

BOLETÍN DEL ISIAE

CARI

Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales

Presidente

Adalberto Rodríguez Giavarini

ISIAE

Instituto de Seguridad
Internacional y Asuntos
Estratégicos

Director

Julio A. Hang

Secretario de Redacción

Lic. Federico G. Bauckhage

Contacto

difusionrdnisiae@gmail.com

Uruguay 1037, piso 1º
C1016ACA
Buenos Aires
Argentina
(5411) 4811-0071
www.cari.org.ar
@CARIconsejo



Estimados Lectores:

Dada la actualidad del tema, les acercamos un boletín especial con el análisis del Cnel (R) Héctor Flores sobre la actualización de la política de defensa argentina.

Lic Federico Bauckhage, Septiembre 2018

El Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales en general, y el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos en particular, aceptan y fomentan la difusión y el debate plural de puntos de vista diversos sobre las problemáticas políticas relevantes.

Los contenidos de los artículos incluidos en el boletín son exclusivamente responsabilidad de los autores, y no son necesariamente compartidos por la institución o sus miembros.

En esta edición

La necesaria actualización de la política de defensa nacional: el Decreto 683 y la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) 2018..... 3

Héctor Rodolfo Flores

La necesaria actualización de la política de defensa nacional: el Decreto 683 y la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) 2018

Héctor Rodolfo Flores*

Por la memoria de los Héroe de MALVINAS y de los tripulantes del submarino ARA SAN JUAN

ANTECEDENTES

El 23 de julio de 2018 el Decreto 683 introdujo modificaciones al Decreto 727/2006 "Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional" sustituyendo los artículos 1, 3, 23, 24, incorporando el artículo 24 bis; asimismo derogó el Decreto 1691/2006 "Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas" (FFAA).

El 30 de julio de 2018, mediante el Decreto 703/2018 el Presidente Macri aprobó una nueva Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) y derogó las vigentes desde los años 2009 (Decreto 1714) y su actualización del 2014 (Decreto 2645).

Este procedimiento se enmarca legalmente en lo previsto en el Decreto 1729/2007 "Ciclo de Planeamiento para la Defensa", que en su Anexo 1 señala que "el PODER EJECUTIVO NACIONAL impartirá... una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), la cual, a propuesta del Ministerio de Defensa, será suscrita por el Presidente de la Nación. Este documento inicia el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional".

El Decreto 1691 fue central en la instrumentación del Decreto 727 y las DPDN 2009 y 2014, ya que a través de él se avanzó, con carácter fundacional sobre el marco legal vigente, al señalar que el "diseño de fuerzas del Instrumento Militar continuará avanzando en función del **criterio de "capacidades"** en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto... que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los **conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales"**.

Es necesario resaltar que la DPDN 2009 decretó que "se entenderá como "**agresión de origen externo**" el uso de la **fuerza armada** por un **Estado**" (DPDN 2009, La Política Militar, 1.), ratificado en la DPDN 2014 al considerar que "es misión principal del INSTRUMENTO MILITAR del Sistema de

Defensa Nacional, **estrictamente** repeler y conjurar **agresiones militares estatales externas** contra los intereses vitales de la REPÚBLICA ARGENTINA" (DPDN 2014, Considerando).

El presente trabajo tiene por objeto analizar, evaluar y concluir porqué era perentorio que se lleven a cabo los pasos dados mediante los Decretos 683 y 703, a fin de iniciar un camino de **adecuación a realidades geopolíticas** que no se sustenten en una lógica ideológicamente perversa y perimida respecto a la tipificación de la agresión como exclusivamente de carácter externo, estadual y militar; a tal fin seleccionaré las variables que considero tipificaron y distinguieron al modelo instrumentado, que impuso realidades por decreto al sistema de Defensa a partir del año 2006.

DESARROLLO

Consideraciones sobre el tipo de Operaciones que ejecutan las FFAA

El artículo 3 del Decreto 683 identifica como Operaciones que desarrollan las FFAA a las siguientes:

- "Operaciones en Defensa de los intereses vitales de la Nación"; son en las que las FFAA tienen responsabilidad primaria: entienden.
- "Operaciones dispuestas en el marco de la ONU u otros organismos internacionales"; las mismas se ejecutan desde 1958 a través de Observadores Militares (integró el Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano-UNOGIL) y desde la década del '90 con organizaciones completas. Cobra nueva vigencia la eventual participación en operaciones por fuera de la ONU (Ej.: Kosovo, Compañía de Ingenieros Constructores del Ejército, participando como Aliado Extra OTAN).
- "Operaciones en Apoyo a la Comunidad Nacional e Internacional"; por similitud al punto anterior, las mismas se ejecutan en casos de desastres naturales o emergencias antrópicas, apoyando las acciones de la Secretaría de Protección Civil, dependiente del Ministerio del Interior u otros organismos homólogos de otros Estados con los cuales hay convenios o a requerimiento siendo estos quienes entienden en su morigeración. Su actuación en el marco interno se enmarca en el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil que "tiene por objeto integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación" (Ley 27287/2016, Art. 1).

- “Operaciones encuadradas en la Ley N° 24059”; al respecto resulta conveniente efectuar algunas consideraciones.

1ro: El Decreto 683 define claramente que “las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, **serán empleadas en forma disuasiva o efectiva ante agresiones de origen externo** contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la REPÚBLICA ARGENTINA; la vida y la libertad de sus habitantes, o ante cualquier otra forma de agresión externa que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

El cumplimiento de esta misión primaria **no afecta lo dispuesto en la Ley N° 24059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas**, en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en Operaciones de Apoyo a la Seguridad Interior” (Decreto 683, Art. 1).

2do: Visto que la Ley de Seguridad Interior prevé el “**empleo subsidiario de elementos de combate de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior**” (Ley 24059, Título VI), la DPDN 2019 - Decreto 703 define que “las FUERZAS ARMADAS contribuirán a **esta función** a través de **tareas de apoyo logístico** a requerimiento de las operaciones desplegadas **bajo la conducción del Sistema de Seguridad Interior**, en el marco de lo prescripto por la Ley N° 24059 de Seguridad Interior”.

En consecuencia, están claramente normado y ratificado para quienes conocen el metalenguaje de gestión de la Defensa Nacional que:

- Al ser una **función**, como actividad diferenciada o particular, su prelación es menor a una **misión**, de allí que el cumplimiento de la misma por parte de las FFAA debe estar subsumida en el marco de la misión de otro organismo, a saber: el Ministerio de Seguridad de la Nación, *op. Cit.*
- Al ser una tarea de **apoyo logístico**, estas deben ser contribuyentes en forma sinérgica con la del organismo que debe **entender** con responsabilidad primaria en el cumplimiento de la misma, *op. Cit.*

3ro: El Decreto 683 ratifica que son las Leyes 23554, 24059 y 25520 a la que se deberá ajustar la “**formulación doctrinaria, planificación y adiestramiento**, así como las **adquisiciones** de equipos y/o medios”.

Por lo tanto, no puede caber duda alguna respecto a que el nuevo marco normativo no avanza sobre el vigente en lo que se refiere a los vínculos y límites de la integralidad sistémica de la Defensa y de las FFAA con los otros campos con los que interactúa.

Amenazas de origen externo, estadual y militar

La tipificación del perfil al cual el Sistema de Defensa debería poder hacer frente mediante su eventual “empleo efectivo o disuasivo para enfrentar agresiones de origen externo” (Ley 23545, Art. 2) fue acotado mediante el Decreto 727, a través del cual el Presidente Kirchner reglamentó que “el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de **agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado**, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)” (Decreto 727, Considerando). Su simple lectura corrobora fácticamente que se restringió al Sistema en el cumplimiento de lo que la Ley de Defensa le impone.

Debo señalar que la Resolución 3314 de la ONU define agresión como “el **uso de la fuerza armada por un Estado** contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”, e incluye el concepto que “la enumeración de **los actos mencionados anteriormente no es exhaustiva** y el Consejo de Seguridad podrá determinar qué otros actos constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de la Carta” (Art. 4) y que “lo que respecta a su interpretación y aplicación, las disposiciones que anteceden están relacionadas entre sí y cada una de ellas **debe interpretarse en el contexto** de las restantes” (Art. 8). En síntesis, la definición de actos y actores no se cerró con dicha Resolución.

Con posterioridad a la Resolución 3314 la ONU, ante hechos de trascendencia global y con antelación a la sanción del Decreto 727/2006, amplió su definición; entre los documentos a través de los cuales lo hizo señalaré algunos, a saber:

- **Resolución 1368 (2001)** del Consejo de Seguridad en su 4370ª sesión, en la que “condena inequívocamente en los términos más enérgicos los horrendos ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington, D.C. y Pennsylvania, y considera que esos actos, al igual que **cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales**.
- **Doc. A/59/565 (2004)** en “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” señala que “**cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado** como unidad básica del sistema internacional constituye una **amenaza** a la seguridad internacional... ...hay seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en los decenios por venir:

Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.

Los conflictos entre Estados.

Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala.

Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.

El terrorismo.

La delincuencia organizada transnacional.

..... En el mundo del siglo XXI la comunidad internacional tiene que preocuparse por **visiones apocalípticas que aúnan terroristas, armas de destrucción masiva y Estados irresponsables....**".

- **Resolución 60/158 (2006)**, en "Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo". En la misma señala: "reafirmando que los **actos, métodos y prácticas terroristas, en todas sus formas y manifestaciones**, son actividades orientadas hacia la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, **amenazan** la integridad territorial y la seguridad de **los Estados** y desestabilizan a los gobiernos legítimamente constituidos, y que la comunidad internacional debe tomar las medidas necesarias para intensificar su cooperación a fin de prevenir y combatir el terrorismo".
- **Resolución 60/288 (2006)** "Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo". En ella señala: "reiterando su enérgica condena del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa y de dónde y con qué propósitos, puesto que constituye **una de las amenazas más graves** para la paz y la seguridad internacionales"
- Otras: **Resolución A Res 57-27 (2003)** "Medidas para eliminar el terrorismo internacional"; **Resolución A 70-826 (2016)** "La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo".

Los documentos seleccionados son al solo efecto de demostrar la intencionalidad política de direccionar el Sistema de Defensa hacia un modelo de agresión ya superado al momento de intentar su justificación y que la misma ONU ya había avanzado sobre dicha definición. Entre los actores que ex profeso los gerenciosos omitieron estaban los relacionados a organizaciones terroristas transnacionales; el análisis del pasado y perfil de quienes asesoraron y tomaron dichas decisiones nos permitiría identificar sus posibles causas motivadoras.

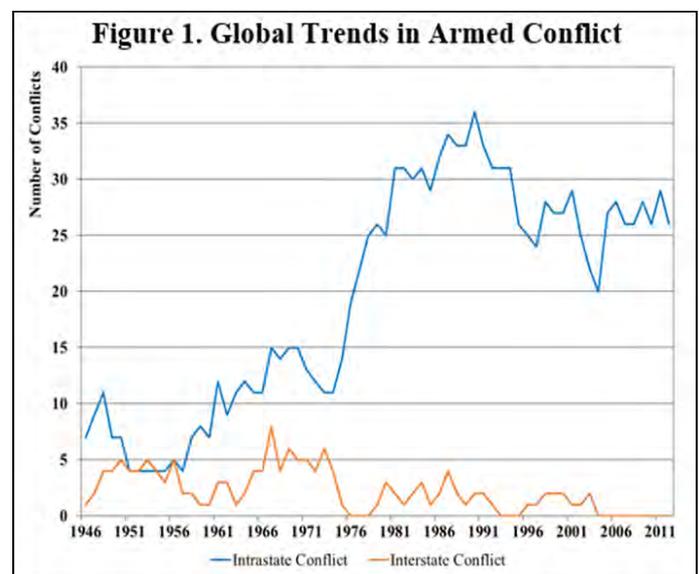
Conclusión: retomar lo legislado en la Ley de Defensa Nacional respecto a la naturaleza exclusivamente externa

de la agresión no solo era legalmente necesario, sino geopolíticamente imprescindible para dar inicio a un nuevo Ciclo de Planeamiento para la Defensa sin sesgos sustentados en los perfiles de quienes participaban de su administración.

Tendencia de los conflictos armados post Segunda Guerra Mundial

Tan importante como evaluar la justificación efectuada por las administraciones Kirchner – Fernández respecto al aval que buscaron al citar a la ONU respecto a la definición de agresión, resulta metodológicamente conveniente a fin de evitar sesgos de interpretación, identificar datos proporcionados por algún organismo reconocido sobre la naturaleza de los conflicto antes, durante y después de la sanción del Decreto 727 y demás normas hoy derogadas.

En tal sentido incorporé el efectuado por el *Heidelberg Institute of International Conflict Research*¹



En la figura 1 observamos que los conflictos armados entre Estados, tal y como se decretó en el marco normativo modificado, son significativamente decrecientes en el siglo XXI.

Conclusión: retener a los fines de la Defensa Nacional **exclusivamente** los conflictos entre Estados, (agresor externo, estadual y militar) no sería solamente algo opuesto a la tendencia global, sino y más grave aún permitiría, de máxima, poner en tela de juicio la necesidad de contar con FFAA o cuando menos proyectarlas hacia la nada misma, más aún si lo consideramos que Sudamérica es considerada como Zona de Paz.

¹ Consultado en:

<https://hiik.de/konfliktbarometer/bisherige-ausgaben/> el 17/08/2018

PAIS	1988	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	2,1	1,5	1,5	1,1	1,2	1,1	1,1	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,9	0,8	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9
Bolivia	2,0	2,8	2,2	2,1	2,3	2,0	2,1	1,9	1,8	1,6	1,9	2,0	2,0	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,7	1,6	1,8
Brasil	2,1	2,4	1,8	1,7	2,0	1,9	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
Chile	3,8	3,1	2,5	2,7	2,6	2,6	2,7	2,7	2,5	2,5	2,3	2,6	2,3	2,2	2,3	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Colombia	2,1	2,2	2,8	3,0	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3	3,7	3,9	3,6	3,0	3,2	3,3	3,1	3,1	3,1	3,1
Ecuador	1,5	1,3	1,9	1,5	1,6	1,8	2,3	1,9	2,3	2,0	2,6	2,7	3,1	3,0	3,1	2,9	2,9	2,7	2,6	2,5	2,4
Perú	2,5	2,7	2,7	1,8	1,7	1,5	1,5	1,4	1,6	1,5	1,3	1,2	1,5	1,5	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7	1,3	1,2
Paraguay	2,9	2,0	2,3	1,3	1,2	1,1	1,0	1,1	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,2
Uruguay	3,2	3,5	2,7	2,4	2,5	2,5	2,3	2,0	2,0	2,0	1,8	1,9	1,8	1,9	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0
Venezuela	1,9	1,6	1,6	1,5	1,6	1,2	1,2	1,3	1,8	2,0	1,9	1,8	1,2	1,0	1,3	1,3	1,7	1,2	----	----	----

Figura 2: El gasto militar como porcentaje del Producto Bruto Interno. Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial²

La inversión en Defensa Nacional por parte de algunos Estados sudamericanos

Por similitud al punto anterior, retendremos la información proporcionada por un organismo ajeno a los Estados considerados.

La figura 2 nos señala la clara tendencia a la desinversión en Defensa por parte de la Argentina en comparación a los Estados de la región; esta tendencia se profundizó aún a partir del año 2004 donde el impacto de los marcos normativos derogados o modificados por la actual administración (año 2018) nos colocaron en el sitial más bajo.

A fin de evitar entrar en debates referidos a las capacidades que hoy poseen las FFAA merced a la desinversión creciente a las que fueron sometidas, me remitiré a señalar que el hundimiento del submarino ARA SAN JUAN nos manifestó con toda su crudeza como se encuentran las mismas.

Soy de opinión que el Planeamiento por el Criterio de Capacidades instrumentado a partir del año 2006 permitió al Estado Mayor Conjunto, como responsable de “entender en el planeamiento estratégico militar” (Ley 23545, Art. 17, c)) justificar una reingeniería de subsistencia que justifique

² Datos del Banco Mundial, consultado el 28/08/2018 (Base SIPRI: Gasto Militar % del PIB). En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2017&locations=AR&start=1960&view=chart>

las capacidades a mantener, a desarrollar o eliminar, que ante el ahogo financiero creciente sustentado en un modelo de agresión que no reconoce homólogo a nivel global.

Conclusión: urge poner en marcha un nuevo Ciclo de Planeamiento para la Defensa Nacional que permita diseñar las FFAA argentinas aptas, factibles y aceptables para el cumplimiento de la misión principal impuesta por la Ley de Defensa Nacional; vemos en esta secuencia la herramienta que permitiría modificar la tendencia descrita e iniciar un largo proceso de adquirir capacidades no disponibles.

Vamos Por Todo, también en Defensa

Finalmente, y visto que en el acto que se conmemoraban los doscientos años del primer izamiento de la Bandera Nacional, llevado a cabo en la ciudad de Rosario (febrero de 2012) la Presidente Cristina Elisabet Fernández de Kirchner señaló la orientación de su gestión en todos los campos de la administración del Estado con la significativa frase: “Vamos Por Todo”³, concluiré este breve trabajo señalando solo dos aspectos que considero materializaron el impacto que tuvo sobre el personal, en lo individual y colectivo.

- Modelo de gestión respecto al personal

Continuó la política iniciada por su antecesor, el presidente Néstor Kirchner quien lo manifestó con toda crudeza en el acto con el que conmemoraba el día del Ejército Argentino,

³ Consultado en <https://www.youtube.com/watch?v=hyNdKIMzIqw>

desarrollado el 29/05/2006 en el Colegio Militar de la Nación, centro de formación de los futuros Oficiales, cuando en su alocución les dijo: “no les tengo miedo”⁴ y se retiró antes de su finalización sin saludar, como es de protocolo.

Este modelo dejó de tener en cuenta el sistema legal de calificaciones y ascensos, especialmente para acceder a cargos y grados de Oficiales Superiores, generando que los mismos fueran cubiertos no por la meritocracia sino a través del uso de otros mecanismos, el más perverso fue el que se dio en llamar el de eliminación por Portación de Apellido⁵.

Siendo mínimas las capacidades materiales y sin posibilidades de reequipamiento, sólo le restó intentar impactar sobre las capacidades de sus integrantes.

- Modelo de gestión respecto a la organización en general

Se avanzó en procesos de transformación de las FFAA, especialmente del Ejército, tendientes a intentar constituirlos en una herramienta al servicio de un partido político, o como lo manifestó el Jefe del Estado Mayor General del Ejército, en el acto del día del Ejército del 29/05/2015, frente a la Presidente Fernández, en hacer de estas una parte del “proyecto nacional”⁶ y populista.

En este sentido también las partidas presupuestarias, entre ellas las referidas al área de inteligencia, habrían tenido direccionamientos, que encontrarían su justificación en este alineamiento y no en criterios objetivos de necesidades de la Defensa Nacional.

CONCLUSIÓN:

Era perentorio derogar todo el marco normativo que restringía lo que la Ley de Defensa Nacional exige al Sistema, así como emitir una nueva DPDN que permita iniciar un nuevo Ciclo de Planeamiento, adecuado a realidades geopolíticas no sustentadas en una lógica ideológica superada afín de diseñar, adquirir y mantener las capacidades que plexo legal impone.

**Licenciado en Estrategia y Organización, Magister en Políticas y Estrategia, Doctor en Ciencia Política, Coronel Retirado, Veterano de la Guerra de Malvinas. Docente e Investigador Superior en la Universidad de la Defensa Nacional, Experto en Ciencia Política, especialidades:*

⁴ Consultado en <https://www.youtube.com/watch?v=9Y4B-RVrYyw>

⁵ Consultado en <https://www.lanacion.com.ar/1326196-frenan-el-ascenso-de-diez-militares-por-sus-apellidos>

⁶ Consultado en <https://www.pressreader.com/argentina/clarin/20150531/281745562990954>

Políticas de Defensa, Planeamiento y Estrategia (CONEAU), Miembro del ISIAE-CARI.

ESTIMADO LECTOR

Si desea suscribirse a esta publicación, lo invitamos a solicitarlo a la dirección difusionrdnisiae@gmail.com

Cordialmente,

Equipo de Redacción del RDN ISIAE

DEAR READER

If you want to subscribe to this publication, we invite you to send your request to difusionrdnisiae@gmail.com

Yours faithfully,

RDN ISIAE Editorial staff

ESTIMADO LEITOR

Se você deseja se inscrever a esta publicação, o convidamos a nos enviar a solicitação a difusionrdnisiae@gmail.com

Cordialmente,

O equipe editorial do RDN ISIAE