Defensa como parte de la Administración Pública Nacional, de acuerdo con la Ley de Ministerios y otras fuentes legales relacionadas. Las tareas que pueden ser encomendadas en virtud de esta distribución de competencias son de muy variada naturaleza. Veamos algunos ejemplos de esa diversidad de funciones:

- o Apoyar la actividad antártica argentina;
- o Organizar la búsqueda y rescate en alta mar (SAR);
- o Desarrollar la ciencia y la tecnología vinculadas a la defensa;
- o Ejercer la Secretaría de la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico;
- o Elaborar y publicar las cartas de navegación marítima;
- o Desarrollar el estudio de las especialidades médicas específicas para proteger y curar a los heridos de guerra y de otras operaciones militares;
- o Mantener los archivos históricos y museos de la defensa;
- o Contar con un sistema seguro de comunicaciones, a prueba de interferencias externas;
- o Desarrollar las relaciones en materia de defensa con el resto de las Naciones, en coordinación con nuestra política exterior.

En tercer lugar, el Ministerio de Defensa tiene que asegurar las condiciones mínimas para que la conducción del Estado pueda funcionar en caso de guerra, de catástrofes naturales o provocadas por el hombre o en cualquier otra situación capaz de afectar alguno de los tres intereses vitales. Ejemplos de esta obligación son:

- o La provisión de refugios seguros para la Presidencia, Ministros y otras personalidades en caso de guerra o conmoción interior, de modo que pueda continuar la dirección del Estado;
- o La provisión de un sistema de comunicaciones y transporte seguro alternativo en caso de colapso del civil o estatal;
- o Intervenir en el mantenimiento del orden interno federal y del Estado de Derecho, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Nacional;
- o Contribuir a mitigar los efectos de la guerra y las grandes catástrofes en la población civil, por medio de obras de ingeniería, la provisión de hospitales móviles y la distribución de agua, alimentos y techo provisionarios;
- o Complementar las necesidades de los cuerpos y agencias de seguridad del Estado, con la provisión de información y medios que dispongan las autoridades nacionales de acuerdo con la legislación, como es el caso de la detección de aeronaves clandestinas que ingresan en el espacio aéreo nacional.

El cumplimiento de estas tareas requiere mantener una disponibilidad perma-

nente de medios para la protección de las autoridades nacionales, de sistemas alternativos de comunicaciones seguras, medios de transporte de personas y bienes y de los recursos para enfrentar las consecuencias de la guerra, las catástrofes y toda otra situación que ponga en riesgo los intereses vitales, así como la previsión de contar con fuerzas armadas de reserva debidamente entrenadas. A ello pueden sumarse otras previsiones que le sean asignadas por Leyes Nacionales y Decretos del Poder Ejecutivo, como, por ejemplo, ocurre en diversos países con el contralor de la navegación aérea en caso de medidas de fuerza del personal civil que realiza esa actividad.

La cuarta tarea esencial de la política de defensa es la de servir de apoyo a la política exterior. La política exterior debe coordinar el diagnóstico certero de las oportunidades, riesgos y amenazas que brinda el escenario internacional y su probable evolución en el tiempo y, a partir de allí, diseñar la estrategia nacional para alcanzar en él los objetivos nacionales, procurando minimizar las vulnerabilidades. En ese diagnóstico general, el Ministerio de Defensa cumple un rol crucial al definir el escenario estratégico internacional y en la provisión de los medios para actuar en él minimizando los riesgos y vulnerabilidades, contrarrestando las eventuales amenazas y desarrollando la cooperación internacional y las alianzas militares, de acuerdo con la estrategia general de la política exterior.

Un país puede considerarse seguro, desde el punto de vista de la defensa, si todas las amenazas a sus intereses vitales pueden ser disuadidas y, en caso de ejecutarse, pueden ser contrarrestadas de manera eficiente, y todos los riesgos y vulnerabilidades son reducidos a un nivel que resulta tolerable, en función de los costos y beneficios que involucran. La determinación de estos hechos y su valoración es la tarea de los mecanismos de análisis y planeamiento interministeriales y un elemento esencial para el planeamiento de largo plazo de la política de defensa. Por ello, debe contar con un amplio apoyo político de las fuerzas políticas mayoritarias que le aseguren su continuidad a lo largo de los años.

La política exterior puede requerir también el concurso de otras actividades y competencias propias del Ministerio de Defensa para su ejecución exitosa. Algunos ejemplos de ello son:

- o Participar en alianzas militares y en acciones de cooperación internacional en la materia.
- o Negociar y cumplimentar los tratados en materia de defensa con otros países.
- o Organizar, mantener y actuar en el marco de Fuerzas Binacionales o Multilaterales (como la Fuerza de Tareas Cruz del Sur con Chile).
- o Ejercitar los derechos nacionales a la libre navegación de los mares y, particularmente, de los estrechos internacionales, así como otros derechos que

- le otorga a la República el derecho internacional.
- o Integrar las Delegaciones Argentinas ante Conferencias y Organismos Internacionales relacionados con la defensa (como las Conferencias de Ministros de Defensa).
 - o Intervenir y participar en mecanismos internacionales de seguridad y desarme (como los regímenes de no proliferación de tecnologías de uso dual con los que está relacionada la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas –OPAQ-).
 - o Participar en ejercicios militares con países aliados y amigos.
 - o Participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otras operaciones de naturaleza militar en el marco de las Naciones Unidas y otros tratados internacionales, y desarrollar otras actividades colaterales, como los centros de entrenamiento de los efectivos que deben participar en ellas (como el CAECOPAZ).
 - o Realizar visitas de cortesía e intercambios con las fuerzas armadas de terceros países.
 - o Mantener las Agregadurías de Defensa en países relevantes.

4. El diagnóstico del escenario estratégico internacional

Todo país, para actuar acertadamente en el escenario internacional, debe contar con un diagnóstico que le permita definir acertadamente no sólo los intereses y razones que guían la acción de los demás países, sino que también contenga una previsión de su probable evolución en el tiempo. Esta información es crucial para poder formular las estrategias de la política exterior, que se desarrollan a lo largo de muchos años para alcanzar sus objetivos. La comprensión acabada del escenario internacional, la definición de los objetivos nacionales a alcanzar en ese escenario y una articulación racional entre los diversos medios para lograrlos son esenciales para actuar con éxito en el mundo.

Estos mismos requisitos se vuelven críticos en materia de la política de defensa y de su definición del escenario estratégico internacional, no sólo porque la política de defensa está encargada de velar por los intereses vitales de nuestra sociedad, sino porque la ejecución de la política de defensa requiere de plazos muy largos para desarrollarse adecuadamente. Desde el entrenamiento de las fuerzas armadas al diseño de los sistemas de armas y a su despliegue efectivo en el territorio, todas las tareas que demanda la política de defensa se cuentan en períodos de varios años: en general, la unidad de medida del tiempo para la defensa es el lustro, que constituye su plazo mínimo de ejecución efectiva desde su concepción inicial. Una política de defensa no puede organizarse ni de un día para otro ni de un año para otro: es una tarea permanente, cons-

tante y de largo plazo. Si la política de defensa no previó de antemano cómo y con qué medios responder a una amenaza o a un riesgo, cuando ellos se consuman ya es tarde para reaccionar. Cuando misiles, aviones, barcos o submarinos enemigos producen su ataque, ya no se puede ir a comprar los aviones de caza, barcos, tanques y misiles propios y entrenar a los hombres que habrán de manejarlos bajo un sistema organizado de mando.

Un país que no ha preparado su defensa está, por lo tanto, a merced de la buena voluntad de otros países, incluyendo la voluntad e interés de sus aliados, si los tuviera, en acudir en su defensa poniendo en riesgo sus propios efectivos y materiales y asumiendo los costos de ir a la guerra con terceros países sólo para defender nuestros intereses vitales. Se trata de una vulnerabilidad extrema en la que el país está a merced de la voluntad de otros, es decir, en la indefensión absoluta.

La indefensión también puede avivar los intereses de otros países por adueñarse de aquello que, si bien nos puede pertenecer en base al derecho internacional, no estamos en condiciones de defender. Toda la historia de la Humanidad, incluyendo la realidad actual, nos muestra como estos hechos se producen con triste frecuencia. El mapa político de diversos países ha cambiado en los últimos treinta años y nuevos actores no nacionales desafían por medios armados el control nacional de los recursos naturales en varias naciones. Nada parece indicar que este proceso no ha de continuar en los próximos treinta años, período que constituye el horizonte de previsibilidad de un diagnóstico del escenario estratégico, ni que nuestro país, con sus grandes y diversas riquezas, puede considerarse inmune a los riesgos y amenazas que enfrentan el resto de los países. Esta circunstancia puede verse agravada en el futuro porque diversos hechos parecen indicar que en los próximos treinta años el escenario internacional puede continuar mutando hacia un sistema multipolar, que la experiencia histórica indica como más inestable e incierto. La posibilidad de que se llegue a un acuerdo para dotar a las Naciones Unidas de una fuerza militar propia, independiente de la voluntad de las grandes potencias, que reasegure los derechos de las potencias pequeñas y medianas aparece como remota e improbable en las próximas décadas.

El diagnóstico del escenario estratégico internacional requiere, por lo tanto, seguir con atención permanente lo que sucede no sólo en el escenario internacional global, sino también y de manera particular, en aquellos estados que son relevantes para nuestra defensa, ya sea porque están en condiciones de amenazar o colocar en una situación de riesgo nuestros intereses vitales o porque son países aliados o con los que desarrollamos políticas de cooperación en materia de defensa.

Entre los elementos que se requieren conocer para la elaboración de este diagnóstico, figuran:

- o Los intereses vitales, las políticas de defensa, las capacidades militares y la

- producción para la defensa.
- o Las amenazas, riesgos y vulnerabilidades estratégicos a los que están sometidos.
 - o Las alianzas militares y la cooperación bilateral y multilateral que mantienen en materia de defensa con otros actores.
 - o Los acuerdos, foros, mecanismos y encuentros internacionales en los que debaten y acuerdan sus políticas de defensa y de seguridad internacional.
 - o Los planes y actividades de otros grupos externos en condiciones de amenazar o colocar en riesgo nuestros intereses vitales.
 - o Los avances que impulsan la frontera de la investigación en materia de ciencia, tecnología e innovación para la defensa y el desarrollo de los nuevos sistemas de armas, que permiten evaluar nuestras eventuales vulnerabilidades y planificar nuestros propios desarrollos científico-tecnológicos e industriales.

La elaboración de un diagnóstico certero del escenario estratégico internacional es una tarea de gran complejidad, que involucra el concurso de muy diversas especialidades profesionales, académicas y científicas y requiere un largo entrenamiento. Por un lado, el análisis necesita identificar la verdadera naturaleza de hechos y políticas, superando el análisis superficial de las noticias periodísticas y los actos y documentos oficiales. Por el otro, también requiere evaluar los objetivos de largo plazo de los diversos actores de interés, lo que implica procurar conocer el cálculo racional de costos, beneficios, oportunidades y riesgos que cada uno de ellos realiza para tener éxito en ese escenario, identificando las eventuales amenazas, riesgos y vulnerabilidades sobre nuestros intereses vitales. Finalmente, el diagnóstico debe resultar en una evaluación de los resultados posibles de las acciones de los diversos actores en el tiempo, de la identificación acertada de las acciones propias que se deben realizar en ese escenario, de los medios de los que necesitamos dotarnos para su ejecución y de la probable reacción de los otros actores a nuestras propias acciones.

No puede haber una política de defensa racional y exitosa si antes no se cuenta con un diagnóstico certero de la complejidad del escenario estratégico internacional. Ello es así porque la protección de los intereses vitales y, de manera complementaria, la interacción con la política exterior, requieren contar con esta evaluación previa. La carencia nacional de una estructura estatal permanente y profesional de diagnóstico del escenario estratégico, por las razones que se explican más adelante, es lo que explica que la política de defensa argentina se haya concentrado en las últimas décadas en la realización rutinaria del resto de las competencias del Ministerio, privadas de la visión estratégica y de la planificación de largo plazo que es la que las llena de sentido.

Esta situación no es exclusiva del Ministerio de Defensa. La declinación argentina ha sido el resultado, entre otros factores, de la dificultad para diseñar una readaptación exitosa al mercado internacional luego del agotamiento del modelo agroexportador

y de la incompreensión del rol de la innovación científica y tecnológica y la consiguiente maduración empresaria e industrial para relanzar el crecimiento económico. Desde la crisis de 1930, la Argentina no pudo interpretar correctamente las oportunidades y riesgos que le presentó el escenario internacional porque el Estado argentino no ha tenido un mecanismo profesional de análisis interministerial lo suficientemente sofisticado como para realizar una evaluación lo más objetiva posible de la situación internacional y su probable evolución, como lo han hecho otros países similares al nuestro y las democracias avanzadas. El sector privado y la sociedad civil tampoco han podido reemplazar adecuadamente esta falencia.

La falta de este diagnóstico compartido ha centrado la controversia política en cómo son los hechos (que pueden analizarse y describirse de manera bastante aproximada y objetiva con el concurso de profesionales expertos en las diversas disciplinas requeridas), en lugar de reservar la controversia política a la valoración de los hechos, esto es, a dilucidar cómo influir sobre una situación dada en función de los intereses nacionales y las preferencias políticas del gobierno elegido. La dificultad para construir un consenso básico entre los partidos políticos y los actores sociales sobre políticas de largo plazo luego de la hegemonía agroexportadora ha sido una debilidad argentina: siendo particularmente importante en diversos aspectos de la vida del país, es crítico en materia de defensa y su articulación con la política exterior.

5. La coordinación entre la política exterior y la política de defensa

La política exterior requiere, para su diseño y ejecución exitosa, de un diagnóstico certero del escenario internacional, de los intereses de los diversos actores, de las circunstancias que pueden brindar oportunidades y restricciones para el logro de nuestros objetivos nacionales, así como de la probable evolución en el tiempo de todos estos elementos. Sin esta formulación sistemática y coordinada de las acciones de largo plazo que debe realizar en los diversos campos y dimensiones del escenario internacional, la política exterior pierde efectividad, consistencia y coherencia, reduciéndose a reacciones coyunturales a los diversos acontecimientos, sin el sentido de largo plazo que le es propio.

La complementación entre la política exterior y la defensa es crítica y, por lo tanto, indispensable, porque ambas se ocupan, como tarea prioritaria, de la preservación de los intereses vitales ante las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que surgen de las acciones y acontecimientos del escenario internacional. Concentrada la política de defensa en las amenazas y riesgos de naturaleza militar o que requieren una respuesta militar para ser contrarrestados, la política exterior se ocupa de darles un sentido y una coordinación con el resto de las acciones que desarrolla el país en el escenario interna-

cional, procurando minimizar las situaciones en las que se requiera utilizar la fuerza armada para la protección de nuestros intereses vitales.

La política exterior y la política de defensa son, en materia de preservación de los intereses vitales, como las dos caras del dios Jano: unidas por una sola razón, ambas se necesitan y refuerzan mutuamente. Si la política de defensa sin la estrategia general de la política exterior sufre de miopía para comprender la complejidad y racionalidad final de las acciones que desarrollamos en el escenario internacional, la política exterior sin el concurso de la política de defensa es impotente para la preservación de los intereses vitales.

Por lo tanto, para tener ese diagnóstico que necesitamos, tenemos que crear un mecanismo conjunto e institucionalizado de apreciación del escenario internacional y coordinación política entre el Ministerio de Defensa y la Cancillería, dirigido, de manera prioritaria, a consolidar nuestra política de seguridad internacional, que tiene como objetivo crear las condiciones que procuren asegurar que no existan amenazas o riesgos externos sobre nuestros intereses vitales que no puedan ser neutralizados y, eventualmente en caso de ocurrir, contrarrestados.

La tarea esencial de este mecanismo de coordinación es la definición de las amenazas, riesgos, vulnerabilidades y oportunidades exteriores y de las acciones -tanto a nivel nacional como internacional- que son necesarias para asegurar nuestros intereses vitales. Accesoriamente, como hemos visto, la coordinación debe abarcar también todas aquellas otras acciones en las que la política exterior también requiere el concurso del Ministerio de Defensa para el logro de sus objetivos y metas, pero que no están directamente vinculadas con la defensa de los intereses vitales.

6. Política de defensa, fuerzas armadas y régimen político

A lo largo de toda la historia de la Humanidad han existido guerras, amenazas y riesgos que afectaron los intereses vitales de los diferentes estados. Nuestro país también surgió de un proceso de consolidación como nación independiente que fue el resultado de nuestros triunfos y alianzas en materia militar durante el extenso período que va desde la Revolución de Mayo hasta nuestra última intervención militar externa en el Paraguay, en 1865. Las fronteras externas seguras y la organización de la paz interior se lograron, entre otros medios, por la utilización de las fuerzas armadas, lo que explica los roles que al respecto les asigna la Constitución Nacional. Esta consolidación nacional creó las condiciones para el extraordinario crecimiento de la economía, la elevación del nivel de vida de la sociedad y el mantenimiento de unas fuerzas armadas de tamaño y equipamiento suficiente para brindar la necesaria disuasión y contención, que tornaron innecesario que volviéramos a utilizar la fuerza militar durante 127 años, hasta la Guerra de Malvinas de 1982.

No hay indicios fácticos razonables que permitan pensar que en los próximos treinta años, que es el horizonte de previsibilidad que requiere la implementación de una política de defensa, los conflictos, las guerras, las amenazas y los riesgos a los intereses vitales de los Estados dejarán de existir. Todo lo contrario, a pesar del optimismo que trajo el fin de la Guerra Fría, las expectativas de un avance sustancial en materia de desarme negociado multilateralmente no se cumplieron, más allá de la reducción de arsenales estratégicos antiguos o de escasa utilidad práctica para las grandes potencias, que fueron compensados con el desarrollo de nuevas armas tácticas que trajeron un aumento exponencial de su letalidad.

A este cuadro se sumó el reavivamiento de viejas tensiones –particularmente en el antiguo espacio soviético-, la aparición de países emergentes con significativo poder económico y militar y el resurgimiento de identidades religiosas y étnicas, que están agregando un grado mayor de incertidumbre al escenario estratégico global y regional y provocando la proliferación de guerras y conflictos. A ello se suman las acciones de grupos no estatales o paraestatales de una formidable capacidad de fuego y control de territorio dentro de los Estados nacionales. En ciertos casos, estos grupos armados procuran el control de recursos estratégicos como el petróleo y el gas, de riquezas naturales como los diamantes, se dedican a la piratería en la alta mar, al narcotráfico y otras actividades ilegales y procuran la adquisición ilegal de armas de destrucción en masa y sus componentes. Ninguno de los diagnósticos del escenario estratégico internacional de las grandes potencias o de aquellos países con grandes territorios como el nuestro evalúan como probable un descenso de la conflictividad internacional en los próximos treinta años, sino que, por el contrario, todos ellos estiman que la inestabilidad puede continuar creciendo y problemas como la escasez de recursos naturales, alimentos y agua potable pueden agregar nuevas fuentes de disputa estratégica.

Tampoco en nuestros espacios estratégicos en Sudamérica y el Atlántico Sur, ni en los países relevantes para nuestros intereses estratégicos, podemos constatar que se esté produciendo un proceso de desarme. Al contrario, todos los países relevantes para nuestra defensa están desarrollando procesos de largo plazo destinados a modernizar y reequipar sus fuerzas armadas, entablar alianzas militares y desarrollar sus industrias de la defensa.

Todo parece indicar, pues, que en los próximos treinta años todos los países relevantes para nuestra defensa continuarán manteniendo fuerzas armadas como un elemento central de su política de defensa y uno de ellos procurará mantener su superioridad militar frente a nuestra capacidad, sobre la que basa la ocupación de una importante parte de nuestro territorio.

La política exterior y la política de defensa deben contar, como se ha explicado, con un diagnóstico certero de la situación en la que se encontrarán nuestros intere-

ses vitales en los próximos treinta años y diseñar una estrategia concertada, complementaria y racional para su protección. La consolidación de la seguridad estratégica nacional requiere disuadir las eventuales amenazas, neutralizar los riesgos, disminuir las vulnerabilidades, aprovechar las oportunidades y desarrollar la cooperación con países amigos y aliados. Ello exige interactuar de diversas y complejas maneras con los países que son relevantes para nuestra defensa: todos ellos poseen fuerzas armadas organizadas, administradas, dirigidas y equipadas para el siglo que ha comenzado. La mera existencia de fuerzas armadas en los países de relevancia estratégica crea, a un país que no las posee, el inmediato riesgo de que un régimen hostil pueda instalarse en alguno de ellos y desencadenar un conflicto frente al que estaría indefenso y quedando, por lo tanto, a merced de su voluntad.

En adición a este riesgo, el desarrollo de la cooperación y las alianzas militares que concurrirían a nuestra defensa requieren la interacción de las respectivas fuerzas armadas. Diversos ejercicios militares de las fuerzas armadas de los países vecinos y potencias extrarregionales se realizan regularmente en nuestro escenario estratégico. Todas estas circunstancias indican que no puede razonablemente pensarse que la Argentina pueda prescindir unilateralmente de sus fuerzas armadas en los próximos treinta años. Para cooperar y mantener alianzas militares mutuamente beneficiosas entre las partes es necesario que todas ellas posean fuerzas armadas. Concomitantemente, y por las razones que también se han explicado, el desarme unilateral frente a los países relevantes para nuestra defensa no sólo nos priva de un elemento esencial en el tablero del poder regional y global, sino que deja nuestros intereses vitales a merced de la voluntad de cualquier actor externo frente al que no quedaría otro recurso que la rendición incondicional.

Nuestro país es un Estado de Derecho en cuya pirámide está la Constitución Nacional, que sabiamente prevé la existencia de fuerzas armadas y establece los objetivos y principios generales sobre las que debe guiarse su acción. En este sentido, la conducción de las fuerzas armadas corresponde al Presidente de la Nación, que la ejerce en sus aspectos cotidianos a través del Ministerio de Defensa. De este modo, las fuerzas armadas están conducidas por las autoridades libremente elegidas por los ciudadanos, como corresponde a nuestro sistema democrático y representativo.

El pleno funcionamiento del sistema representativo en materia de defensa implica que todas las decisiones de naturaleza política son adoptadas por actores elegidos de acuerdo con un proceso abierto, libre y competitivo, y siguiendo un procedimiento establecido en la Constitución, cuya legalidad está basada en haber sido aprobada por representantes libremente elegidos por el pueblo. Ello involucra:

- a) Que las autoridades políticas legítimamente elegidas diseñan y controlan la ejecución de la política de defensa.
- b) La identificación de los intereses vitales, amenazas, riesgos, vulnerabilida-

des y oportunidades del escenario estratégico internacional; el diseño y ejecución de las acciones en ese escenario y todo otro curso de acción que requiera la ejecución de la política exterior y el cumplimiento de las competencias ministeriales y las decisiones sobre la compra, venta y producción de armas, corresponden a las autoridades políticas elegidas del Estado.

- c) El rol de las Fuerzas Armadas es asesorar a las autoridades civiles en estas materias, e implementar sus instrucciones de una manera consistente y de acuerdo con la Constitución Nacional y las leyes que dicta el Congreso.

7. El fin del veto

Las fuerzas armadas son un instrumento esencial de la política de defensa. Constituyen, además, un elemento representativo de la autoridad del Estado y de su soberanía frente a los demás países, así como una expresión de la historia común en el imaginario colectivo. En un régimen democrático, su acción está regulada por leyes claras y acordadas entre las grandes fuerzas políticas, de modo que exista un amplio consenso social sobre su rol en la sociedad. Durante el período que se extendió desde 1930 hasta 1983, las fuerzas armadas intervinieron en varias oportunidades en la vida institucional argentina, por diversas razones. El último caso fue particularmente crítico por la combinación de una derrota militar y la violación de los derechos humanos. Ambas circunstancias tuvieron un impacto muy fuerte en la sociedad y los partidos políticos y han influenciado desde el restablecimiento democrático en 1983 hasta hoy el rol que se les ha asignado en la política de defensa nacional.

De manera muy simplificada, puede decirse que desde la restauración democrática ha existido un veto civil a que las fuerzas armadas retomaran el rol crucial que tienen que cumplir en la política de defensa, reduciendo su capacidad hasta un límite próximo a su insignificancia, con la consecuencia de provocar la virtual indefensión argentina en su propio escenario estratégico. Las razones por las que esta política se ha extendido durante treinta años son diversas, pero pueden sintetizarse en la influencia de dos corrientes de pensamiento que coinciden, desde argumentos distintos y con diversos matices, en mantener este veto civil.

Por un lado, un sector considera que devolver el rol tradicional en la política de defensa a las fuerzas armadas reavivará el riesgo de convertirlas nuevamente en un actor significativo en la política interna y abrirá las puertas a un nuevo período de protagonismo militar. Es por ello que este grupo está particularmente interesado en el llamado “control civil” de las fuerzas armadas, en la introducción de criterios y contenidos de las universidades civiles en la educación militar y en el debate académico de las cuestiones estratégicas. La preocupación de esta corriente está, por lo tanto, rela-

cionada con problemas que hacen más al régimen político que a la propia política de defensa. En este sentido, su prédica ha sido exitosa, porque luego de los conatos de rebelión militar en contra de los juicios por violaciones de los derechos humanos que se extendieron durante los primeros siete años de la restauración democrática, que sirvieron para demostrar que los temores de esta corriente de opinión no carecían de sustento, las fuerzas armadas han desaparecido como un actor político y ningún sector político reivindica ya que cumplan un rol en la vida institucional del país.

Paralelamente, otra corriente de opinión que comparte, en gran medida, la crítica anterior, centra su cuestionamiento a las fuerzas armadas en las consecuencias negativas que habría provocado su intervención en nuestra política exterior y nuestras alianzas internacionales. Esta línea de pensamiento critica las ocasiones y proyectos que llevaron a un distanciamiento de nuestro país con las democracias occidentales, como la simpatía por el Eje en 1943, la Guerra de Malvinas y el Proyecto Cóndor. Por ello, considera que la recuperación del rol de las fuerzas armadas en la política de defensa puede traer el renacimiento de políticas nacionalistas antioccidentales y favorables a vengar la derrota en Malvinas, así como el desarrollo de proyectos industriales y tecnológicos que podrían poner en cuestión el acuerdo básico que se ha mantenido a lo largo de todos estos años en materia de no proliferación y solución pacífica de la controversia territorial con el Reino Unido.

Ambas corrientes también coinciden en que los partidos políticos argentinos carecen de un número suficiente de especialistas en materia de defensa y en que el desconocimiento de las autoridades civiles de los temas de la defensa los vuelve influenciados por el pensamiento militar cuando acceden al Ministerio de Defensa, convirtiéndolos en meros interlocutores entre la Presidencia y las fuerzas armadas. Por esta debilidad de la formación de los civiles en la materia, las autoridades políticas del Ministerio de Defensa procurarían mantener a las fuerzas armadas en su mínima expresión, facilitando su control político.

Las dos líneas de pensamiento también coinciden en confiar en que el sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas constituye una garantía suficiente de protección de nuestros intereses vitales, particularmente si la Argentina mantiene una política exterior prooccidental y participa activamente en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Varios partidarios de ambas corrientes ven con simpatía declarada o encubierta la llamada “doctrina del realismo periférico”, porque sostiene no sólo que la prioridad del esfuerzo presupuestario debe dedicarse al desarrollo económico y la solución de los problemas sociales, sino también porque considera que, aún cuando la Argentina realizara un esfuerzo para el equipamiento de la defensa, su peso en el escenario estratégico internacional continuaría siendo insignificante frente al poder de las grandes potencias y, por lo tanto, innecesario y superfluo, al tiempo que podría desencadenar una carrera de armamentos regional.

En ciertos casos, sus adherentes consideran que el análisis del escenario estratégico internacional y el debate sobre nuestra política de defensa, aún cuando sea realizado por civiles, encubren el interés de las fuerzas armadas por recuperar cierto protagonismo en la vida política y que, por lo tanto, deben ser apartados de la agenda política cotidiana. La influencia de esta prédica ha traído como consecuencia que la Argentina no debata, como en toda democracia avanzada, abierta y públicamente cuál debe ser su política de defensa. Se explica así nuestra carencia de una política de defensa moderna y que las fuerzas armadas, que son el instrumento esencial para llevar adelante esa política de defensa democrática, se encuentren incapacitadas para cumplir el rol que la Constitución les reserva en la protección de nuestros intereses vitales y en el resto de las funciones del Ministerio de Defensa, como ocurre en toda democracia avanzada.

El diseño e implementación de la política de defensa que necesita la República para el Siglo XXI requiere, por lo tanto, dejar atrás este veto, construyendo una nueva cultura estratégica basada en el pleno funcionamiento del sistema representativo, el imperio del Estado de Derecho, la transparencia y la rendición de cuentas y la reafirmación del carácter estrictamente defensivo que guía nuestra política de defensa. Es decir, debemos partir de otras bases, más maduras e institucionales para construir la Argentina del futuro. Ello implica aceptar que no hay defensa sin fuerzas armadas, como lo han hecho todas las democracias avanzadas del mundo. Es más, las democracias más avanzadas del mundo son las que están a la vanguardia tanto en materia de la ciencia y las tecnologías militares como en la capacidad de sus fuerzas armadas para actuar exitosamente en diversos escenarios internacionales, incluso más allá de sus fronteras.

8. Un cambio en nuestra cultura estratégica

Nuestra cultura estratégica ha atravesado diversas etapas con contenidos muy diversos, por muy distintas razones cuyo tratamiento excede el límite de este trabajo. Pero a los efectos que nos interesan aquí, podemos dividir su historia en tres grandes períodos:

- a). Desde la Revolución de Mayo (1810) a la intervención armada en el Paraguay (1865), en el que la política exterior y la política de defensa, a pesar de las complejidades de la vida política nacional, lograron consolidar nuestras fronteras exteriores, organizar la paz interior y crear las condiciones institucionales para el desarrollo económico y social.
- b). Desde la intervención armada en el Paraguay (1865) hasta la restauración democrática (1983), en el que el crecimiento económico, el mantenimiento de fuerzas armadas suficientes y la política de alianzas y cooperación con terceros países permitió aventar las eventuales amenazas y riesgos

externos, a pesar de la lenta declinación del poder relativo frente a los países relevantes para nuestra defensa.

- c). Desde la restauración democrática (1983) hasta el presente, en que primó el “control civil” de las fuerzas armadas, la administración burocrática del Ministerio de Defensa, la lenta disolución de la capacidad militar y la pérdida de peso y competitividad internacional de las industrias de la defensa.

La experiencia de estos últimos treinta años ha probado que el control político de las fuerzas armadas y la reducción del Ministerio de Defensa a un aparato burocrático que cumple apenas discretamente una parte de las competencias que le asigna la Ley de Ministerios no pueden brindar la defensa que requiere un país del tamaño y las riquezas del nuestro ni cumplir adecuadamente los requerimientos que provienen de nuestra política exterior. La situación ha llegado al punto límite de que tenemos que rechazar las invitaciones para participar en ejercicios militares en nuestro propio escenario estratégico, donde nuestros vecinos junto con las fuerzas armadas de países relevantes se ejercitan conjuntamente en el uso de la fuerza, porque carecemos del equipamiento mínimo del que disponen todos los demás participantes. El mensaje que estamos transmitiendo es de desinterés y falta de decisión para proteger nuestros intereses vitales, lo que puede avivar las apetencias de terceros Estados y actores armados no estatales. Urge, pues, acordar las bases para que ese consenso mayoritario pueda lograrse, dando adecuadas garantías de que las fuerzas armadas cumplirán el rol que les corresponde en la política de defensa de un país democrático y que esa política se integrará perfectamente con los objetivos pacíficos de nuestra política exterior.

Es necesario desarrollar una nueva cultura estratégica que parta de bases distintas a las de las corrientes de pensamiento explicadas más arriba: los principios del Estado de Derecho, el régimen democrático, la transparencia y la rendición de cuentas, el pleno funcionamiento del sistema representativo y la defensa de nuestros intereses estratégicos de largo plazo. Para ello, pueden desarrollarse un conjunto de acciones que contribuyan a despertar el interés y promover el debate y la participación en la sociedad civil de los temas de la defensa. Entre ellos pueden mencionarse:

- o Integrar al Congreso y sus Comisiones en la definición y ejecución de los aspectos de largo plazo de política de defensa, para construir y mantener una política de Estado.
- o Favorecer la participación de los partidos políticos en el debate sobre el futuro de la política de defensa, aumentando las mesas redondas, seminarios y publicaciones en los que sean convocados sus expertos y líderes políticos.
- o Desarrollar una red de instituciones y expertos civiles en materias vinculadas con la defensa. Tenemos que financiar, como ocurre en todas las democracias, la creación y funcionamiento de centros de estudios estratégicos y otras instituciones similares y sus publicaciones, para aumentar el conoci-

- miento y favorecer el debate público sobre los diversos aspectos de la defensa.
- o Crear centros de documentación y bibliotecas abiertos al público sobre los temas de defensa, con acceso a las publicaciones periódicas y libros internacionales. En este sentido, el Estado Nacional y las Provincias tienen un retraso enorme, que se extiende a la mayoría de las universidades.
 - o Digitalizar los archivos históricos del Ministerio y abrirlos a la consulta de los investigadores, con las restricciones habituales en las democracias avanzadas.
 - o Digitalizar las publicaciones periódicas, documentos y actas de Congresos y Seminarios, para facilitar una reflexión histórica.
 - o Favorecer los estudios interdisciplinarios en materia de seguridad internacional, defensa y fuerzas armadas a través del CONICET y las Universidades públicas y privadas.
 - o Desarrollar cursos específicos para la formación de periodistas especializados. No se puede informar adecuadamente de lo que se desconoce.
 - o Invitar regularmente a expertos de países relevantes para nuestra defensa a exponer las ideas y políticas de sus países y a debatir con nuestros especialistas y dirigentes políticos, contribuyendo así a elevar el nivel del debate interno y conocimiento mutuo.
 - o Aumentar el “*soft power*” argentino en el exterior, por medio de la difusión de expertos, cursos, seminarios y publicaciones en diversos idiomas. Por esta vía también incrementaremos nuestra capacidad de influencia en los países de interés estratégico o de política exterior, a partir de un nivel mucho más sofisticado en nuestra reflexión estratégica.
 - o Mantener un plan de becas para el estudio en el exterior, particularmente en los países relevantes para nuestra defensa, de nuestros expertos y periodistas en los temas de defensa, favoreciendo su comprensión de la actualidad del debate mundial y regional sobre la defensa y la seguridad internacional.
 - o Reintegrar a las fuerzas armadas a la normalidad de la vida social, procurando su reconocimiento profesional y la reafirmación de su rol en la vida democrática del país.

9. Sacrificio y prioridades

Un indicador de la madurez de la cultura estratégica de un país es la importancia que se le asigna a la defensa en las prioridades políticas y presupuestarias nacionales. La defensa se ocupa de la preservación de los intereses vitales, aquellos sin los cuales no tenemos sociedad ni estado. El porcentaje de la riqueza nacional o del presupuesto nacional que se asigna a esta tarea varía considerablemente entre los diversos países. Países que están en guerra o a las puertas de ella, es natural que inviertan

una suma muy importante en su preservación amenazada; países que tienen un escenario estratégico relativamente seguro lo hacen, habitualmente, en menor escala.

Este esquema básico de que ante una mayor amenaza e inseguridad mayor debe ser el presupuesto no es de aplicación mecánica, porque un conjunto de diversas circunstancias pueden afectar la asignación de recursos. Así, por ejemplo, países que no tienen amenazas inminentes en su escenario estratégico pueden verse obligados a dedicar un presupuesto importante en razón de pertenecer a alianzas militares que requieren una contribución significativa de sus miembros para sus fines más generales. Otros países en la misma situación pueden poseer sectores científicos y tecnológicos avanzados así como grandes empresas exportadoras, que requieren importantes susten- tos presupuestarios. Del mismo modo, países que pueden estar sometidos a amenazas importantes pueden verse favorecidos por el aporte a su seguridad que les proveen alia- dos poderosos y sus paraguas de seguridad.

Todos estos elementos forman parte del diagnóstico del escenario internacional y estratégico, de cuya apreciación deben surgir las prioridades de la defensa de cada país democrático. Una vez que estas variables han sido definidas, la asignación presupuesta- ria a la defensa debiera ser la primera prioridad del Estado. Es la comprensión de esta prioridad que tiene la preservación de los intereses vitales y las demás funciones esen- ciales del Ministerio de Defensa lo que constituye un indicador de la maduración de la cultura estratégica de un país, del mismo modo que la comprensión de la importancia clave que tiene la política exterior para la realización de los fines de largo plazo del Estado señala también la maduración de la cultura estratégica en esta materia.

La asignación de esta prioridad a las políticas de defensa y exterior presenta habitualmente un dilema a la política interna, porque es natural en toda sociedad abier- ta un debate sobre las prioridades del gasto en su conjunto. Los países exitosos han sido los que han volcado los recursos necesarios para su defensa y política exterior, de una manera racional y consistente con los objetivos de largo plazo de la sociedad y el esta- do. Dos casos pueden ilustrar la relación entre la realización de un sacrificio, la con- servación de las prioridades, la preservación de la sociedad y el éxito en el largo plazo: el Brasil decidió que debían asignarse los recursos necesarios a EMBRAER para que se desarrollara, a pesar de existir una situación social acuciante en las favelas. La empresa es hoy el mayor exportador mundial de aviones de tamaño mediano. Los Estados Unidos no renunciaron a equilibrar el poderío soviético durante la Guerra Fría, porque existían situaciones de pobreza en los Estados del sur del país. Finalmente, el país venció al bloque soviético y emergió como la gran potencia hegemónica mundial.

Los líderes políticos, académicos, empresarios, altos funcionarios del Estado y los líderes de la sociedad civil tienen una responsabilidad importante en desarrollar en la sociedad una cultura estratégica que no resigne la preservación de nuestros intereses vitales y los demás objetivos de la política exterior, a través de la renuncia al sacrificio

necesario para asignar las prioridades que estas políticas deben tener en la conducción del Estado, con el argumento de obtener ventajas coyunturales o circunstanciales. La incorrecta asignación de prioridades y sacrificios explica, en el largo plazo, la declinación en términos históricos de una sociedad y, en casos extremos, su desaparición. Los países más poderosos construyeron sobre la base del sacrificio de ayer el poder y la riqueza de los que disfrutaban hoy. Esa manera de pensar y actuar es, en última instancia, la esencia de la cultura estratégica.

10. Una estructura de diagnóstico y planificación.

Por todo lo explicado, la primera tarea que tenemos por delante para elaborar y ejecutar acertadamente nuestra política de defensa para el siglo XXI es la creación de una instancia profesional del más alto nivel que elabore y mantenga actualizado el diagnóstico descripto más arriba y coordine las acciones que correspondan con la política exterior. En realidad, estas instancias de diagnóstico y planificación estratégica profesional debieran estar presentes en todos los Ministerios y Agencias nacionales, pero resultan críticamente indispensables en el Ministerio de Defensa y la Cancillería. Es necesario construir una malla de planeamiento político estratégico que permita al Ejecutivo dirigir articuladamente su acción en el largo plazo.

Sólo cuando el Ministerio de Defensa cuente con ese diagnóstico y, por medio de la Unidad de Planeamiento, con las líneas directrices para su ejecución, podrá adoptar de manera racional y articulada el conjunto de decisiones que involucra llevar adelante la política de defensa (incluyendo el tamaño, equipamiento y distribución en el territorio de las fuerzas armadas); podrá dar la dirección política adecuada a las fuerzas armadas y el resto de su estructura burocrática, científico-tecnológica e industrial y estará en condiciones de controlar su ejecución y cumplimiento de acuerdo con las normas legales y administrativas.

11. Unificación de la función administrativa

Paralelamente al establecimiento de las unidades de diagnóstico y planificación estratégica, el Ministerio de Defensa debe encarar una profunda reforma interna, tanto de su propia administración como de las fuerzas armadas.

El Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las tres fuerzas armadas debieran trabajar compartiendo un único procedimiento administrativo común a todas sus instancias internas, con un único sistema informático y de comunicaciones. Eventualmente, la reunión en un único edificio de las grandes áreas de gobierno de las cinco instancias (conducción política, planeamiento, administración, personal y presupuesto) puede facilitar esta tarea, aumentando la sinergia y facilitando el trabajo en

común. La administración centralizada de todos los recursos presupuestarios y humanos es una herramienta indispensable para el buen gobierno de la política de defensa, que permitirá, una vez disponible, comenzar a racionalizar su asignación evitando duplicaciones innecesarias y gastos superfluos y transparentando las adquisiciones y el uso de los recursos.

La unificación del procedimiento administrativo en un solo sistema informático es crucial no sólo para que las autoridades políticas tengan información en tiempo real de todo lo que sucede en las diversas dependencias y en las fuerzas armadas, sino porque también permite desarrollar la cultura del trabajo en común, disminuir el secreto innecesario y las políticas y contabilidades paralelas. Es una medida de buen gobierno democrático, de administración republicana y de transparencia.

Lo mismo debe ocurrir con las Agregadurías de Defensa en el exterior, que deben integrarse al sistema de conducción del Ministerio, como lo hacen las Embajadas y Consulados en la Cancillería. La información que producen las Agregadurías debe dirigirse, en primer lugar, al Ministerio de Defensa y, subsidiariamente, a las fuerzas armadas concernidas según el tema. No puede existir información dentro del sistema de la defensa a la que no tenga acceso el Ministro de Defensa y, de acuerdo con sus instrucciones, el resto de las autoridades políticas según el grado de acceso a la confidencialidad de los documentos que el Ministro determine. Este aspecto es particularmente crítico en materia de inteligencia.

Las unidades de diagnóstico y planeamiento estratégico deben estar conducidas por el Ministerio de Defensa e integradas, además de los funcionarios del Ministerio con las diversas especialidades requeridas, por los diversos servicios de inteligencia estratégica del EMC y las fuerzas armadas y por otros servicios, agencias y Ministerios que resulten necesarios en función de los temas que se consideren. Accesoriamente, puede requerirse el concurso de especialistas en determinadas áreas críticas que exigen conocimientos específicos. No puede haber más que un solo diagnóstico y una sola planificación estratégica en materia de defensa.

Por lo tanto, la segunda tarea indispensable que debe realizarse en paralelo al establecimiento de las unidades de diagnóstico y planificación, es dotar al Ministerio de Defensa de un procedimiento administrativo común informatizado y del equipamiento técnico necesario para dirigir, ejecutar y controlar la política de defensa.

12. Un cuerpo profesional de administradores de la defensa

La tercera tarea crítica para contar con el Ministerio de Defensa que necesitamos es diseñar la planta de personal que requiere una administración de acuerdo con las necesidades de la defensa del siglo XXI. El Ministerio de Defensa es hoy una

estructura tan pequeña que no está en condiciones de diseñar, ejecutar y controlar por sí mismo la política de defensa en todos sus aspectos y por todos sus actores. El resultado práctico de esta insignificancia administrativa es la transferencia de instancias de análisis, actividades y responsabilidades al Estado Mayor Conjunto y las fuerzas armadas, que es, precisamente, lo que se quiere evitar en una administración democrática de la defensa. Es una tarea pendiente de la administración democrática construir una estructura administrativa profesional que actúe como la columna vertebral de la conducción política.

La administración civil de la defensa requiere, por todas las razones que hemos mencionado, contar con un cuerpo profesional permanente en el Ministerio de Defensa y en los órganos de dirección de las fuerzas armadas. El corte político en los Ministerios y Agencias (el nivel hasta el que desciende en la burocracia el nombramiento de figuras políticas del gobierno del momento), es muy alto e intrusivo, y, por lo tanto, la burocracia de carrera se encuentra en un nivel de gran subordinación a las autoridades políticas. Con cada recambio de gobierno, una parte de esas designaciones políticas se retira y otra pasa a integrar la planta permanente, sin que medie un examen previo de su formación y experiencia.

El conocimiento profundo de los temas de defensa requiere la conformación de un servicio civil de administradores de la defensa, provenientes de las diversas especialidades que requiere el Ministerio, que resulten elegidos por concurso público competitivo y transparente por oposición de antecedentes, a la manera del Servicio Exterior de la Nación. Ese personal debe ser capacitado permanentemente en los conocimientos y las técnicas más modernas, estar al corriente de los últimos desarrollos del escenario internacional, y dominar los idiomas de los países relevantes para nuestra estrategia de defensa. Como complemento de su formación y comprensión de la realidad estratégica internacional, a lo largo de su carrera debiera ser destinado también a prestar servicios de apoyo en las Agregadurías de Defensa en el exterior.

Para aumentar la sinergia con la política exterior, el cuerpo de Administradores Nacionales de la Defensa debiera ser construido de manera similar al Servicio Exterior, compartiendo sus categorías, régimen de promoción (incluyendo las instancias de acuerdos del Senado de la Nación para las tres categorías superiores) y la equivalencia salarial y protocolar. Una Escuela de la Administración de la Defensa debiera replicar también el rol del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Esta similitud básica facilitará la tarea de su implementación en el Ministerio de Defensa, aprovechando la experiencia y el conocimiento ya presente en la Cancillería.

La implementación de este cuerpo de Administradores Nacionales de la

Servicio Exterior		Administración de la Defensa
Embajador	(*)	Administrador Nacional
Ministro de 1 era.	(*)	Director General
Ministro de 2 da.	(*)	Director
Consejero		Consejero
Secretario de 1era.		Secretario de 1era.
Secretario de 2da.		Secretario de 2da.
Secretario de 3era.		Secretario de 3era.

(*): Acuerdo del Senado de la Nación para el ascenso a esta categoría.

Defensa requerirá un período de transición y brindar la oportunidad a los actuales funcionarios del Ministerio de Defensa de integrarse a la nueva carrera, si reúnen los requisitos exigidos. En este caso también, la experiencia del Servicio Exterior al asimilar al Servicio Comercial puede resultar de gran utilidad, por su gestión exitosa. El primer paso en este sentido es establecer la planta, es decir, el número de puestos en cada categoría que constituirá la carrera. Por única vez durante un período que podría ser de dos años, se debería realizar un concurso anual competitivo y transparente para todas las categorías de la carrera, abierto también para todo el personal civil que presta funciones en el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas, que reúna los requisitos mínimos (títulos universitarios de las especialidades afines, examen psicotécnico, médico, idiomas y otros que se estimen adecuados). Los interesados que reúnan los requisitos deberían aprobar el curso de ingreso, como sucede en el ISEN. De acuerdo con su antigüedad en el Ministerio se les asignaría la categoría correspondiente de la carrera. Los incorporados gozarían de un tiempo prudencial para completar el resto de los requisitos adicionales para la promoción a esas categorías (cursos de capacitación, seminarios de investigación, tesinas y tesis, niveles de idiomas), de modo que todos los integrantes de la carrera hayan cumplido los mismos requisitos.

Al finalizar este período de transición de dos años, todos los concursantes sólo ingresarán por la categoría inferior, como en el Servicio Exterior.

De este modo, el Ministerio de Defensa contará con un cuerpo profesional permanente de civiles entrenados en la administración y gerenciamiento de la defensa, que tendrá el conocimiento profundo y la experiencia que se requieren para una administración civil de la defensa. A lo largo de su carrera, además, conocerán la evolución de los cuadros de las fuerzas armadas, desarrollando la sinergia necesaria entre ambos estamentos. La interacción permanente con el Servicio Exterior, del que será un verdadero espejo, incluso en el exterior, también desarrollará la cultura de pensar y trabajar juntos en pos de los intereses estratégicos de la República.

13. Ciencia, tecnología, innovación y desarrollo industrial

La cuarta prioridad para dotarnos de la defensa que requiere el siglo XXI es conocer y desarrollar localmente el máximo posible de la ciencia y tecnología de punta vinculada con la defensa, fomentando la innovación y desarrollando industrias militares y civiles competitivas internacionalmente de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias. Sin este complejo científico, tecnológico e industrial no podremos contar con una defensa moderna y autónoma. El dominio de la ciencia y la generación endógena de las tecnologías más modernas constituyen, por sí mismas, un importante elemento de disuasión, porque aquellos que saben cómo están hechas y funcionan las cosas, pueden fabricarlas cuando las necesiten.

Las unidades de diagnóstico y planificación deben tener, entre sus tareas cruciales, la de identificar las tecnologías de punta prioritarias para la defensa y establecer los planes para su desarrollo nacional en función de nuestras necesidades, así como la adquisición de las que no puedan aún desarrollarse localmente de países aliados o con los que mantenemos relaciones de cooperación, en coordinación con la política exterior. Además, pueden contribuir a estudiar las oportunidades que pueden brindar los mercados internacionales para colocar la producción nacional del sector.

Para el éxito de todo el sector, es necesario la coordinación de toda la investigación y desarrollo que se realiza en la órbita del Ministerio de Defensa, evitando las duplicaciones y promoviendo las sinergias entre los diversos sectores y agencias. Aquí también, el procedimiento administrativo común cumplirá un gran rol para identificar y dar adecuado seguimiento a las acciones que se realizan en los diversos laboratorios, agencias y empresas. Es necesario que todos trabajen como una unidad, guiados por los planes estratégicos de largo plazo. Paralelamente, se requiere coordinar la labor de todas las escuelas e institutos de formación científica y tecnológica del Ministerio y las fuerzas armadas, unificando y compatibilizando los planes de estudios allí donde sea posible; facilitando los intercambios de estudiantes y profesores y el trabajo conjunto y procurando entrenar a los alumnos en la frontera de la ciencia y la tecnología. Un adecuado plan de becas de estudio en el exterior debería complementar estas actividades, asignando particular interés a los países relevantes para nuestra política de defensa. En el desarrollo de una política adecuada para este sector, el Ministerio puede aprovechar la experiencia y solicitar la cooperación de instituciones como el Instituto Balseiro o el Instituto de Altos Estudios Espaciales Mario Gulich para, en un tiempo razonable, desarrollar su propio Instituto de Estudios Científicos y Tecnológicos de la Defensa, para formar los profesionales y técnicos que requiere el sector.

El conocimiento científico y técnico tiene que traducirse en innovación productiva. Para ello, se requiere contar con una empresa equivalente al INVAP en materia de defensa, que haga de interfase entre la investigación de CITEDEF, el desarrollo

de nuevos productos y las empresas que los producirán y colocarán, en su caso, en el mercado internacional. Es necesario convertir el enorme conocimiento científico y técnico diseminado en una variedad de instituciones en una fuerza transformadora que aporte al Ministerio y las fuerzas armadas los equipos y las tecnologías más avanzadas para hacer frente a los desafíos del siglo XXI.

Finalmente, todo este proceso debe redundar en la creación de un tejido industrial internacionalmente competitivo que pueda colocar sus bienes y servicios en el mercado mundial. Por un lado, la racionalidad y la necesaria coherencia interna de la labor del Ministerio exigen que regresen bajo su órbita todas las industrias, agencias y centros de investigación y desarrollo estatales que realizan actividades vinculadas con la defensa. Su diseminación por diferentes Ministerios afecta claramente una gestión unificada y el necesario contralor de sus actividades para la defensa. Por el otro, debe incorporarse a la empresa privada, particularmente la nacional, también como motor de la innovación.

La política de defensa tiene que apoyar a estas empresas para que tomen una talla internacional cada vez mayor y favorecer la creación de nuevas grandes empresas argentinas, alentando su inversión en otros mercados, particularmente los países limítrofes y América Latina, como primera etapa de su expansión global. Estas empresas actuarán como las correas de transmisión de nuestra producción en el mercado mundial y brindarán también una oportunidad para el desarrollo de la cooperación y el aumento de nuestra influencia en los países compradores.

La propiedad de las empresas, así como la sede de su dirección y domicilio fiscal no es irrelevante para la construcción de un capitalismo “maduro”, como lo han probado diversas experiencias recientes en el sector de la defensa. Más importante aún es que la sede de la investigación y desarrollo de productos para el mercado internacional esté en nuestro país. Sin empresas argentinas que vendan sus productos desarrollados localmente en el mercado internacional tampoco tendremos una I+D “madura”: la debilidad argentina es la falta de suficientes empresas nacionales que desarrollen localmente productos innovadores para el mercado mundial.

La construcción de una malla empresaria argentina competitiva en el mundo debe verse como una cadena de aumento continuo del tamaño de las empresas desde las incubadoras de nuevos emprendedores, pasando por las pequeñas y medianas hasta las grandes empresas de talla global. En todos los países, pero particularmente en aquellos en desarrollo, se utilizan diversos mecanismos para favorecer este proceso, como las líneas de crédito para la adquisición de empresas en el exterior; la utilización del poder de compra del Estado para la conformación de ramas industriales y el desarrollo tecnológico local; la política educativa para la provisión de los cuadros profesionales y técnicos necesarios; la financiación de la inversión en I+D y la infraestructura territorial y de servicios de última generación, que crea las condiciones para su florecimiento.

to. Para financiar estos proyectos de investigación, el desarrollo de nuevos productos y su colocación en el mercado internacional, hace falta también un mercado local de capitales importante, transparente y confiable.

La política de defensa debe estar dirigida a crear una creciente capacidad propia de generación de tecnología, innovación y desarrollo de nuevos productos, que contribuirá a nuestra conversión en un país desarrollado. Hay una relación directa entre la innovación, la competitividad y el nivel de desarrollo y, por ende, con el nivel de vida de la sociedad en su conjunto. Nuestra estrategia para desarrollar un tejido empresarial innovador debe articular la necesidad de mantener la C+T+I+D resultante en manos argentinas, la preservación de los secretos industriales y la eventual participación accionaria estatal en caso de ser necesaria, para poder reinvertir los dividendos en nuevos y más ambiciosos proyectos, realimentando el proceso de creación de grandes empresas nacionales que diseñen y produzcan para el mercado mundial. Las empresas innovadoras y del sector tecnológico de punta recibirían un gran impulso si pudieran contar con líneas de crédito y apoyo financiero para sus exportaciones y la adquisición de empresas extranjeras que integren y complementen sus estrategias empresarias, acceso a nuevos mercados y disponibilidad de nuevas tecnologías.

En el desarrollo de esta estrategia, tenemos la ventaja de que la Argentina no tiene hoy grandes vetos (como tuvo en el pasado) para compartir la vanguardia científica y tecnológica del mundo occidental. La única oposición fuerte que tenemos que neutralizar es la que surge del intento del Reino Unido por preservar su ventaja tecnológica y de equipamiento en materia de defensa. Es una oportunidad que nos brinda el escenario internacional, que es fruto de mantener una política consistente con las obligaciones internacionales en materia de no proliferación de tecnologías sensitivas, que no aprovechamos aún en todas sus posibilidades.

14. La distribución de la actividad en el territorio nacional

El Ministerio de Defensa posee cuantiosas propiedades inmuebles en diversas provincias de nuestro país, muchas de ellas de gran valor de mercado. Una vez que se cuente con la planificación estratégica que se ha descrito, el Ministerio debería encarar una sistemática transferencia de actividades desde el núcleo central Pampeano-Cuyano hacia la Patagonia y los territorios insulares, el NOA y el NEA, favoreciendo el desarrollo, el empleo y una distribución más armoniosa de la población en esas zonas, procurando su integración al área Central más desarrollada.

Al encarar nuevos proyectos innovadores, la defensa debiera promover también una nueva distribución geográfica de su C+T+I+D y favorecer la creación de nodos (clusters) por medio de la radicación de los centros de investigación, los institutos de formación y las empresas del sector hacia esas regiones, con un sentido de mayor

equilibrio federal, procurando la disminución de la concentración de empresas y población en la región metropolitana.

El traslado a esas regiones de actividades actualmente desarrolladas en la Capital Federal, el conurbano bonaerense y el resto del área central puede financiarse, al menos en importante medida, por el alto precio que puede obtenerse por la venta de esas propiedades. Al mismo tiempo, el traslado permitirá abandonar viejos y obsoletos edificios y construir la infraestructura edilicia de punta que requiere la defensa del siglo XXI.

Este proceso debe acompañar, paralelamente, la nueva distribución de fuerzas y recursos en las cinco Regiones de la Defensa (que se verán más adelante), procurando complementar las acciones que otros sectores de la Administración Pública realicen en la misma dirección, promoviendo las sinergias y la integración de actividades.

15. Publicidad, transparencia y sociedad civil

Estas acciones deben ejecutarse con una permanente publicidad de los actos de gobierno, con la mayor transparencia posible y con la activa participación de la sociedad civil. La información puesta a disposición del público debe ser lo suficientemente relevante como para permitir una correcta comprensión de los objetivos y medios de nuestra política de defensa, de los valores que guían su ejecución, de la probidad con la que se utilizan y el destino que se da a los fondos públicos que la sociedad invierte en su preservación.

Entre la información que debiera brindarse al público también puede agregarse:

- o Los programas de educación de las Fuerzas Armadas y los Administradores Nacionales de la Defensa.
- o El llamado a concurso público, abierto y competitivo de los profesores de las academias militares, que no dicten materias específicamente confidenciales.
- o Los CCVV de esos profesores en ejercicio.
- o Los trabajos académicos realizados por los alumnos de los diversos institutos de formación.
- o Integrar al Congreso y sus Comisiones en la definición y ejecución de los aspectos de largo plazo de la política de defensa.
- o Tener un Vocero oficial que regularmente informe a la prensa sobre las actividades que se desarrollan.
- o Publicar los resultados de auditorías externas sobre las cuentas y el desempeño.

- o Establecer la trayectoria profesional y la capacitación como criterios esenciales para los ascensos y destinos que no requieren acuerdo del Senado.

16. Un lustro de transición hacia la política de defensa del Siglo XXI

Una política de defensa de largo plazo requiere un diagnóstico previo y una planificación de la obtención y mantenimiento de las capacidades necesarias para poder llevarla a cabo exitosamente. Ambos elementos deben ser compartidos por los partidos políticos mayoritarios, de modo que se conviertan en una Política de Estado que le asegure la continuidad del apoyo político y presupuestario y la sustraiga de la competencia política cotidiana. Este proceso exigirá tiempo, no sólo porque habrá que crear las instancias profesionales de diagnóstico y planeamiento, sino porque también requerirán su articulación con la política exterior y la construcción posterior del indispensable consenso político.

Si bien este conjunto de tareas esenciales puede avanzar relativamente rápido en caso de reunirse las condiciones políticas y presupuestarias óptimas, conviene partir del presupuesto de que la realidad política puede requerir un cierto tiempo para acordar una Política de Estado. Como se ha explicado, la unidad de medida razonable para la planificación de la política de defensa son cinco años. A continuación, se desarrolla un conjunto de medidas para desarrollar en el primer lustro de una nueva política (2016-2020), que son conducentes a crear las condiciones para poder desarrollar una política de largo plazo. Una vez que esa estrategia sea adoptada, las medidas propuestas no sólo serán compatibles, sino que habrán creado mejores condiciones para su más rápida y eficiente puesta en práctica.

1. Un presupuesto para un lustro de transición

La primera pregunta que se hacen todos los expertos en este tema es cómo establecer el presupuesto óptimo de la defensa. La respuesta a esta pregunta ya ha sido formulada: el presupuesto óptimo es aquel que permite realizar de manera racional y exitosa las cuatro funciones básicas de la defensa, garantizando la seguridad de la República, que consiste en que todas las amenazas a nuestros intereses vitales pueden ser disuadidas y, en caso de ejecutarse, pueden ser contrarrestadas de manera eficiente, y todos los riesgos y vulnerabilidades han sido reducidos a un nivel que resulte soportable. Por lo tanto, el presupuesto óptimo en el largo plazo surgirá de las instancias de diagnóstico y planeamiento que establecerán las necesidades de nuestra defensa.

Sin embargo, durante el primer lustro de transición debe adoptarse algún criterio para establecer el presupuesto mínimo que requerirá el Ministerio para ese período.

Para establecer esa cifra provisoriamente, nuestra propuesta es partir de ciertos presupuestos:

- a) En el período 2016-2020 la Argentina no enfrentará una amenaza militar significativa.
- b) El modelo debe buscarse en el presupuesto mínimo de defensa que utilizan las democracias avanzadas y los países relevantes para nuestra defensa.
- c) La estimación del valor del PBI en cinco años.

Cuando analizamos el presupuesto de defensa de las democracias avanzadas, vemos una coincidencia en que su expresión mínima se ubica entre el 1 y el 1,5 por ciento del PBI (por supuesto, hay que tener en cuenta al evaluar este porcentaje que todas ellas cuentan con el paraguas de la protección estadounidense). El presupuesto de los ocho países relevantes para nuestra defensa, como se muestra más adelante, refleja también la misma tendencia: si exceptuamos a los Estados Unidos, el promedio del resto es del 1,75 por ciento del PBI.

Presupuesto de Defensa como porcentaje del PBI 2012	
Bolivia	1,47
Brasil	1,47
Chile	2,04
Estados Unidos de América	4,35
Paraguay	1,66
Perú	1,28
Reino Unido	2,49
Uruguay	1,95

Fuente: CIA Factbook

Si estimamos (de manera muy conservadora) el PBI argentino para 2020 en 400.000 millones de dólares, podemos deducir que un presupuesto mínimo del 1 por ciento del PBI resultaría en unos 4.000 millones de dólares. Si el presupuesto nacional en esa fecha es del 30 % del PBI, el presupuesto de la defensa representaría una cifra cercana al 3,5 por ciento del presupuesto nacional, lo que parece una cifra razonable para la preservación de nuestros intereses vitales, el cumplimiento de las competencias ministeriales y el apoyo de nuestra política exterior. No incluimos en el presupuesto del Ministerio de Defensa el costo de las pensiones y retiros militares, porque, en realidad, son partidas que se cubren con los presupuestos asignados a la seguridad social por su carácter de funcionarios del Estado, así como sucede con el presupuesto del resto de los Ministerios, aún cuando tengan un régimen específico de retiro y jubila-

ción para sus funcionarios.

La siguiente estimación necesaria es cómo asignar los fondos dentro del Ministerio. Para ello deben establecerse también ciertos presupuestos, que se derivan de los anteriores. Como se ha dicho, hasta que se cuente con un diagnóstico y planeamiento de los recursos necesarios, el monto mínimo para el primer lustro de transición permitiría enfocar los esfuerzos en la vigilancia y contralor de lo que sucede en nuestro territorio, la construcción de una capacidad defensiva, la reorganización de los recursos existentes y en la puesta en marcha de los instrumentos de diseño y ejecución de la política de largo plazo.

Para este limitado pero esencial objetivo, nuestra estimación mínima de las fuerzas armadas necesarias es la siguiente:

Ejército:	40.000 efectivos
Armada:	25.000 efectivos
Fuerza Aérea:	15.000 efectivos
Total:	80.000 efectivos

Si calculamos un costo total promedio mensual de 2.000 dólares por cada efectivo, el presupuesto asignado a los sueldos de estos 80.000 efectivos equivaldría a, aproximadamente, 2.000 millones de dólares, el 50 por ciento del total presupuestado. A ello debería sumarse el equipo moderno necesario para cada uno de estos efectivos, que podemos calcular en 3.000 dólares por cada uno, lo que da un total de 240 millones de dólares. La cifra total estimada permitiría también asignar 500 millones de dólares anuales para el equipamiento en sistemas de armas y materiales para las fuerzas armadas. A ello podría aún sumarse una partida de 260 millones de dólares como presupuesto del Ministerio de Defensa como tal y, finalmente, los 1.000 millones de dólares restantes estarían destinados a cubrir el funcionamiento de toda la estructura. Veamos estas cifras en un cuadro:

Presupuesto Estimado (dólares)	
Salarios	2.000.000.000
Equipamiento de efectivos	240.000.000
Sistemas de armas y materiales	500.000.000
Ministerio de Defensa	260.000.000
Funcionamiento	1.000.000.000
Total	4.000.000.000

El presupuesto del Ministerio se iría incrementando también a medida que las industrias militares y ciertos organismos de investigación relacionados con la defensa vuelvan a su órbita, porque deben hacerlo con los presupuestos que tienen asignados en los ministerios a los que actualmente pertenecen.

La asignación de este presupuesto debe planificarse a lo largo de cinco años, para alcanzar en 2020 los 4.000 millones estimados, pero si el crecimiento de la economía nacional lo permitiera antes, su asignación debiera realizarse tan pronto como el Ministerio pueda ejecutar las diversas acciones que requiere la transición.

2. Una nueva distribución de los recursos en el territorio nacional

La actual distribución de las fuerzas y los comandos a lo largo del territorio nacional es aún, en gran medida, el producto de la subsistencia de perspectivas y concepciones que pertenecen al pasado. La defensa nacional en el Siglo XXI debe estar guiada exclusivamente por las necesidades que surgen de cumplir con sus cuatro funciones básicas y ser el producto final del diagnóstico y la planificación de largo plazo. Sin embargo, durante el primer lustro de transición debiera encararse una reforma de la distribución de las fuerzas y los comandos en el territorio que sea funcional a las adaptaciones que surjan de las necesidades del largo plazo.

Con este objetivo en la mira, las fuerzas deben estacionarse armoniosamente en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las realidades de las distintas regiones. La zona Central pampeano-cuyana es la más protegida del exterior, la que cuenta con las mejores vías de comunicación, más alto nivel de vida y concentración de la población y la producción de bienes y servicios. Su proyección marítima tiene importancia por ser la vía principal de nuestro comercio y por la extensión de la plataforma continental y riqueza de la ZEE. La zona del Noroeste es un área más desprotegida que la central, particularmente por la complejidad de las fronteras y el accionar del narcotráfico y redes ilegales. Algo similar ocurre en el Noreste, aunque la mayor eficiencia de los Estados brasileño y uruguayo disminuye ligeramente el accionar de estos grupos. Ambas áreas contribuyen a la seguridad del área Central. El área Norpatagónica, si bien contribuye también a la seguridad del área Central, tiene gran significación por su proyección marítima. Finalmente, el área Austral es la zona más crítica para nuestra defensa, por la escasez de población y actividad económica, la extensión del dominio marítimo e insular, la proyección antártica y la controversia de soberanía con el Reino Unido. La zona también tiene bajo su responsabilidad los pasos marítimos hacia el Pacífico.

Estos elementos hacen aconsejable la división del país en cinco grandes áreas de la defensa: Noroeste, Noreste, Central, Norpatagónica y Austral. Los comandos de esas regiones (que deben incluir a las tres fuerzas armadas, el EMC y el Ministerio de Defensa actuando conjuntamente) debieran establecerse en un lugar central a cada una

de ellas. En función de las realidades indicadas, deberían distribuirse las fuerzas armadas en cada región. Considerando en número de efectivos propuesto para la transición, podrían establecerse del siguiente modo:

REGION	EJERCITO		ARMADA		FUERZA AÉREA		TOTAL	
	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%
NOA	12.000	30	0	0	3.750	25	15.750	20%
NEA	10.000	25	0	0	3.000	20	13.000	16%
CENTRO	4.000	10	5.000	20	1.500	10	10.500	13%
PATAGONIA N.	6.000	15	7.500	30	3.000	20	16.500	21%
AUSTRAL	8.000	20	12.500	50	3.750	25	24.250	30%
TOTAL	40.000	100	25.000	100	15.000	100	80.000	100%

Si bien la Armada Nacional no tiene efectivos en las dos regiones del Norte, dado que los grandes ríos interiores desembocan en la región Centro en la que está presente, debiera estar representada en los cinco comandos, porque las acciones en el mar pueden servir de apoyo en situaciones que afecten esas regiones. Las razones desarrolladas más arriba explican esta distribución de fuerzas en el territorio. Los comandos regionales integrados, en los que participará también el Ministerio de Defensa, organizarán la distribución de las diversas unidades militares en sus respectivas áreas, de manera que se apoyen unas a otras trabajando de manera integrada y común. A su vez, los cinco comandos organizarán el conjunto de sus fuerzas de modo que puedan concurrir en asistencia mutua en caso de necesidad. Este nuevo despliegue contribuirá también a la distribución más armoniosa de la población en todo el territorio. Como se ha dicho, una parte de los recursos para esta redistribución física puede provenir de la venta de propiedades que ya no resulten necesarias en diversas áreas y, particularmente, en la Central.

3. Inventario de todas las competencias administrativas asignadas al Ministerio. Identificación de las capacidades necesarias para la ejecución exitosa de las competencias administrativas

Otra tarea que debe encararse durante el primer lustro de la transición es el inventario detallado de todas las competencias del Ministerio y la definición de los medios y recursos para llevarlas a cabo exitosamente. Por ejemplo, deben definirse los medios con los que organizará la búsqueda y rescate en el mar. La Argentina tiene asignada una zona cercana a los 16 millones de kilómetros cuadrados, que fue el resultado de un reconocimiento internacional a nuestra presencia en el área. No cumplir con esta importante tarea con los medios más modernos y eficaces resulta en una señal dirigida a la comunidad internacional de desinterés en la zona, algo que es contradictorio con nues-

tra reivindicación sobre el Atlántico Sur, sus Islas y la Antártida. En ambas zonas, son otras potencias las que están ejerciendo esa función ante la inacción argentina. Es urgente, pues, dotarse de los medios y los planes necesarios para cumplir efectivamente esta importante obligación internacional.

Otro ejemplo de estas competencias administrativas es el apoyo a la actividad antártica, en la que el Ministerio cumple un rol determinante. La Antártida forma parte del territorio nacional y, por lo tanto, de nuestros intereses vitales, aunque el Tratado Antártico haya puesto un paréntesis a las reclamaciones de soberanía: ningún Estado reclamante ha renunciado a sus derechos sobre el territorio. Nuestro sector, por otra parte, es reclamado por otros dos países. Es, por lo tanto, una tarea urgente dotarse de los medios necesarios para continuar y ampliar nuestra presencia y actividad en la zona. Complementariamente, debe impulsarse decididamente la ejecución del Polo Logístico Antártico de Ushuaia, que reforzará la proyección internacional de nuestro país como un actor clave en ese continente y promoverá el desarrollo de un área crítica de nuestro territorio austral.

4. Carrera de Administradores de la Defensa

Como se ha explicado más arriba, esta tarea es esencial para contar con una administración moderna y democrática de la defensa. Para el fin del lustro de transición, la carrera debiera estar en pleno funcionamiento, y el mecanismo de reclutamiento suficientemente difundido en todo el país, para asegurar una adecuada representación geográfica federal.

5. Unidad de Diagnóstico y Unidad de Planeamiento

Estas dos Unidades son críticas para el diseño de la política de defensa y su ejecución.

Respecto de la Unidad de Diagnóstico, deberá establecerse:

- a) la composición de sus miembros en función de las especialidades requeridas para su trabajo
- b) la articulación con los cinco servicios de inteligencia del Ministerio (MIN-DEF, EMCO, FFAA)
- c) Los presupuestos teóricos y los modelos sobre los que efectuará sus estimaciones
- d) Las modalidades de su trabajo y los métodos por los que mantendrá actualizadas sus estimaciones
- e) La estructura y periodicidad de sus Informes
- f) Las relaciones con otros organismos similares y, en particular, con la Cancillería.

- g) El mecanismo de aprobación de sus conclusiones para su envío a la Unidad de Planeamiento
- h) La participación de los partidos mayoritarios en el Congreso de la Nación para acordar su aprobación
- i) La publicidad que se dará a las conclusiones básicas (Libro Blanco, Estrategia Nacional de la Defensa, etc.)

Los puntos a); c); d); e); f) e i) de la Unidad de Diagnóstico son también aplicables a la Unidad de Planeamiento. A ello debe sumarse:

- a) La incorporación a su análisis, en adición a la estimación de la Unidad de Diagnóstico, de las necesidades de la política exterior y los requerimientos de las otras competencias del Ministerio, de modo que se integren armoniosamente en la planificación a realizar.
- b) Al desarrollar su tarea, tener en cuenta los objetivos políticos que le indique la conducción del Ministerio en acuerdo con la Cancillería y otras áreas de gobierno, respecto de los objetivos generales que deben procurarse obtenerse por medio de las acciones. Nos referimos, por ejemplo, al desarrollo de la ciencia y la tecnología nacionales; la conformación de empresas nacionales competitivas internacionalmente; el desarrollo armónico de las diversas zonas geográficas; las necesidades de las cinco Regiones de la Defensa; el apoyo a la cooperación internacional y la política de alianzas; la actividad en la Antártida, etc.
- c) La participación de los partidos mayoritarios en el Congreso de la Nación para acordar su aprobación y asegurar el apoyo presupuestario de largo plazo que requerirá su ejecución.

6. Identificación de los primeros ocho países relevantes

La identificación de los países relevantes para nuestra defensa debe basarse en la estimación de la Unidad de Diagnóstico y luego ser complementado con las conclusiones de la Unidad de Planeamiento y las necesidades de nuestra política exterior, lo que se desarrollará a lo largo del lustro de transición. Sin perjuicio de ello, puede estimarse de antemano que existen ocho países que serán relevantes para nuestra defensa en los próximos veinte a treinta años, con los cuales puede comenzar el análisis y planificación de las grandes líneas de acción en materia de política de defensa general en coordinación directa con la Cancillería.

Ellos son: los cinco países limítrofes (Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia y Chile); el Perú, que ha sido nuestro aliado desde la Independencia y juega un rol clave en la seguridad del Cono Sur; Gran Bretaña, con quien mantenemos una controversia de soberanía y los Estados Unidos de América, por su rol en el mundo. Estos dos últi-

mos países son también relevantes para nuestra defensa por las estrechas relaciones que mantienen con los otros seis países relevantes indicados; por su presencia en nuestra zona de directo interés estratégico y por la realización de maniobras militares regulares en el Cono Sur.

7. Establecer una interfase de coordinación y análisis con la Cancillería

La creación de este mecanismo es urgente y debiera ser considerado entre las prioridades de la gestión de ambos Ministerios.

8. Sistema Informático Integrado, comenzando por Administración y Presupuesto, Personal y Procedimientos Administrativos

Como se ha explicado, no puede haber una gestión democrática, transparente y racional de la política de defensa si no se cuenta con un único procedimiento administrativo en cuya cumbre de la pirámide de conducción se encuentre el Ministerio de Defensa. Por lo tanto, el diseño e implementación de un sistema informático unificado en el que se desarrolle todo el procedimiento administrativo de manera supervisada y conducida por el Ministerio de Defensa, es una prioridad. El proceso puede comenzar con el establecimiento de las nuevas cinco Regiones de la Defensa: la mudanza de los comandos de los cinco niveles (MINDEF, EMCO, FFAA) a sus nuevos destinos brinda la oportunidad para comenzar a trabajar utilizando el nuevo sistema, integrando luego, paulatinamente, a los demás sectores. Se trata de una prioridad que debiera estar implementada en su totalidad antes de finalizar el primer lustro de la transición.

9. Inventario completo de armas y equipos. Qué debe descartarse, qué puede modernizarse con la tecnología más avanzada disponible. Ecuación razonable entre costo de la modernización, vida útil y costo de recambio por nuevo

Esta estimación es esencial no sólo para saber exactamente con lo que contamos, sino también para decidir las eventuales inversiones científicas, tecnológicas e industriales de la defensa. Hasta que las unidades de diagnóstico y planeamiento hayan concluido su tarea, no parece adecuado adoptar decisiones de fondo sobre materiales y equipos. Sin embargo, debe equiparse, aunque sea de manera provisoria, al Ministerio y las fuerzas armadas con los equipos mínimos para realizar adecuada y eficientemente sus tareas durante el lustro de transición.

10. Transferencia de las industrias de la defensa al Ministerio

11. Reorganizar el sistema científico y tecnológico de la defensa, con vistas a desarrollar las sinergias entre ciencia, tecnología, innovación, desarrollo y producción

12. Integrar la ciencia, tecnología, innovación, desarrollo y producción para la defensa con las necesidades de las cinco regiones, favoreciendo la creación de nodos (clusters) de actividades similares o complementarias y la transferencia de actividades hacia las zonas menos pobladas

Estas acciones debieran también estar concluidas durante el primer lustro. La Unidad de Planificación debe intervenir decisivamente en este proceso, procurando que la eventual mudanza de actividades de la Región Central al resto de las cuatro regiones sea utilizada también para facilitar la incorporación de las tecnologías más modernas. Por ejemplo, el Polo Logístico Antártico debe desarrollarse pensando en la provisión de los servicios más modernos y avanzados y, paralelamente, en las necesidades de la Región Austral. Su instalación aumentará el número de personal ocupado y facilitará las tareas de la defensa e investigación en la zona. Es necesario pensar todas estas acciones con una perspectiva integradora.

13. Sistema moderno común de comunicaciones seguras

Esta es una necesidad que hace a la esencia de la defensa y que puede ser desarrollada en el país, a través de INVAP, la CONAE, ARSAT y otras empresas e instituciones públicas y privadas, desarrollando un nuevo campo de exportación de productos de alta tecnología.

14. Establecer la capacidad mínima de patrulla y vigilancia del territorio, comenzando por las fronteras y espacios marítimos. Concluir la radarización militar completa de todo el territorio.

Esta tarea es también una prioridad para el primer lustro. No puede haber espacios del territorio nacional sin supervisión ni control de la defensa.

15. Sistema satelital de observación y empleo para la defensa

16. Desarrollar un sistema antimisiles y de defensa aérea

17. Desarrollar un sistema de detección de submarinos

Estos tres elementos, junto con el anterior, no sólo hacen a la esencia de una política de defensa no agresiva, sino que son indispensables para la protección de los intereses vitales. Los tres elementos pueden ser desarrollados en el país. En materia de observación satelital, la capacidad existe tanto en la CONAE como en INVAP. Con relación a los dos últimos, durante el período que pueda requerir su desarrollo y fabricación, podrían adquirirse un mínimo de equipos del exterior, que servirían también como entrenamiento de personal.

17. Una Política de Estado para la defensa argentina del Siglo XXI

El país se acerca a la celebración de sus 200 años de vida independiente en medio de la perplejidad ante su declinación relativa tanto frente a sus vecinos como en el concierto internacional. Muchos analistas tienden a considerar que la situación actual es el producto de una incapacidad histórica para definir y ejecutar nuestras ambiciones estratégicas en el largo plazo. Sin embargo, mantenemos viva en nuestra memoria histórica haber sido un país que enfrentó sus dificultades con valentía e inteligencia y articuló su política de defensa con su política exterior para consolidar sus fronteras, su unidad nacional y un gobierno federal. Estas condiciones nos llevaron a ser uno de los grandes países del mundo.

La Argentina tiene una nueva oportunidad porque están dadas todas las condiciones para volver a ser un gran país en el concierto de las naciones. Las tareas que tenemos por delante son todas realizables y financiables con el actual nivel de desarrollo económico. Lo que necesitamos para llevarlas adelante es acordar una Política de Estado entre los partidos mayoritarios, que le otorgue el necesario apoyo político y presupuestario a lo largo del tiempo que requerirá su implementación exitosa, manteniéndola alejada de las controversias y la competencia política cotidianas.

La política de defensa que necesitamos para el siglo XXI no presenta la complejidad que tuvo hace 200 años consolidarnos como nación independiente. La Argentina, además, no tiene vocación expansionista ni imperialista, ni reclama territorios irredentos de sus vecinos. La única controversia que mantenemos es por un territorio ocupado por un resabio colonial. Nuestra política de defensa, por lo tanto, no persigue ningún objetivo agresivo; todo lo contrario, es una política de defensa basada en la cooperación y en la integración con los vecinos. Pero como hemos visto, para llevar a cabo exitosamente esta política de cooperación e integración, debemos dotarnos de los medios para participar equilibradamente en ella.

Las diferencias entre aquellos que están a la vanguardia de los conocimientos científicos y técnicos y que poseen los medios para ejercer las funciones estatales en todos los campos y los que no las poseen se expande aceleradamente, al ritmo de la innovación y de acuerdo con las disponibilidades y decisiones presupuestarias para contar con las capacidades necesarias para ejercerlas. Esas diferencias agregan una nueva dimensión a los planos en los que se descompone el poder real que tiene cada Estado.

Todos los días se construye el poder mundial en un conjunto de tableros en los que juegan su rol la política exterior, la política de defensa, la política financiera y bancaria, la política comercial y la política científico-tecnológica, entre otras. Nuestra política de defensa debe partir del reconocimiento del hecho de que alguien

se está ocupando de lo que nosotros abandonamos, en cada uno de esos tableros, incluyendo la seguridad de nuestras regiones de interés estratégico: lo prueba, entre otros ejemplos, la cadena de bases militares a lo largo de todo el Atlántico, desde el Ártico a la Antártida. Nuestros intereses vitales y los objetivos de nuestra política exterior requieren que nos dotemos de los medios y las políticas adecuadas para no quedar a merced de otros que están diseñando, fijando estándares y estableciendo las reglas sin nuestra participación. Es muy importante para el despliegue de una política exterior y de defensa independiente no terminar formando parte de la periferia construida por las estrategias y las capacidades de otros países. La periferia es la contracara de la hegemonía. Allí donde no estén la capacidad y la estrategia argentina para participar en el diseño de un orden de seguridad regional y global, estarán otras potencias diseñando el orden de acuerdo a sus intereses.

Tenemos, pues, que fortalecer nuestra voluntad nacional y contar con las capacidades para fijar nuestros propios objetivos, darnos nuestras propias políticas, analizar el escenario internacional con la punta seca del compás centrada en nuestros intereses nacionales y asignar los recursos allí donde están nuestros intereses vitales de largo plazo, como hace toda democracia avanzada del mundo. Nuestra participación activa en el escenario estratégico internacional también nos brindará la oportunidad de promover los valores democráticos, la plena vigencia de los derechos humanos, el uso responsable de las tecnologías y la preservación del medio ambiente para las futuras generaciones.

De esta manera, habremos iniciado una nueva etapa con el comienzo de nuestro tercer centenario y honraremos a los padres de Patria que se sacrificaron por nuestra independencia y nos dejaron no sólo la octava superficie entre los países del mundo, sino una de las más bellas y dotadas geografías.

18. Glosario

Amenaza: *Anuncio o indicio de una acción que está dirigida a provocar la pérdida, daño o destrucción de un interés. Las amenazas relevantes para la defensa nacional son aquellas dirigidas a provocar la pérdida, daño o destrucción de un interés vital. La política de defensa también puede ser requerida por la política exterior a contribuir para contrarrestar otras amenazas que no están dirigidas contra nuestros intereses vitales.*

Contención: *Política de un Estado dirigida a evitar la expansión del poder de un régimen hostil, utilizando tanto medios políticos (como las alianzas con países vecinos) como militares (como el desplazamiento de efectivos y armas a zonas próximas al eventual conflicto o régimen hostil). La contención está dirigida a convencer que el costo de consumir la amenaza será mayor que el beneficio que pueda extraerse de esa*

acción, procurando evitar el uso de la fuerza armada.

Cultura estratégica (en materia de política de defensa): *El conjunto de ideas, experiencias e influencias filosóficas, históricas, políticas, culturales y sociales que inciden en la definición de los intereses vitales de un país y afectan su proceso de toma de decisión para prepararse y actuar en defensa de esos intereses vitales.*

Cultura estratégica (en materia de política exterior): *El conjunto de ideas, experiencias e influencias filosóficas, históricas, políticas, culturales y sociales que inciden en la manera en la que un país comprende su relación con el resto del mundo, diseña y ejecuta su política exterior en el largo plazo.*

Disuasión: *Anuncio de la decisión de utilizar la fuerza armada en defensa y preservación de un interés bajo amenaza. La disuasión está dirigida a convencer que el costo de consumir la amenaza será mayor que el beneficio que pueda extraerse de esa acción, procurando evitar el uso de la fuerza armada.*

Escenario estratégico internacional: *Dimensión del escenario internacional en la que están en juego nuestros intereses vitales.*

Escenario internacional: *Ámbitos y circunstancias externas en las que actúa la política exterior.*

Espacio estratégico: *Ámbito en el que están en juego nuestros intereses vitales. La naturaleza de estos ámbitos es diversa, pues comprende tanto el territorio físico nacional como otras dimensiones en las que los intereses vitales pueden ser amenazados o puestos en riesgo, como el ciberespacio o las comunicaciones relacionadas con la defensa nacional.*

Interés nacional: *Bien cuyo valor justifica su protección u obtención por parte del Estado.*

Interés vital: *Interés sin el cual no hay un Estado-Nación y, por lo tanto, en cuya defensa y preservación una sociedad está dispuesta a utilizar, en última instancia, la fuerza armada.*

Objetivo Nacional: *Meta cuya finalidad es la protección u obtención de un interés nacional. La política de defensa puede ser requerida por la política exterior a contribuir al logro de un objetivo nacional.*

Oportunidad: *Situación que puede ser explotada para crear, desarrollar o ganar un interés. La defensa se ocupa de analizar y aprovechar las oportunidades existentes o futuras de consolidar nuestros intereses vitales. La política exterior puede*

también requerir el concurso de la política de defensa para el aprovechamiento de una oportunidad para la obtención de un objetivo nacional.

País relevante (para la defensa): *Aquel país que está en condiciones de amenazar o colocar en riesgo nuestros intereses vitales o que es un país aliado o con el que desarrollamos políticas de cooperación en materia de defensa.*

Riesgo: *Situación que puede provocar la pérdida, daño o destrucción de un interés. Los riesgos relevantes para la defensa nacional son aquellas situaciones que pueden provocar la pérdida, daño o destrucción de un interés vital. La política de defensa también puede ser requerida por la política exterior a contribuir para contrarrestar otros riesgos que no afectan nuestros intereses vitales.*

Seguridad estratégica: *Situación en la que se encuentra un país cuando todas las amenazas a sus intereses vitales pueden ser disuadidas y, en caso de ejecutarse, pueden ser contrarrestadas de manera eficiente, y todos los riesgos y vulnerabilidades que puedan afectarlos son reducidos a un nivel que resulta tolerable, en función de los costos y beneficios que involucran.*

Vulnerabilidad: *Debilidad o falencia que puede ser explotada para provocar la pérdida, daño o destrucción de un interés. Las vulnerabilidades relevantes para la defensa nacional son aquellas que pueden ser explotadas para provocar la pérdida, daño o destrucción de un interés vital. La política de defensa también puede ser requerida por la política exterior a contribuir para contrarrestar otras vulnerabilidades que no afectan nuestros intereses vitales.*

