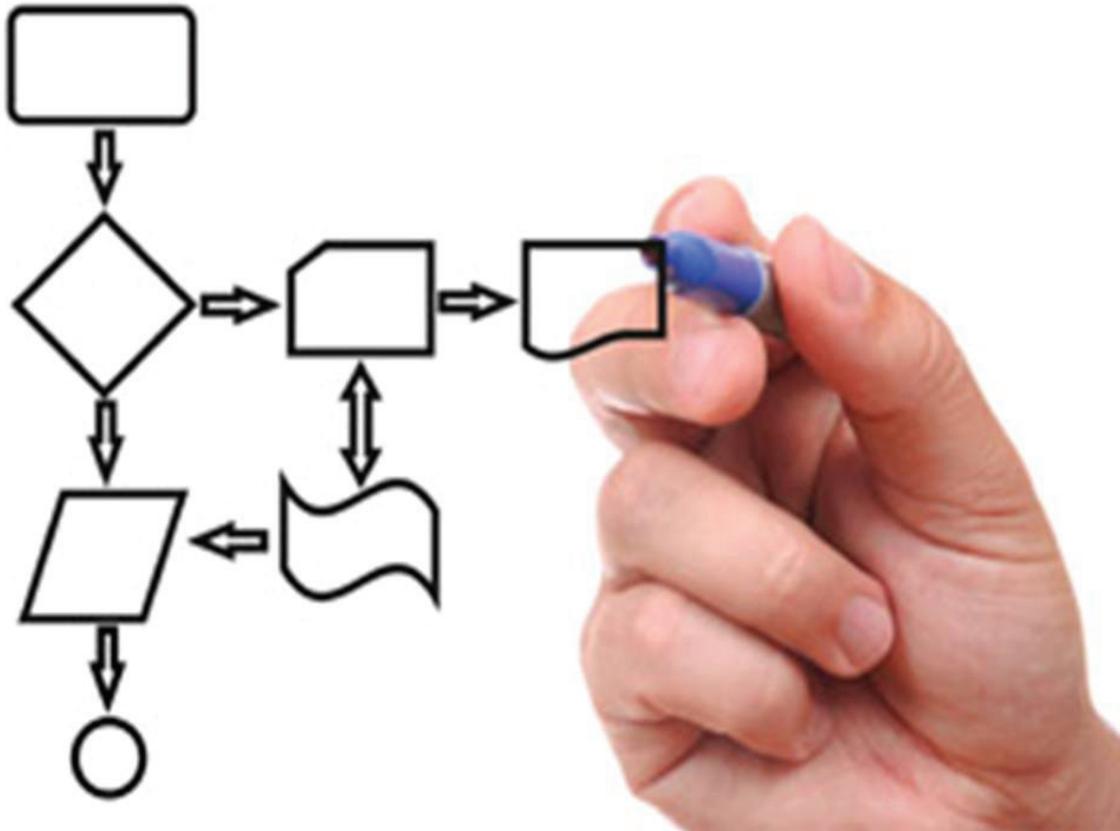


# cedef

CENTRO DE ESTUDIOS  
PARA LA DEFENSA NACIONAL  
UNIVERSIDAD DE BELGRANO

## EN MEMORIA



# RACIONALIZAR LA FUERZA MILITAR - II

Reconvertir las fuerzas debe ser un proceso originado en los cambios del entorno estratégico, que incluye el escenario internacional y político interno, los avances tecnológicos y las innovaciones en las fuerzas armadas de otras naciones.



Año 4 - Nº 26  
Abril de 2017

**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)**

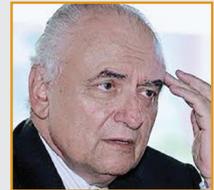
**Director:**  
Doctor Horacio Jaunarena

**Colaboraciones:**  
Fundación SenD

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

# UNA RACIONAL RECONVERSIÓN

**“A** *l pueblo argentino no le interesa seguir sosteniendo una pesada y deficiente fuerza militar, sino que ésta sea capaz de garantizar su defensa y la estabilidad del Estado, mientras los contribuyentes puedan sostenerlas con sus impuestos.”*



Cierre del boletín anterior, prólogo del actual y enfoque con el que analizamos este asunto de plena actualidad, con el objeto de aportar reflexiones y consideraciones sobre la reconversión del sistema de defensa, a fin de optimizar su proceso, siempre concibiendo el debate como un instrumento enriquecedor para lograr la mejor solución.

Hacer predecible, controlable y eficiente el sistema y su fuerza militar, para enfrentar los imprevisibles desafíos que nos depara la modernidad, constituye una enorme tarea que, difícilmente, pueda ser satisfecha por el propio Estado, sin la cercana colaboración de la sociedad civil y, especialmente, de la dirigencia política en su conjunto.

No habrá garantía de éxito si cualquier proceso queda cerrado al ámbito del gobierno y las Fuerzas Armadas, sin la participación de sectores especializados en materia de defensa nacional, que puedan enriquecer la necesaria y racional reconversión del sistema.

Creemos fundamental que, una vez iniciada la inevitable racionalización, se efectúe un cerrado seguimiento de las acciones, con el fin de perfeccionar su desarrollo y advertir sobre las siempre atrayentes y peligrosas desviaciones.

En esta segunda publicación sobre la materia, pretendemos aportar bases, guías y reflexiones que contribuyan al eficiente cumplimiento del compromiso presidencial de reconvertir nuestro sistema de defensa.

**Dr. Horacio Jaunarena**  
Director del CEDEF

# HACIA LA RECONVERSIÓN

***“Cada organismo que pierde el sentido de su camino, que pierde el mirar hacia adelante, sufre primero una involución y, al final, corre el riesgo de morir.”***

Papa Francisco

24/03/17

## **BASES LEGALES Y POLÍTICAS**

Cualquier proceso de reconversión del Sistema de Defensa debe iniciarse, ineludiblemente, por sus propias bases y marco normativo. A lo largo de nuestras publicaciones, hemos tratado extensamente el asunto. Sin embargo, vale llamar la atención sobre la consideración de esta exigencia.

El plexo normativo vigente data de una época en la que aún regía el enfrentamiento entre dos superpotencias, definiendo un orden internacional que influía irremediamente en la formulación de las políticas e instrumentos de la seguridad y defensa de las naciones. Sin embargo, dicho orden mutó y también lo hicieron las exigencias en la materia.

El decreto reglamentario de la Ley de Defensa, sancionado bajo el imperio del nuevo orden mundial, lo hizo no sólo sobre tres de sus artículos, con la mirada congelada en el pasado y sin visión de futuro, sino que logró agregar mayor confusión al problema.

Afianzada la gestión del actual gobierno, con apoyo de una mayoría de sectores políticos y con el objeto de revertir situaciones de inusitado desorden en el Estado, se abre la oportunidad de dirigir esfuerzos para regularizar el marco legal, que permitan asignar responsabilidades y competencias coherentes y eficientes en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional, a fin de enfrentar con racionalidad, legalidad y eficiencia los actuales desafíos de la nación.

En principio, se deberá rever el conjuro intelectual que pretende establecer un muro impermeable entre la seguridad y la defensa. Transitando el 2017, es necesario asumir que la tradicional división entre seguridad interior y exterior se desvaneció, especialmente desde que, hace varios años, la seguridad nacional es entendida en los términos establecidos por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (Documento A 40/553 de 1986) como *“la condición en que los Estados pueden libremente continuar con su desarrollo y progreso, al no existir peligro de un ataque militar, presión política o coerción económica”*.

En consecuencia, la discusión sobre el rol de las Fuerzas Armadas en el contexto de la seguridad no debería traumatizar las decisiones políticas, como aún sucede en nuestro país. La aceptación intelectual y política de dicha concepción en el marco semántico de la “seguridad” pasó a ser más importante que la asunción de los problemas que efectivamente afectan a la sociedad y al Estado, bajo el imperio de gobiernos democráticos y republicanos.

Un marco legal que regule legítimamente la seguridad y la defensa constituirá la base ineludible para trazar una política de Estado, que compatibilice las políticas de seguridad nacional, de defensa y de relaciones exteriores, entre otras; siempre sobre la base de un análisis del entorno estratégico que defina los riesgos y amenazas a la nación.

Una eficiente política de seguridad y defensa nacional debería establecer los objetivos y las líneas de acción estratégicas para cada ámbito de actuación y promover la optimización de los recursos disponibles para enfrentar una realidad antes no imaginada, caracterizada por la aparición de nuevos actores (no necesariamente Estados) con capacidad para producir daños a la población y retos frente a los que no siempre resultará eficaz la respuesta militar.

Dicha política deberá integrar los diferentes niveles del Estado y coordinar la acción de diversos organismos de la administración pública, procurando marcos de prevención y respuesta que resuelvan los problemas planteados por la vigente compartimentación.

En ese marco, coordinar todas la fuerzas disponibles, tanto militares, de seguridad federal, de seguridad pública provincial, y otras diversas agencias afines, será esencial para evitar que las respectivas

actuaciones se superpongan por causa de la desgobernada extensión que cada una hizo de sus competencias originarias, redundando en la dilapidación de recursos que el Estado no está en condiciones de justipreciar ni sufragar. Se trata de la definición de sus ámbitos de incumbencia.

Para ello será necesario que las políticas de seguridad y de defensa nacional:

- Se funden en **cómo** nos afectarán o atacarán y no en **quién** lo hará, imponiendo indagar e innovar constantemente en los ámbitos del planeamiento, con el objeto de aproximarse a un contexto estratégico cada vez más complejo e incierto.
- Surjan de la articulación interministerial que integre las relaciones exteriores, la defensa, la seguridad, la producción, la educación, la modernización del Estado, etc.; evitando el enfoque sectorial que posee la actual directiva de política de defensa nacional.
- Faciliten la mayor compatibilidad con la de países de interés estratégico.
- Fomenten la acción militar conjunta, basada en el empleo de fuerzas específicas que operen coordinadamente, con procedimientos compatibles y criterios de apoyo mutuo para cumplir eficientemente su función; sistematizando y compatibilizando la doctrina, el planeamiento, la educación, el adiestramiento, el equipamiento y el empleo de las fuerzas.

Debe observarse que el esfuerzo será notable y sus resultados no se verificarán inmediatamente, lo cual producirá incertidumbre y debates inconducentes entre quienes apuestan por reforzar su capacidad de planeamiento para ponerla a la altura de los desafíos y quienes prefieran refugiarse en su área de confort, basada en la gestión de la certidumbre residual. Son vertientes típicas de la gestión de defensa: la racional de largo plazo y la calculadora de corto vencimiento. Vale advertir dichas divergencias para reducir los efectos no deseados en el seno de los ámbitos de decisión.

Sólo un profundo y franco debate podrá dar inicio a cualquier proceso de actualización del marco normativo de seguridad y defensa actualmente vigente, como base legal ineludible para reconvertir el sistema de defensa y su fuerza militar.

# GUÍA DE RECONVERSIÓN

Por el GrI Br (R) LUIS PIERRI

## CONCEPTOS RECTORES

El Presidente de la Nación definió en 2016 cien objetivos particulares agrupados en ocho objetivos generales, destinados a *“contribuir al desarrollo de la economía, promover el desarrollo humano y social, y fortalecer las instituciones de la vida pública argentina”*. Dentro del objetivo general Nro. VII “Modernización del Estado”, se encuentra el objetivo particular Nro. 91 “Reconversión del Sistema de Defensa”.

En primer lugar, resulta imprescindible definir qué se entiende por “reconversión”. Entre varias definiciones existentes, se destacan las que hacen referencia a *“transformar para mejorar rendimientos”* y *“reestructurar, modernizar, adaptando la organización o sistema a nuevas necesidades”*.

Pareciera que las definiciones precedentes marcan pautas como:

- Mejorar el rendimiento, es decir tener mayor eficacia y eficiencia.
- Adaptarse a nuevas necesidades, es decir responder a las exigencias derivadas de los actuales riesgos, amenazas y situaciones potencialmente críticas.

Concretamente, entendemos que, al definir el objetivo en cuestión, el Presidente de la nación quiso orientar que, en materia de defensa nacional, la República Argentina debe disponer de un instrumento militar que pueda responder a los imperativos de la actual situación global, regional y nacional;

optimizando los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, y dejando de lado esquemas ya perimidos, sobre la base de un pensamiento militar de avanzada.

Así planteado el sentido de la reconversión del sistema de defensa, se señala a continuación una serie de conceptos rectores o directrices, que podrían ser empleados como guía para el proceso de “reconversión” de la fuerza militar del sistema de defensa argentino:

- Las Fuerzas Armadas, como cualquier institución del Estado, requieren la aceptación, el apoyo y la disposición de los ciudadanos para sostenerlas, así como de participar efectivamente en su conformación.
- La fuerza militar constituye una suerte de seguro que la Nación asume para proteger la vida, los bienes y la libertad de sus habitantes, su territorio y recursos naturales, su soberanía, independencia y capacidad de autodeterminación, mediante el empleo de la fuerza letal del Estado.
- La República Argentina no puede darse el lujo de tener sistemas de defensa y seguridad con funciones duplicadas o con superposición de competencias entre instituciones que las sumergen en disputas inconducentes y con altos costos para la nación.
- El plexo normativo que rige la defensa y seguridad se corresponde, en gran medida, con una realidad local, regional y global que no es la actual. Además, existe una multiplicidad de normas que incursionan en ámbitos de decisión propios de otros niveles del Estado y/o que son contradictoras o confusas.

## CONSIDERACIONES

Como marco para cualquier proceso de reconversión y destacando que no se plantean propuestas en materia normativa, atento a que ya fue tratado in extenso en anteriores publicaciones, se plantea que la fuerza militar del sistema de defensa argentino debería:

- Contar con el personal y material necesario y sostenible para disponer la capacidad de cumplir con las misiones asignadas tanto en el ámbito nacional como en el que hace a la nueva situación estratégica internacional.
- Ajustar su magnitud a las necesidades de la República Argentina, equiparable a las fuerzas de los países de la región, equilibrada en relación con una posible estructura de defensa colectiva y afín al peso relativo que nuestro país debe tener en el ámbito internacional.
- Disponer de un presupuesto plurianual que permita proyectar inversiones en el tiempo, facilitando las adquisiciones y el mantenimiento de los materiales de forma programada y sostenida.
- Respetar el principio básico por el que no sólo la naturaleza de los conflictos y situaciones potencialmente críticas, sino también las exigencias propias aún en lo que hace al apoyo ante catástrofes naturales, hace que no se conciba una operación militar sin la integración de las capacidades militares específicas de las fuerzas terrestres, navales y aéreas desde las primeras etapas de concepción y planeamiento.
- Tener presente que lo conjunto persigue la finalidad de aprovechar las capacidades propias de cada fuerza y lograr su óptimo empleo, sin que por ello pierda cada una la especificidad que la caracteriza en todo sentido.
- Organizar el instrumento militar en forma definitiva y real sobre la base de dos estructuras diferenciadas: la “orgánica” y la “operacional”; la “orgánica”, correspondiente a la de cada fuerza y su razón de ser: la preparación para estar disponibles y en aptitud a efectos de sus posibles empleos, y la “operacional”, correspondiente al Estado Mayor Conjunto y su razón de ser: el planeamiento de las operaciones y la conducción de las mismas por medio de las organizaciones y/o comandos que correspondan, sean de carácter permanente o que respondan a necesidades por imperio de la situación de que se trate.

# ALGUNAS PAUTAS

## 1. Respeto del personal:

- Evitar la disociación de la situación de los materiales y la calidad y profesionalización del personal, como tampoco se puede pensar en poner el centro de gravedad en el personal si no se lo dota del equipamiento necesario en calidad y cantidad.
- Hacer atractiva la profesión militar, proporcionando los incentivos necesarios por tratarse de fuerzas con real capacidad operacional, en las que es posible el desarrollo y crecimiento profesional.
- Plantear normas claras respecto de las condiciones de vida del militar y su grupo familiar, tanto en actividad como en situación de retiro; en materia salarial, de vivienda, obra social, retiros y pensiones, etc.

## 2. Respeto de las organizaciones:

- Contar con capacidad operacional permanente.
- Conformar en materia de comando y control un sistema que responda a las necesidades de operar en el ámbito conjunto e interoperables en el ámbito combinado.
- Disponer de las capacidades propias de su esencia, es decir no ser sólo denominaciones con organigramas vacíos de operatividad.
- Reducir al máximo las funciones administrativas y, por ende, las organizaciones que tienen sentido sólo en ellas. Concretamente realizar una racionalización administrativa.
- Evitar que todos los niveles de conducción tengan replicadas idénticas funciones administrativas, por el sólo hecho de conocer, participar y/o intervenir.

## 3. Respeto del equipamiento:

- Ajustar las adquisiciones y/o desarrollos a las reales necesidades que imponen las misiones y funciones a cumplir según lo establezca el planeamiento militar correspondiente.
- Mantener sólo los materiales que dispongan de capacidad operativa, evitando repotenciar (acciones de up grade) materiales en los que no se justifica invertir por ser obsoletos o estar en el límite de serlo.
- Tener en cuenta el funcionamiento del sistema de defensa como tal, es decir como “sistema”, con una estructuración equilibrada en lo que hace a potencia de fuego, movilidad, comunicaciones, adquisición de blancos, dotaciones de munición, autonomía, interoperatividad, etc.

## 4. Respeto de la logística:

- Colocar al mantenimiento en el lugar prioritario que le corresponde, sabiendo que no sólo se adquieren materiales sino que se los debe mantener.
- Analizar y asumir el costo de la servidumbre logística que el salto tecnológico exige cada vez que se incorpora o mejora un material determinado.
- Poner la función al mismo nivel de lo operacional, atento a que lo condiciona absolutamente.

## 5. Respeto del despliegue territorial:

- Concentrar organizaciones en un solo acuartelamiento de las tres FF.AA., siempre que sea posible. En tal sentido, tratar de viabilizar la concentración con un mínimo de inversiones en infraestructura.

- Evitar esfuerzos presupuestarios para el sostenimiento de toda infraestructura ociosa, manteniendo organizaciones en acuartelamientos o bases por el sólo hecho de mantenerlos ocupados.

6. Respecto del presupuesto:

- Contemplar una asignación plurianual que permita encarar el necesario plan de reestructuración de las organizaciones y su reequipamiento.
- Considerar que reestructuración no es reducción, y que, si en el marco de la primera deben producirse reducciones del tipo que sean, ello no debe ser directamente proporcional a una suerte de "ajuste presupuestario".

## PROCESO RACIONAL

Por el GrI Br (R) ALEJANDRO PUCHETA

Nada mejor que analizar los hechos de la realidad para extraer conclusiones que permitan reflexionar sobre la racionalidad de cualquier proceso de reconversión del sistema de defensa y en particular de su fuerza militar.

Lejos de constituir una evaluación de las recientes medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para contribuir al esfuerzo fiscal implementado por el Estado, algunas de ellas serán analizadas como ejemplo de la pretendida racionalidad que debería iluminar los futuros procesos.

Para cumplir con dicho esfuerzo, la jurisdicción defensa propuso una serie de medidas que representarán recaudaciones, ahorros y reducción de gastos superiores a los \$ 75.700.000.000 (setenta y cinco mil setecientos millones de pesos). Dicha cifra corresponde a diversas acciones que involucran áreas y funciones ordenadas según la siguiente proporción:

|                               |             |
|-------------------------------|-------------|
| - Inmuebles e infraestructura | <b>69%</b>  |
| - Ciencia y tecnología        | <b>19%</b>  |
| - Recursos humanos            | <b>6%</b>   |
| - Producción y mantenimiento  | <b>5,5%</b> |
| - Operaciones y gestión       | <b>0,5%</b> |

Al monto y acciones contempladas precedentemente deben agregarse otras aún no valorizadas, que incluyen la reducción de doscientos cincuenta (250) cargos de personal por desvinculación en áreas de producción y mantenimiento aéreo y naval, la enajenación de material militar, el traslado de unidades operativas y la racionalización de la empresa LADE, entre otras.

Las consideraciones a seguir buscan rescatar la importancia de encaminar cualquier acción de reconversión en el marco de un proceso racional que imponga, invariablemente, la mayor coherencia y evaluación estratégica para cada medida a adoptar. Sin un plan integral que observe prioritariamente el largo plazo, ninguna iniciativa aislada será eficiente, constituyendo un recorte más en la interminable y lamentable lista de disposiciones que culminaron en gravosos maquillajes.

En principio, debe observarse que la propuesta incluye acciones propias de la gestión anual y otras de carácter permanente con efectos difíciles de revertir, incluso en el largo plazo. Entre estas últimas se encuentran, en primer orden, la enajenación de inmuebles o bienes raíces del Estado, lo que esencialmente no constituye un esfuerzo fiscal sino una transitoria recaudación.

Sobre el particular, cabe recordar que dichos bienes pertenecen y son gerenciados por el Estado nacional, siendo afectados a las Fuerzas Armadas para su uso y/o custodia. Habitualmente, tiene mayor visibilidad el empleo que las fuerzas militares hacen con relación a su actividad específica, incluido el alojamiento, el funcionamiento guarnicional, el adiestramiento operacional y la eventual afectación en

caso de emergencias; sin embargo, suelen soslayarse otros fines menos llamativos pero estratégicos, como aquellos relacionados con la movilización en caso de conflictos o emergencias nacionales.

Varios inmuebles involucrados poseen un importante valor productivo, como los establecimientos agropecuarios. Éstos no sólo generan recursos alimenticios y dinerarios por su renta, sino que constituyen una reserva en manos del Estado nacional. No hace falta referir la exigencia estratégica de dominar determinados recursos vitales, sino recordar el invaluable apoyo de alimentos efectuado por las Fuerzas Armadas durante la crisis del 2001, que provinieron de la explotación de dichos establecimientos.

La función afectada en segundo orden impacta inevitablemente en nuestro futuro, siempre que el producido de la investigación científica y el desarrollo tecnológico conlleva un esfuerzo y proceso que requiere continuidad en el tiempo. Sus resultados producirán progreso y beneficios que sólo serán palpables por nuestras futuras generaciones. Cualquier evaluación con la mirada puesta en el presente sólo generará atraso, dependencia y mayores costos para nuestros descendientes.

Al analizar las funciones en el último orden y bajo una mirada profunda, en términos de racionalización, constatamos que el repliegue de efectivos y material de los operativos “Escudo Norte” y “Fronteras” (destinados a colaborar en la lucha contra el narcotráfico), si bien representa el 0,4% del ajuste, conlleva características que obligan a reflexionar desde una posición diferente y aleccionadora para encarar la pretendida reconversión. Sucede que los costos de la operación incluyen un significativo monto en concepto de viáticos para el personal militar, lo cual constituye en sí una perversa acción implementada por el anterior gobierno. Ésta equivale a considerar al soldado bajo la figura del mercenario y constituye una oscura medida que no hace más que corroer los principios de la profesión militar. Ningún soldado de ejército regular recibe retribuciones adicionales para cumplir su misión. Tampoco lo hicieron nuestros predecesores, desde las guerras por la independencia hasta el conflicto por el Atlántico Sur.

Finalmente, se debe destacar que cualquier reconversión de la fuerza militar deberá ser enfocada en los procesos, con la consigna de preservar y, si necesario, recuperar la esencia de las Fuerzas Armadas de la nación. Recobrar la cultura organizacional y no ceñirse a simples ajustes del gasto deberá ser parte de dicho proceso. De lo contrario, todo quedará reducido a una efímera disminución del spendio público.

