

cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO

EN MEMORIA



REPENSAR LA DEFENSA



Año 8 - Nº 43
Abril de 2021

Universidad de Belgrano

Presidente:
Doctor Avelino Porto

Vicepresidente de Gestión Institucional:
Profesor Aldo J. Pérez

Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:
Doctor Eustaquio Castro

Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)

Director:
Doctor Horacio Jaunarena

Colaboraciones:
Fundación SenD

Contacto:
Zabala 1837 – C1426DQG
4788-5400
cedef@ub.edu.ar

VIEJOS PROBLEMAS Y NUEVOS DESAFÍOS

Hace tiempo, Ortega y Gasset en sus reflexiones señalaba que una de las características de su época era la aceleración en el sentido que, las circunstancias y los hechos cambiaban y se sucedían a una velocidad cada vez mayor.



La observación del pensador español, fue ratificada con el transcurrir de los años. Lejos de detenerse, la velocidad de los cambios se acrecentó y nuevas amenazas, nuevos desafíos antes impensados, colocaron a la humanidad en la necesidad de dar respuestas a preguntas que antes nadie se había formulado.

Las respuestas que nos requiere nuestra Defensa y nuestra Seguridad, tienen escasa relación con lo que pensamos hace más de treinta años, que es la edad que tienen nuestras leyes que se ocupan de ellas.

La consecuencia de no actualizar nuestro plexo normativo contribuye a que también resulten obsoletas nuestras previsiones en materia de doctrina, estructura, equipamiento, asignaciones presupuestarias, etc.

Las decisiones a tomarse deberán surgir del consenso entre las distintas fuerzas políticas, única manera de darle la fuerza que las mismas requieren para su efectiva implementación.

Frente a dicha realidad, desde este ámbito convocamos a contribuir con opiniones, al objetivo de construir los consensos para elaborar las políticas de estado en condiciones de dar respuesta a los desafíos que los nuevos tiempos proponen a nuestra Patria.

Dr Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

INTRODUCCIÓN

“¡Triste época la nuestra! Es más fácil desintegrar un átomo que un prejuicio.”
Albert Einstein

Cuando el prejuicio reemplaza al raciocinio por causa, entre otras, de razones ideológicas o subalternas al interés nacional, se ingresa en un camino que indefectiblemente afectará la integridad de la Nación.

Sin duda, dicha afectación variará en sus consecuencias según el asunto o área que se trate. La realidad lo demuestra periódicamente, con independencia de lo comprobado por la historia de las naciones en cualquier punto del planeta.

La función “Defensa”, en tanto responsabilidad inherente al gobierno de la Nación, no queda exenta de los efectos de dicho fenómeno. Por tal motivo este Centro de Estudios propone poner en agenda la necesidad de evaluar la concepción que ilumina el tratamiento de nuestra Defensa Nacional en el marco de un nuevo siglo, así como las posibles consecuencias de la evolución en curso de las variables que la condicionan.

Siempre es menester mantener presente la esencia de la “defensa”, que consiste en la “acción por reacción”, lo que implica disponer de la suficiente atención para detectar las amenazas oportunamente a fin de ejercer una eficiente reacción. Es ante esta última exigencia, en cuya satisfacción nuestra Nación asumió un dilema que, independientemente del costo para contenerlo, aún genera prejuicios que afectan la eficiencia de la respuesta.

Se trata del dilema de la “seguridad”, entendiendo por ésta la “ausencia de riesgos” y por tanto su detección temprana para reducirlos o eliminarlos. Sin embargo, razones prominentemente ideológicas pervirtieron el concepto de Seguridad Nacional, es decir la acción para detectar los riesgos que puedan afectar a la Nación y contenerlos, reducirlos o eliminarlos oportunamente.

A partir de dicha circunstancia el Estado asumió un complejo entramado de normas, instituciones, erogaciones, superposiciones e ineficiencia en la materia, que debería ser debatido y eventualmente repensado. Las diversas fuerzas Policiales, de Seguridad y Armadas que ostenta la Nación y sus autonomías son excepcionales en el contexto de las naciones, incluyendo algunas potencias internacionales. La percepción de esa realidad se profundiza y evidencia, al verificar el nivel de vida y de seguridad de sus habitantes.

Asimismo, es perceptible que la seguridad de la Nación y la respuesta a cualquier materialización de acciones contra su integridad, demuestran una seria desarticulación, generando una situación de riesgo inadmisibles para un Estado eficiente.

Repensar la Defensa exigirá efectuar un análisis retrospectivo de la función, evaluar la actual situación y verificar las implicancias de los mandatos que la regulan. En tal sentido será importante convalidar el actual contexto regional e internacional, así como su probable evolución, evitando “mirarnos el ombligo” en lugar de enfocar hacia el horizonte lejano que nos dará previsibilidad en cualquier medida que se adopte.

SITUACIÓN

“Ninguna cosa tiene su valor real ni efectivo en sí mismo, sólo tiene el que nosotros le queremos dar; y éste se liga precisamente a la necesidad que tengamos en ella; a los medios de satisfacer esta inclinación; a los deseos de lograrla y a su escasez y abundancia.”

General Manuel Belgrano

La Defensa Nacional Argentina, está concebida y regulada por un cuerpo legal que se sustenta tanto en la Constitución Nacional como en los Tratados Internacionales suscriptos por la República Argentina. En dicho marco, del conjunto de normas que compone dicho cuerpo, es mandante la Ley 23.554 (Ley de Defensa Nacional). Dicha norma, eje legal en la materia, fue sancionada en el año 1988, gozando a la fecha de una antigüedad superior a los treinta y tres años.

En un contexto universal caracterizado por la aceleración de los tiempos y el consecuente cambio de entornos y situaciones a velocidades que difícilmente asumimos, es lógico que las normas establecidas para una determinada época y dispuestas a regular las soluciones de los problemas planteados en aquellas circunstancias, comiencen a resentir su efectividad y requieran de la oportuna revisión o ajuste a los nuevos tiempos.

La ley para regular nuestra Defensa definió un paradigma que no sólo ajustó la normativa del área a los tiempos que corrían, sino que constituyó una concepción con rango de dogma. Sin embargo, habiendo transcurrido más de un cuarto de siglo bajo éste, se presenta prudente una evaluación objetiva sobre la vigencia de tal paradigma, así como la ponderación de su caducidad.

Hoy vivimos circunstancias políticas nacionales e internacionales notoriamente diferentes a las que enmarcaron la promulgación de la ley en cuestión, lo cual impondría su adecuación desde la propia conceptualización de la “finalidad de la defensa”, incluyendo el concepto de “agresión” y otros tantos relacionados como el “control de los espacios”, los nuevos espacios como el cibernético y otros que asoman en el horizonte de la ciencia y de la imaginación creativa.

En dicho marco, verificamos que tradicionalmente la función defensa es asociada a cuatro ámbitos de acción: el aéreo, naval, terrestre y aeroespacial. Sin embargo la modernidad impone ampliar esa dimensión tipificada como “superficial”, exigiendo enfocarla bajo el concepto de “trans superficialidad” que básicamente incorporaría la esfera espacial y la submarina.

Dicha revisión y eventual adecuación a las exigencias de la modernidad así como a las actuales circunstancias que la condicionan, constituye una imposición por causa de la notoria evolución sucedida en todos los órdenes de la vida de las naciones al igual que de la propia humanidad.

Ante el prolongado período que superaría la vigencia de los instrumentos legales por imperio de la acelerada evolución del tiempo y consecuentemente de las particularidades que la afectan, este Centro de Estudios observa la necesidad de rever el estado de la “defensa” en el orden internacional y nacional, para eventualmente modernizar el plexo legal que regula tan delicada función de la Nación.

DEL ENTORNO EXTERNO

En el mundo actual, la defensa de las naciones contempla la globalización como un contexto fundamental que acentúa la soberanía nacional, en tanto constituye un asunto de estado frente a dicho proceso.

Asimismo, en el ámbito militar se encara una carrera espacial individual y no internacional, que implica la organización de fuerzas específicas para tal ámbito particular. Dicho espacio pasa a ser un ámbito de interés y de conflicto internacional, donde la República Argentina tiene intereses. La base de otra nación en nuestro territorio patagónico lo confirma.

Los mares se revalorizan como espacios sobre los cuales implementar controles y actos concretos de soberanía. En este sentido se ha llegado a declarar el fondo del mar como soberano, tal como lo ejemplifica el escasamente visible suceso entre Rusia y Turquía con el fondo del Mar Caspio. En otro caso, el Ártico ofrece un ejemplo actual donde varios países lo reclaman y actúan en consecuencia, en contraposición a la República Argentina que adhirió a la internalización de la Antártida. Por otro lado los Estados Unidos ha reorientado sus intereses, mediante la creación de Comandos Operativos con responsabilidad sobre regiones del Ártico, del Antártico y del Espacio.

En nuestra región, Brasil expone su Plan de Defensa 2040 haciendo lo propio respecto a la Amazonia. Allí incorpora la Guyana Francesa en el marco del BRICS, donde no adhiere ni plantea el trillado tema del medio ambiente, al tiempo que incluye la pesca ilegal en el Atlántico Sur, particularmente por el vital valor de su subsuelo.

Son sólo dos ejemplos que nos liga y obliga a repensar la Defensa, efectuando un análisis retrospectivo de la función, evaluando la actual situación y verificando el contexto regional e internacional, así como su probable evolución.

DEL MARCO NORMATIVO

Al momento de evaluar la revisión de nuestra Defensa debemos atender el marco legal específico que la regula, incluyendo todos sus actores más allá de la fuerza militar. Dicho marco comprende fundamentalmente las leyes de Defensa Nacional y de Reestructuración de las FFAA (aún sin reglamentar), el Decreto 727/2006 y las órdenes operativas de los Comandantes militares, sin perjuicio de otras no consideradas en este análisis.

En la cadena de normas legales que finaliza en la "orden operativa" impartida por el comandante militar de la menor jerarquía para el empleo de la fuerza letal del estado, los efectos de cualquier alteración en la secuencia podrían generar consecuencias impredecibles en la ejecución de la función. La historia argentina reciente ofrece una variedad de ejemplos que incluyen algunos injustificables, varios por causa de distorsiones o vacíos legales.

Cualquier inconveniente en la cadena normativa, como vacíos o desactualización, fundamentalmente en el ápice de la pirámide jurídica, generará consecuencias exponencialmente agravadas en su base, es decir en el propio empleo efectivo de los medios de la Defensa y entre ellos, la fuerza militar.

Fundada en la teoría de Kelsen, recordamos que la jerarquía de las normas establece que cuando exista contradicción entre dos de distinto nivel primará la norma superior, pauta denominada comúnmente como prelación entre las normas. Para recordar, resumimos en el siguiente gráfico un esquema sintético del marco legal básico que regula la función defensa:



Cualquier distorsión en una norma superior afectará a las inferiores. Es así que la orden operativa de un Comandante Militar podrá contener los errores o desvíos que se replican desde las normas superiores; éstos agravados por tratarse del nivel de su materialización. Esta circunstancia, no plenamente asumida por quienes encarnan cada escalón de responsabilidad, especialmente los más bajos, constituye una grave amenaza para la propia Nación.

Por ello es que dichas normas deberían ser revisadas bajo una mirada actual, moderna y superadora, en un contexto universal que tiene a la “aceleración de los tiempos” como condicionante ineludible para atender la vigencia no sólo de las normas, sino y especialmente de los paradigmas que las generan.

En segundo orden de prelación, la Ley de Defensa Nacional (ley 23.554) recoge los principios constitucionales como fundamento, diseña en su desarrollo la concepción de la Defensa Nacional y prevé sus instrumentos. Este nivel normativo debería ajustar la función a la realidad así como incluir la proyección que facilite su adaptación a los cambios por venir, los que con certeza tendrán mayor celeridad al paso de cada día.

Este régimen legal que enmarca la defensa y en particular su instrumento militar, no sólo está fundado en principios constitucionales, sino condicionado por un contexto histórico no sólo antiguo sino superado ampliamente por imperio de la evolución natural.

El progreso en todos los órdenes de la vida de las naciones ha sido notorio, destacando para nuestro país los estándares constitucionales que emergen de la reforma de 1994 y particularmente, de los tratados internacionales contemplados en la propia Constitución Nacional. Ello sin olvidar la mutación de las condiciones internacionales, regionales y de las propias exigencias estratégicas en la materia.

A la luz de la realidad de este siglo XXI, la diferenciación entre los conceptos de seguridad y defensa a partir de parámetros geográficos, no se corresponde con las características de las amenazas que enfrentamos. Por ello, se requiere un adecuado análisis repensado bajo la observación de lo que ocurre en diferentes naciones que han ido adaptando sus sistemas. Ello sin dejar de tomar plena conciencia de los cambios en la realidad nacional e internacional desde aquellos tiempos en que dichos conceptos fueron acogidos en nuestra vigente Ley de Defensa.

Naturalmente, la modernización normativa incidirá en la doctrina, el equipamiento, el adiestramiento y un sinfín de áreas que conciernen a nuestras Fuerzas Armadas y de Seguridad, consecuencias a ser evaluadas para que cualquier proceso sea ordenado.

Asimismo, en esta marco normativo, se percibe indispensable saldar una deuda de casi dos siglos para con el mandato constitucional que otorga al poder legislativo la atribución de dictar las normas para la organización y gobierno de las Fuerzas Armadas.

Independientemente del mencionado incumplimiento de la Carta Magna, la propia Ley de Defensa Nacional vigente manda a dictar nuevas leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas, también ratificado por la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.

Dicho incumplimiento, entre otros, afectó la eficiencia de la fuerza militar y consecuentemente el factor predominante del mandato principal de la Ley de Defensa. Esta carencia se agrava al contrastar con la mayoría de los países de la región, cuyas fuerzas militares son reguladas por leyes orgánicas, por similitud a los organismos nacionales instituidos constitucionalmente, como por ejemplo el ministerio público fiscal, los ministerios del poder ejecutivo nacional, los partidos políticos y otros como las fuerzas policiales y de seguridad.

La proliferación de normas relacionadas con la Defensa y particularmente con su instrumento militar, conforman un marco legal con rasgos contradictorios, anacrónico, con serios vacíos normativos y especialmente ineficiente para lograr su cometido. Sin embargo del plexo legal vigente deben destacarse los fundamentos, ideas, teorías, doctrina, etc., que rigen la función.

Consecuentemente, sobre la evaluación de dicho contexto legal deberá transcurrir el proceso de estudio, evaluación y eventual ajuste de la normativa en cuestión.

DE LA FUNCIÓN

La situación expuesta conspira inevitablemente contra la Defensa Nacional y consecuentemente, enmarca la crítica situación en la que se encuentra, debiendo plantearse la revisión de las normas afectadas; siempre teniendo en consideración las actuales características y exigencias de la seguridad global, los riesgos de las nuevas amenazas, la situación estratégica de la región y si bien es obvio, considerando que no todas las amenazas requieren una respuesta militar, la que no siempre es efectiva sino básicamente disuasiva.

La seguridad y defensa de una Nación constituyen necesidades vitales del Estado, al que le corresponde disponer de una política de estado caracterizada por su mayor permanencia en el tiempo, trascendiendo las gestiones de los gobiernos en el juego democrático de la alternancia.

La Defensa Nacional, refiere a la acción para administrar los asuntos públicos que obedecen a un interés fundamental, se constituye en una razón de estado, trasciende a los gobiernos y, por tanto, requiere del mayor consenso de los actores públicos. Es una construcción institucional compleja, resultante de la simbiosis de fuerzas políticas, acuerdos sociales y factores como la historia, la cultura y el entorno internacional, en el marco de un largo proceso dinámico, controversial y mutable.

Responde a un modelo de proyecto de nación que garantiza su desarrollo y seguridad mediante el establecimiento de metas y la selección de los medios apropiados como parte de las estrategias centrales del Estado. La defensa nacional, como garantía de seguridad y supervivencia, queda indefectiblemente involucrada en dicho proyecto.

Por ello, afrontar la revisión y renovado pensamiento de la Defensa, requerirá del mayor consenso así como de la mayor creatividad y libertad intelectual compatible, sabiendo esquivar los prejuicios, falsas ilusiones, modelos mágicos o intereses subalternos, entre otros obstáculos comunes en estos procesos.

Asimismo no debe olvidarse que este ámbito no es ajeno al proceso de desinstitucionalización que se manifiesta en otros ámbitos del quehacer nacional, fundamentalmente por el desapego a las instituciones y las leyes de la República. Sin embargo, sus consecuencias se agravan por la implicancia directa en la seguridad de la Nación y por la politización de las fuerzas militares siendo desnaturalizadas de su esencia.

En un mundo caracterizado por la globalización y la incertidumbre, la República no puede ni debe renunciar a sus responsabilidades y compromisos internacionales, debiendo estar en condiciones de contribuir a la paz y a la seguridad internacional, comenzando por el ámbito regional en donde dichos intereses son más afines.

Independientemente de las propias falencias, debería ponerse atención a las que surgen de las diversas organizaciones multinacionales relacionadas con la seguridad y la defensa, cuya excesiva burocracia, funciones habitualmente superpuestas, resultados dispares respecto de su razón de ser y escaso grado de eficiencia en el ámbito hemisférico y regional, podrían constituir una debilidad para nuestra propia seguridad. Por ello, mantener fuerzas militares sin las capacidades compatibles con los compromisos asumidos, no sólo es perjudicial para la defensa de la Nación, sino que se constituye en una grave vulnerabilidad al pretender integrar fuerzas combinadas en situación de inferioridad.

Asimismo, entre las naciones del ámbito regional podemos verificar la coherencia necesaria entre los diferentes niveles de decisión política, desde el pensamiento estratégico del más alto nivel del estado, hasta llegar a la organización de la fuerza militar, la generación de medios y la consecuente doctrina y adiestramiento.

Cualquier política de Defensa debe superar lo coyuntural y la especulación política de corto plazo, accionar positivamente en todos los foros regionales e internacionales, garantizando los propios intereses y evitando la declamación de planteos teóricos sin ninguna posibilidad de ser llevados a la práctica.

Planes plurianuales para el financiamiento de programas de equipamiento, otorgan previsibilidad no sólo a la política de defensa, sino también al quehacer de la industria correspondiente sea pública o privada. Esta condición debería ser parte de una política de estado que se encuentre atada a las necesidades de la defensa nacional proyectadas en el tiempo y no a las decisiones del gobierno en ejercicio.

La economía es un instrumento esencial en la planificación en tanto proporciona certeza y previsibilidad al precisar los recursos que el Estado está dispuesto a asignar para cumplir con los objetivos fijados por la política, para proveer seguridad a la Nación, lo cual requiere una armónica vinculación entre la política de defensa y el presupuesto nacional. Por tal razón se torna fundamental evitar las decisiones económicas de oportunidad. Las asignaciones no planificadas, coyunturales y de corto plazo no mejoran sino que agravan la situación del sistema de defensa por la consecuente imprevisión que sólo contribuye a una mayor incoherencia del conjunto y a una dilapidación a los, de por sí, escasos recursos.

El análisis de las asignaciones presupuestarias para la defensa en los países de la región, se verifica un desequilibrio en el caso de la Argentina, tanto en su relación en términos de porcentaje del PBI como en la estructura de gastos, agravado por su persistencia en el tiempo, lo cual no sólo se traduce en la peligrosa debilidad estructural del instrumento militar, sino también en un obstáculo para insertarse en un esquema de seguridad y defensa regional en condiciones de socio. La consecuencia ineludible es la generación de un desequilibrio por defecto que produce un riesgo importante aún dentro del propio marco regional.

Cuando hubo una estrecha relación entre el desarrollo nacional y la defensa nacional se produjo un impulso de industrias estratégicas que no solo generó la demanda en el sector, sino que también produjo un aporte en términos de investigación, desarrollo y producción para la defensa, lo que constituyó un círculo virtuoso que, cuando fue eficientemente gestionado, aportó al crecimiento económico de la Nación.

REFLEXIÓN

“En medio de la dificultad se esconde la oportunidad.”
Winston Churchill

Las políticas de estado y las políticas de gobierno se diferencian fundamentalmente por la categoría de los intereses atendidos, los plazos de aplicación y los objetivos procurados. Ambas son políticas públicas desarrolladas a través del estado, sin embargo las primeras nos llevan a pensar un futuro que seguramente no veremos y cuyos resultados, probablemente usufructuarán las próximas generaciones. Por ello, exigen una construcción institucional que trascienda las gestiones de un gobierno, garantice su desarrollo a través del consenso y asegure su racionalidad mediante la participación de técnicos y académicos; evitando el uso y abuso de términos que cada vez generan mayor confusión y desconfianza.

La capacidad de defensa de la nación, como garantía de su seguridad y desarrollo, debe ser francamente asumida por la política en razón del contexto internacional crecientemente conflictivo y amenazante y por la irrupción sin reglas de actores no estatales, entre otros riesgos.

Qué y cómo repensar la defensa, que en su esencia es acción por reacción, debe considerar la mayor flexibilidad compatible por causa de la aceleración de los procesos históricos.

Por ello, la revisión y el desarrollo de una política de estado de defensa se tornan indispensables en cualquier construcción nacional, que los distintos gobiernos deberían atender pese a su escaso valor electoral inmediato.

Actualmente verificamos situaciones que contienen la esencia de una hipótesis de conflicto, que ciertamente constituyen un riesgo y probablemente una intervención en nuestros espacios soberanos, reclamados o de interés, sin que se efectúen seguimientos ni acción alguna.

Las actividades en desarrollo y las potenciales intenciones de China, Rusia, Estados Unidos y Gran Bretaña en nuestros espacios soberanos y de interés estratégico así lo atestiguan.

PROPUESTA

“La cometa se eleva más alto en contra del viento, no a su favor.”
Albert Einstein

Con el objetivo de crear un espacio de debate plural, que vaya más allá de la coyuntura y contribuya a plantear las bases de políticas que permitan regular adecuadamente la función Defensa, este Centro de Estudios propone debatir el marco que afecta la Seguridad de la Nación, su Defensa y su posible evolución. En virtud de las conclusiones, establecer posibles alternativas para alcanzar su cometido acortando la brecha que nos separa del contexto regional e internacional.

Dicho proceso deberá contemplar los sistemas de defensa en los cuales la Nación participa y que configuran una suerte de círculos concéntricos que deben guardar coherencia entre sí y con el propio. Independientemente de la pertenencia a diversos sistemas internacionales, enfocar en aquellos de orden hemisférico y regional, en los cuales se encuentra el más cercano entorno de seguridad y donde la Nación debería constituirse en actor de relevancia.

La revalorización y fortalecimiento de la asociación militar con otros actores no es indicativo de debilidad sino de sinergia. Sin embargo es imprescindible asumir la situación del instrumento militar y su real capacidad operativa para sostener la disuasión en el marco de cualquier política que se adopte. Su oportuna puesta a punto es inevitable como garantía de éxito.

Considerando que el factor económico es un condicionante para el sostenimiento de un apropiado sistema defensivo, es necesario dimensionar su real valor en la interrelación con la economía. Cabe verificar como ejemplo, las pérdidas que genera a la Nación la desprotección del medio ambiente o de los recursos naturales. El caso del recurso ictícola así lo atestigua.

Actualmente, la transferencia de recursos a las tecnologías de defensa y cibernética militar constituye una medida indispensable y es parte fundamental de las opciones a contemplar.

En virtud del planteo expuesto, este Centro de Estudios pone en consideración la necesidad de afrontar la realidad y convocar al consenso democrático para encaminar la regularización de una situación que afecta y afectará grave e ineludiblemente a la Nación en su futuro.

**“En defensa de la patria todo es lícito menos dejarla
perecer.”**

General José de San Martín

