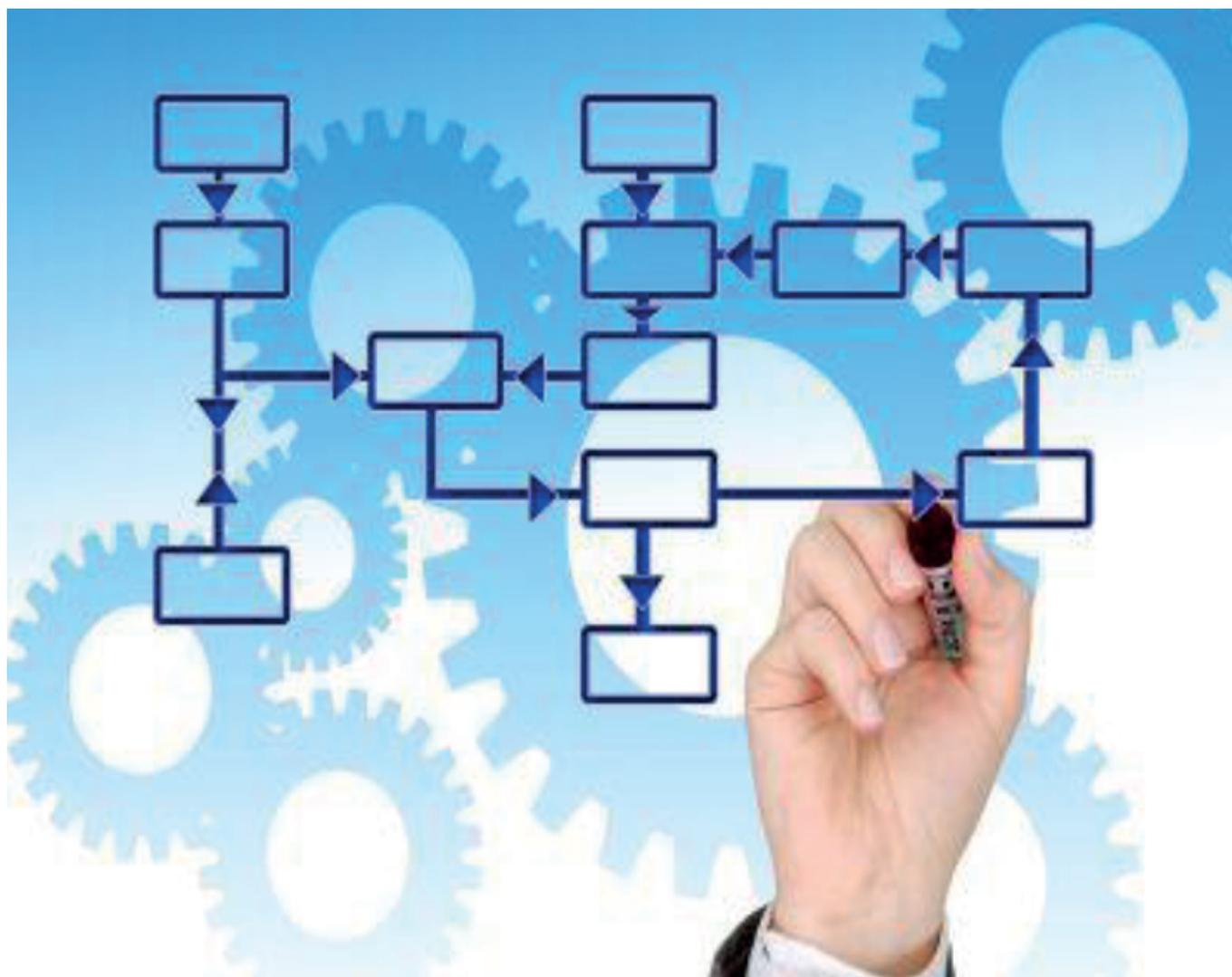


# cedef

CENTRO DE ESTUDIOS  
PARA LA DEFENSA NACIONAL  
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



# DISEÑO I



**Año 7 - Nº 41**  
**Agosto de 2020**

**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

# MODERNIZAR LA FUERZA MILITAR

Con la resolución que crea una comisión encargada de estudiar la reglamentación de la ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y la ley de Personal Militar, con representación parlamentaria e integrada también por exministros de distinto signo político, el Ministro de Defensa ha exteriorizado la idea de poner en marcha un proceso que conduzca a la modernización de diferentes aspectos concernientes a la estructura de nuestras FF.AA.



Haber convocado a legisladores del oficialismo y de la oposición significa que se entiende la necesidad de buscar consensos imprescindibles para que las políticas que puedan acordarse tengan la posibilidad de perdurar y concretarse a lo largo del tiempo que necesariamente tomará realizarlas. Incorporar a integrantes de nuestras Fuerzas Armadas implica reconocer la necesidad de recoger la experiencia de quienes han dispuesto dedicar su vida a estar en la primera línea a cargo de la defensa de nuestra independencia y de nuestra libertad. Si la iniciativa se concreta con resultados positivos y con ello se demuestra que en la Argentina es posible lograr consensos en torno de ámbitos en donde es necesario construir políticas de Estado, quizá quede abierto un camino para que, en conjunto, podamos darle a nuestra patria el sistema de defensa que se merece, de acuerdo con los desafíos que el futuro nos va a proponer.

Por nuestra parte, exponemos un conjunto de ideas con la intención de que ellas sean consideradas y debatidas, si continuamos con el esfuerzo de modernización que se ha comenzado a recorrer.

**Dr. Horacio Jaunarena**  
Director del CEDEF

# INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso de adecuación de las principales normas que regulan las Fuerzas Armadas argentinas y con la finalidad de ilustrar sobre el asunto al lector de esta publicación universitaria así como al público en general que accede a ella, procuraremos exponer los aspectos básicos que encuadran y caracterizan una fuerza militar y particularmente en la Argentina, con el objeto del mejor entendimiento de un asunto central de nuestra defensa nacional que ocupa un lugar en el debate público actual.

En dicho contexto, debemos considerar que la modernización de cualquier organización y particularmente de una fuerza militar implica operar sobre su estructura y diseño en el marco de las leyes vigentes, con el fin de aggiornarlas a la modernidad y a las exigencias presentes y futuras de la defensa nacional.

Retomando el ejemplo empleado en el boletín anterior, recordamos los conceptos de estructura y diseño mediante la asociación con el caso de un edificio, donde la estructura se representa en las columnas y vigas, en tanto el diseño lo constituye todo aquello montado sobre esa estructura y que le otorga la utilidad procurada. El diseño podrá variar según la característica de empleo, pudiendo servir como hospital, oficinas, viviendas, etc.

Para concebir cualquier diseño, será mandante la consideración no sólo del fin asignado, sino de la esencia de dicho fin en particular.

En el caso que de las Fuerzas Armadas, en tanto constituyen organizaciones militares, su esencia está dada por la capacidad letal de sus medios, lo cual no sólo las torna distintivas de cualquier otra, sino que le impone una particular regulación nacional e internacional por causa de los potenciales efectos que genera.

En función de tan específica y excepcional condición, el diseño de la fuerza militar exigirá sostenerse en una estructura que procure:

1. Garantizar su conducción mediante un esquema cerrado de toma de decisiones que establezca las responsabilidades de cada nivel y supere la tendencia a la subalternización y a la centralización, con el fin de ejercerla en el nivel que operativamente sea más eficiente, debiendo estar legalmente regulado.
2. Establecer las obligaciones y prohibiciones de sus integrantes, mediante la descripción clara de los cargos, normas, procedimientos de trabajo, sistemas de evaluación, etc.
3. Fijar una doctrina realista como base de los procedimientos operativos del poder militar.
4. Asignar y garantizar el adecuado empleo de los recursos militares.
5. Preservar los siguientes valores organizacionales:
  - a. La jerarquización, como patrón de los niveles propios de la estructura militar.
  - b. La departamentalización, que permita agrupar las funciones por su naturaleza o que mantienen una relación entre sí.
  - c. La especialización, para discriminar eficientemente las actividades y tareas mediante un formato adecuado al fin buscado.

- d. La coordinación entre las partes para alcanzar la armonización e integración entre éstas durante el funcionamiento.

Asimismo, dicha estructura deberá dividir el trabajo, diferenciar sus partes e incluir el mecanismo de coordinación que las integre y dé coherencia a su funcionamiento. Permanentemente deberá procurar la integración para compensar las diferencias propias de las tareas en la organización.

Los mecanismos de coordinación serán un medio eficiente de armonización entre los diversos componentes de la organización, así como para el logro de la integración y la sinergia del conjunto.

# COMPONENTES DEL DISEÑO MILITAR

El diseño de cualquier fuerza militar debería considerar y regular, como mínimo, los siguientes componentes:

1. La estructura que lo soporta, abordada en el anterior boletín de julio y cuyo proceso de reglamentación se ha iniciado en el ámbito del Ministerio de Defensa.
2. Los recursos que la constituyen.
3. La doctrina que la regula.
4. El despliegue que posiciona sus medios.
5. El funcionamiento, adiestramiento, alistamiento y sostenimiento, que garantizan su eficiente empleo.

Por razones de extensión, el presente boletín tratará sobre los recursos, dejando para ser tratados en próximos boletines los asuntos relacionados con la doctrina, despliegue, funcionamiento, adiestramiento, alistamiento y sostenimiento.

## RECURSOS

Los recursos que componen las Fuerzas Armadas deberían ser considerados a los fines legales como “militares”, interpretando por militar, y en virtud de su esencia, a la jurisdicción exclusiva en la cual la nación delega constitucionalmente el legítimo uso de la fuerza “letal” del Estado.

El concepto de letalidad determina la naturaleza de las organizaciones militares a diferencia de cualquier otra, debiendo ser especialmente considerado y adecuadamente interpretado a efectos del correcto tratamiento de sus medios. Asimismo, se resalta que dicha concepción de fuerzas es la que genera la “disuasión” exigida en nuestra Ley de Defensa Nacional.

Sin embargo, la habitual comparación efectuada con otros tipos de fuerzas, incluso desde la dirigencia nacional, introduce un inconducente debate generador del círculo vicioso que nos tiene

atrapados en la consideración de los asuntos militares. La particular condición de letal, que implica no sólo las características de su equipamiento y del adiestramiento de sus miembros, constituye el factor fundamental y diferencial con otras fuerzas como son las de seguridad o policiales.

Por tal razón, los recursos militares deben estar adecuadamente normados y amparados por la ley, particularmente en relación con su empleo, para el cual debería declararse el estado de sitio geográficamente total o parcial, evitando el enredo semántico de normas que sólo consideran figuras ficticias para situaciones reales que tornan riesgoso su accionar.

A efectos de efectuar un somero análisis de los recursos militares, serán clasificados en humanos, materiales, financieros e intangibles.

## **RECURSOS HUMANOS**

Es el recurso fundamental, de mayor valía, legalmente denominado “personal militar” y regulado por leyes y normas específicas, tanto nacionales como internacionales.

Recordando que la esencia de la fuerza militar es ejercer la capacidad letal del Estado, con los efectos y las connotaciones que dicho concepto implica, no sólo será menester regular adecuadamente la actividad, sino y muy particularmente a las personas que la ejerzan.

En ese sentido, es necesario destacar que el personal militar está regido y comprometido con las convenciones internacionales sobre la guerra. Éstas constituyen, junto a otros tratados, un marco legal específico, diferencial al resto de la ciudadanía y que ostenta una jerarquía superior a nuestras leyes.

Asimismo, es oportuno destacar que el personal militar asume voluntariamente la restricción de ciertos derechos humanos, incluso en la situación de retiro y sin mediar compensación. Es el caso, entre otros, de la libertad de opinión y expresión (Art 19), la participación en el gobierno y acceso a las funciones públicas electivas (Art 21), la sindicalización para la defensa de sus intereses y el acceso a condiciones laborales equitativas, satisfactorias e igual salario por igual trabajo (Art 23), así como la limitación razonable de la duración del trabajo (Art 24).

Actualmente, el personal militar asume un Código Disciplinario específico que lo diferencia de la ciudadanía en general, así como requiere estar regido por un Código de Ética Profesional específico en virtud de la naturaleza de su actividad.

En la Argentina, el Personal Militar está vinculado al servicio militar a través del “estado militar”, considerado éste como la jurisdicción legal que resulta de la sujeción al conjunto de normas, deberes y derechos establecidos en la ley 19.101 y su reglamentación.

Dicho estado militar impone un orden disciplinario y jerárquico que constituyen la base del orden y eficiencia de las Fuerzas Armadas, razón por la que deben ser velados por todos sus integrantes y particularmente por el Gobierno nacional.

## **RECURSOS FINANCIEROS**

La consideración de este recurso exige asumir que tanto la seguridad como la defensa constituyen necesidades primarias en todas las formas sociales. Sin embargo, se potencian en el individuo, se relativizan en la comunidad y generan indiferencia a escala nacional, entre otras causas por percibirse ajena y lejana a la realidad cotidiana.

La capacidad de defensa frente a los riesgos que acechan a una nación, como bien público que garantiza dicha seguridad, queda enmarcada en el precedente dilema y, por lo tanto, su financiamiento pasa a ser un desafío, por no estar entre las prioridades de la sociedad.

Por tal motivo, la función estatal de la defensa pasa de considerarse un bien público a constituirse en un dilema: ¿gasto o inversión?

Más profundo es dicho dilema al considerar que un sistema de defensa busca mantener la paz y no ganar una guerra, objetivo factible de alcanzar mediante una disuasión basada tanto en el potencial nacional como en la disposición de un eficiente instrumento militar.

Por ello, el mayor éxito de un sistema de defensa no es ganar una guerra, sino mantener la paz mediante una disuasión “creíble” y por tanto fundada en el profesionalismo y la capacidad operativa de sus fuerzas militares. La condición de creíble se concreta cuando el potencial agresor concluye que, ante cualquier amenaza u acción que intente materializar, la relación costo/beneficio le resultará altamente negativa e incluso prohibitiva para sus intereses.

Sin embargo, la factibilidad de dicha condición requerirá siempre de los recursos adecuados, cuya fuente principal es la oportuna, suficiente y regular asignación presupuestaria que garantice el flujo continuo de recursos para concretarla.

En ese marco, la Ley de Reestructuración de las FF.AA., vigente aunque no aplicada, establece que el nivel presupuestario mínimo necesario para mantener una adecuada capacidad de disuasión en época de paz impone un monto equivalente al 1,5% del PBI.

Asimismo, exige que los recursos económicos y financieros asignados por sobre dicho monto deban ser considerados como una inversión, pues asegura la disuasión buscada. Además, aclara que, por debajo de dicho nivel, los recursos debían ser considerados como un gasto, dado que, al afectar el nivel operacional de las fuerzas, la disuasión pretendida desaparecería

El actual deterioro del presupuesto militar impone un esfuerzo importante para las Fuerzas Armadas, las que ingresaron en la peligrosa costumbre del continuo achicamiento, la limitada operatividad y la postergación de incorporaciones, modernizaciones u otras inversiones. Sin embargo, destacamos que probablemente el efecto más conflictivo y progresivamente creciente lo constituye el impacto que los gastos corrientes tienen sobre el presupuesto militar.

Entre los programas que conforman la función defensa, que representan el 1,9% del gasto primario, son esenciales aquellos para el desarrollo de las capacidades operacionales de las fuerzas a fin de disponer de la capacidad de disuasión necesaria para desalentar amenazas que afecten los intereses vitales de la Nación. Los principales programas de dicha función son el alistamiento y el sostenimiento operacional.

Como referencia, en los últimos veinte años, el porcentaje del PBI asignado a la función defensa ha oscilado entre el 0,8 y el 0,9% del PBI, uno de los bajos del mundo, considerando en dicha evaluación al 90% de los países que disponen de Fuerzas Armadas. Actualmente, la asignación se encuentra por debajo de dichos niveles, situación que se agrava al considerar que los países de la región promedian entre el 1,6 y el 1,7%.

En materia de recursos financieros, no debe soslayarse la ineludible responsabilidad del gobierno federal en el sostenimiento de un adecuado nivel de seguridad contra accidentes en relación con el material sensible y peligroso que materializa la fuerza letal del Estado. Dicho material mantiene su garantía de seguridad contra accidentes por períodos limitados en virtud de su naturaleza, a partir de los cuales deben ser repotenciados o reemplazados. Su desconsideración suele llevar a los fatales accidentes producto del incumplimiento de las pautas de seguridad exigidas.

Finalmente, se destaca que los recursos financieros deben ser sustentables en el tiempo, ya que el mantenimiento del material bélico no admite incumplimientos ni interrupciones y que la efectivización de las inversiones en defensa puede comprometer más de una gestión de gobierno.

A la fecha, resulta satisfactorio el anuncio de la iniciativa oficial sobre la constitución de un fondo específico para el área Defensa (FONDEF), confiando en la adecuada implementación y continuidad en el tiempo.

## **RECURSOS MATERIALES**

Si bien la fuerza militar está integrada por un sinnúmero de recursos materiales que incluyen bienes muebles, inmuebles y semovientes, debe ser destacado el “material militar” que concreta la esencia de las Fuerzas Armadas y es necesario para la ejecución de las operaciones militares en el cumplimiento de sus misiones y que la nación confía a las Fuerzas Armadas para su custodia y empleo. Entre éstos se destaca el material bélico por la exigencia de un particular tratamiento.

El material bélico es aquel que materializa la fuerza letal del Estado, clasificado como peligroso y sensible para su empleo, debiendo ser contemplado bajo un régimen legal especial que garantice su reserva, proceso de fabricación o adquisición, guarda, seguridad, mantenimiento y empleo, en estricta relación a su letalidad y valor estratégico. Su incorporación o adquisición debería cumplir condiciones como:

1. Satisfacer los requerimientos efectuados por los Comandos Operativos.
2. Asegurar la eficiencia en la acción militar conjunta y facilitar la interoperabilidad en el ámbito combinado.
3. Compatibilizar con el sistema logístico militar argentino y garantizar el sostenimiento tanto durante el adiestramiento como en las operaciones militares.
4. Garantizar el acceso a la tecnología, su dominio y sustentabilidad, privilegiando el material de origen nacional y regional.
5. Disponer de la certificación que avale y garantice su origen, proceso de fabricación, eficiencia operativa y seguridad contra accidentes.
6. Ser previstos en los planes del mediano y largo plazo, según su naturaleza, y mantener reservas a mediano plazo, tanto del propio material como de sus partes sensibles y repuestos.

En otro orden, los materiales de carácter general y que no constituyen material bélico pueden considerarse según el término de su vida útil en bienes muebles y efectos de consumo. Su administración queda sujeta a las normas generales del Estado.

Los bienes inmuebles afectados a las Fuerzas Armadas constituyen instalaciones en cuyo espacio y a los fines legales rige la jurisdicción militar. Éstos son objeto de reserva, restricción de ingreso y seguridad a cargo de personal militar y bajo sus normas.

Los semovientes con fines operacionales normalmente son producidos por el Ejército Argentino, marcados, señalados, registrados y certificados según el régimen legal nacional vigente.

# RECURSOS INTANGIBLES

En virtud de la esencia de la fuerza militar, toman fundamental importancia estos recursos que operan tanto sobre el personal como sobre la organización, constituyendo el cimiento y la garantía de eficiencia de las Fuerzas Armadas. Son recursos difíciles de obtener y mantener, razón por la cual el gobierno nacional y los miembros de las fuerzas deben velar por su vigencia e integridad. Ellos son:

1. La disciplina o estado de orden y obediencia existente en los individuos y en la organización, manifestada por la subordinación, el respeto por el cumplimiento de las órdenes, la correcta conducta y la estricta observancia de las leyes y reglamentos militares, con el fin de garantizar el eficiente servicio militar en orden a lo que la constitución, las leyes, los reglamentos y órdenes militares encomiendan. Su logro y mantenimiento constituye una responsabilidad del comando.
2. La moral o estado mental y emocional evidenciado en la actitud que adoptan el individuo y la organización hacia aquello que los afecta y que sostiene la cohesión, como estado eficiente de la organización. Se alcanza cuando la mayoría de los integrantes están identificados con sus valores, intereses y objetivos,
3. Los valores o virtudes que se constituyen en organizadores y guías de la conducta individual para satisfacer las necesidades del servicio militar. Entre otros, se destacan el honor, el valor, la lealtad y la abnegación.
4. Las tradiciones nacionales y militares que, como concepciones, prácticas, usos, expresiones y experiencias forjadas a lo largo de la historia en torno de lo nacional y militar, perduran en la conciencia colectiva e infunden un sentimiento de identidad y garantizan la su correcta evolución.

