

HACIA UNA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL EFECTIVA

Com (R) VGM Jorge Luis María BERGAMASCHI

Palabras clave: conducción, defensa, intereses, poder, estratégico.

Keywords: conduction, defense, interests, power, strategic.

RESUMEN

El autor expone su visión respecto al estado del arte de la función Defensa Nacional auscultando hechos, factores y circunstancias luego de haber transcurrido tres décadas de vigencia de la legislación específica, y aquella de carácter contribuyente y/o complementaria producida desde ese entonces hasta el presente.

En modo pragmático, expone su propuesta argumentando y fundamentando la necesidad de producir una nueva legislación específica de carácter orgánica, la cual considere el establecimiento de roles y funciones a la totalidad de la Conducción y Administración Central del Estado. Por caso, participar en la elaboración y propuesta al Poder



Ejecutivo Nacional de documentos esenciales como la Directiva de Estrategia Nacional y la Apreciación y Resolución de Estrategia Nacional, previo a confeccionar la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN).

Concluye sintetizando, a modo de breve prognosis, sobre la necesidad de acelerar mecanismos de gobierno consecuentes, al más breve plazo posible, desalentado potenciales consecuencias no beneficiosas en cuanto a la preservación permanente de nuestros Intereses (vitales o estratégicos) como Estado Nación.

ABSTRACT

The author gives his point of view regarding the current function of our National Defense, examining facts, causes and circumstances after three decades of the enforcement of the specific Law and those contributing and complementary which regulate National Defense up to the present time.

In a pragmatic manner, he sets forth his proposal which is supported by the need to produce new specific and organic Legislation that shall take into consideration the establishment of roles and functions to the Central State Conduction and Administration. It is also supported by the need to participate in the elaboration and proposal to the National Executive Authorities of essential documents such as the National Strategy Directive and the National Strategy Understanding and Resolution, before creating a National Defense Policy Directive (DPDN).

The need to accelerate consistent mechanisms of government is foreseen in the concluding paragraphs, thus discouraging unfavorable potential consequences regarding the permanent preservation of (vital or strategic) new Interests as a Nation State.

La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación, para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar, de modo permanente, la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación, y proteger la vida y la libertad de sus habitantes¹.

CONSIDERACIONES INICIALES

En las postrimerías del siglo XX, finalizado el ciclo bipolar de la Guerra Fría, la situación global ofreció posibilidades de actuación diferentes a los países integrantes del sistema internacional (en modo autónomo o en nuevos bloques).

Nuestro país inicialmente dinamizó sus acciones, distinguiendo factores condicionantes de su realidad interna respecto de aquellos determinantes de su política exterior. Este proceso se profundizó durante la última década del siglo XX, reclassificándolo como preponderante y, prioritariamente, alentando simultáneamente acuerdos de integración subregional. Iniciado el siglo XXI, mutó nuevamente su categorización y, actualmente, lo reconoce como «Intereses Vitales o Estratégicos»².



Si bien los conceptos estructurantes que dimensionan los alcances de nuestra Defensa están plasmados en el Preámbulo y articulados en el cuerpo principal de nuestra Constitución Nacional (proveer a la Defensa Común)³, a modo de política de Estado, la ley específica es la N.º 23554. Esta Ley fue sancionada en 1988 y va acompañada de un conjunto de normas contribuyentes posteriores que le asignan roles, funciones y criterios de ejecución consecuentes a diversas agencias estatales responsables de su armonización y concreción, incluyendo también a nuestros ciudadanos en general⁴.

Semejante entramado jurídico impuso una fluida interrelación entre autoridades nacionales de máximo nivel institucional y estamentos orgánicos funcionales de la administración central y descentralizada del Estado, dando forma a un gran

proceso de toma de decisiones cuya continuidad sinérgica evidencia en la actualidad un estado de cosas (situación).

Debe asentirse que, este ir y venir surge como consecuencia de que siempre los Estados Nación procuran mantener su independencia y, por ende, sus legítimos gobernantes son quienes están obligados a aplicar la voluntad política con entera libertad, dentro del marco legal vigente, aun cuando esos márgenes sean muy estrechos y dentro de los cuales esa libertad pueda escogerse, a la hora de tomar decisiones⁵.

Ahora, ya finalizando la segunda década del siglo XXI, los datos de nuestra realidad evidencian la existencia de una firme decisión política por fortalecer el rol del Estado, para lo cual el gobierno procura su máxima eficacia. Desde esta pers-

¹ Ley 23554 de Defensa Nacional de 1988, artículo 2.

² «La Defensa Nacional en la Agenda Democrática», MINIDEF, Dictamen Mesa 1, págs. 27 a 37, 2003.

³ Preámbulo de la Constitución de la República Argentina de 1974.

⁴ Ley 24059 de Seguridad Interior (1992), Ley 24948 de Reestructuración de las FFAA (1998), Ley 25520 de Inteligencia Nacional (2001), Decreto 1407/04 que aprueba el Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial, Decreto 727/06 que reglamenta la Ley de Defensa Nacional, Decreto 1691/06: Directiva de Organización y Funcionamiento de las FFAA, Decreto 1729/07: Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, Decreto 2645/14: Directiva de Política de Defensa Nacional.

⁵ El 10 de diciembre de 1983, Raúl Alfonsín declaraba desde la Asamblea Legislativa: «(...) dotar a las Fuerzas Armadas de una clara doctrina de Defensa Nacional, eliminando definitivamente la llamada doctrina de Seguridad Nacional» (La Argentina Inconclusa, Juan Archibaldo Lanús, pág. 436, Editorial Ateneo, 2012).

pectiva, no debiera preocupar posibles cambios de tamaño, forma, roles, funciones sistémicas de las organizaciones y subsistemas que lo integran, mientras este cumpla la finalidad de ser gerente y garante de su Defensa.

La falta de observancia de la Ley de Defensa Nacional —a partir de su sanción y de las normas contribuyentes posteriores— evidencia las falencias sistémicas que, en el presente, inciden negativamente en la función de la Defensa.

Si el Estado es la Nación jurídicamente organizada sobre sus tres variables fundacionales (territorio, población y voluntad de ser), se observa que han sido descuidadas las «tres funciones básicas de gobierno» que sustentan y justifican su existencia y la necesidad de su Defensa, cuestión directamente relacionada a la voluntad de ser.

ACUERDO INTERNO

Debe señalarse que el resultado de la unidad social de sus diversas fuerzas constitutivas y su permanente elaboración, por los cambios que se producen en el ámbito interno y externo, desde la sanción de la Ley de Defensa Nacional a la fecha, asiste a una persistente y constante puja de antagonismos político-institucionales, en cuanto a su fiel cumplimiento y consecuente aplicación.

La realidad es que estos no surgieron espontáneamente y, como consecuencia, se fueron retroalimentando en cada cambio de Gobierno, debido a que la Defensa

estuvo sujeta a la temporalidad de los distintos gobiernos, en lugar de ser sostenida como Política de Estado, según indica el espíritu y letra del plexo legal específico vigente⁶.

Las concepciones subjetivistas han condicionado gravosamente la Defensa del Estado, sujetando las instancias de decisión estratégica, dependientes de las intenciones de algún oponente que, dado el grado de dificultad para ser discernidas comprometen los modos de acción estratégicos y desatienden toda referencia objetiva a capacidades en oposición.

Asimismo, la visión sesgada y atojadiza de exclusión del poder militar, en el orden estratégico, ha condenado a la Nación a un reduccionismo de “dialéctica de negociación” política. Debido a esto, lo militar es equivalente a tácticas bélicas; luego, se anula su pensamiento a nivel estratégico y se conculca toda concepción de Defensa que, además de no serla, se transforma en defensiva, por las dudas.

Este fenómeno podría verse como resultado de ciertos esfuerzos por afianzar la necesaria solidaridad sinérgica y el acuerdo social interno a nivel país, pero no es tan así. Nuestra realidad evidencia cierta semejanza comparable al rol de un director de orquesta disconforme que, mientras se empeña en que sus integrantes logren interpretar una melodía social unitaria y armoniosa, nota que el poder y la autoridad con que cuenta no le alcanza pues, toda vez, los músicos permanecen inhibidos de cumplir dicha función, ya que disponen de una

partitura incompleta o de instrumentos inadecuados, cuando no desafinados para lograrla (lo cual refleja ausencia de orientación y escasos recursos).

PLANEAMIENTO

El Estado es el máximo ente centralizador de la información que le llega de los grupos sociales que lo componen, recopilando sus problemas, sus necesidades y sus demandas. La Ley de Defensa determina que el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) es el único organismo colegiado responsable de tal función y habilita a sus integrantes a procesar y extrapolar los datos obtenidos en función de los objetivos fijados en la Constitución Nacional, finalidad señalada en la misma Ley y en su Decreto reglamentario⁷.

El nivel estatal es donde debió realizarse el planeamiento general de su defensa, fijando metas y prioridades en el proceso de desarrollo y protección integral de nuestra

Si el Estado es la Nación jurídicamente organizada sobre sus tres variables fundacionales (territorio, población y voluntad de ser), se observa que han sido descuidadas las «tres funciones básicas de gobierno» que sustentan y justifican su existencia y la necesidad de su Defensa, cuestión directamente relacionada a la voluntad de ser.

⁶ Ley 23554 de Defensa Nacional, artículos 3, 7, 8, 10, 12, 14, 15, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 45 y 46 (incisos a, b, c y f). Decreto 727/06, artículos 4 al 11.

⁷ Ley 23554 de Defensa Nacional, artículos 10, 11, 12 y 14.

sociedad. Al mismo tiempo, el hecho de que el CODENA no funciona regularmente (solo por convocatoria presidencial) ha generado, en gran parte de los individuos de nuestra sociedad, un concepto tan errático como nocivo, ya que la mayoría de nuestros ciudadanos percibe que la Defensa Nacional es solo vinculante para las agencias del Estado involucradas en tal sentido y que es meramente indicativa para los sectores privados que la sostienen y financian con los impuestos, confiados en que esta funcione y brinde la utilidad perseguida.

CONDUCCIÓN

La misión de todo gobierno es procurar el bien común, mediante el ejercicio de la autoridad pública. Las acciones tendientes a proveer a la defensa común y la facultad de tomar decisiones definitivas e inapelables se sustentan, llegado el caso, en el monopolio del uso de la fuerza.

Esta visión condensa los legítimos actos de posesión soberana de los espacios territoriales, marítimos, aéreos y la protección de sus habitantes.

Es por ello que, las convocatorias efectuadas por diversos Presidentes de la Nación al CODENA, requiriéndole (en ciertos casos) la confección de un diagnóstico comprensible referido a la situación estratégica nacional y regional, deben asumirse como hechos auspiciosos, ya que emanan de sus facultades legales⁸.

No obstante, el Ministerio de Defensa es el órgano de trabajo del CODENA y de su Secretaría (SECODENA). Habida cuenta que todo estado de situación es tan dinámico

como cambiante, se observa la ausencia de una agenda que contemple reuniones a modo de referido y, de este modo, poder actualizar los alcances de la Directiva para la Defensa Nacional DPDN, vigente en ese momento⁹.

Otro aspecto es que a la DPDN se la concibió de carácter «sectorial», apreciándose que debió ser «abarcativa». De este modo, todas las áreas de la administración central del Estado tendrían establecido qué cosas hacer, cuándo, dónde, con qué, por qué y para qué en pro de nuestra Defensa Nacional desde la paz (no solamente las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional o IMDN)¹⁰.

PROPUESTA PARA LA DEFENSA NACIONAL EN EL SIGLO XXI

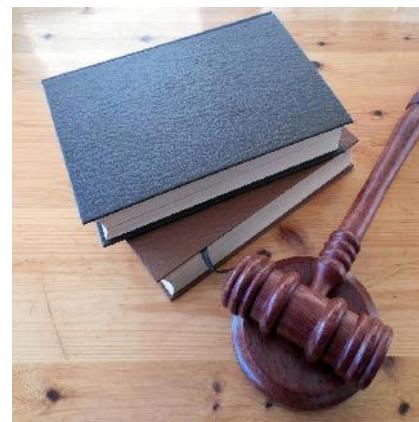
Por lo hasta aquí expresado, podría resumirse que, en el ámbito jurídico, la razón de lo justo no es lo preciso, lo exacto y, en tal sentido, la única propuesta que correspondería formular es «debe cumplirse lo escrito».

En cierto modo, no deja de ser una afirmación tan simple como válida y trascendente porque, a partir de la sanción de la Ley 23554, la mora política acumulada en el tiempo contribuyó a que nuestro Sistema de Defensa Nacional esté hoy escasamente articulado y dotado acorde con las necesidades de supervivencia Estatal, por ser nuestra nación el octavo país en extensión territorial del mundo; cuarto, a nivel continental y se-

gundo, en el Cono Sur americano. Por todo ello necesita conformar su principal e imprescindible herramienta orgánica y funcional para la defensa de sus intereses nacionales en modo permanente (sean ellos vitales o estratégicos).

No se trata solamente de contar con materiales bélicos o con sistemas de armas de última generación; eso sería simplismo puro. Lo que se quiere señalar es que se debe cumplir con lo escrito, asumiendo que las Políticas de Estado son las que emite el Legislador mediante las leyes que promulga y reglamenta el ejecutivo (Seguridad Interior, Defensa, Educación, Inteligencia, Administración Central del Estado, etcétera) toda vez que necesita las herramientas que permiten dinamizar Políticas de Gobierno temporales, según los plazos de mandato y que, puestas

No se trata solamente de contar con materiales bélicos o con sistemas de armas de última generación, eso sería simplismo puro.



⁸ Ibídem artículos 3, 5 y 6.

⁹ Decreto 727/06, artículos 6 y 27.

¹⁰ Decreto 1727/07, Anexo I.

en ejecución, deben propender a que el Estado Nacional funcione según la finalidad perseguida (entiéndase como el logro y mantenimiento de los objetivos nacionales consagrados en el preámbulo de la Constitución Nacional en modo permanente).

Se reitera lo errático de sostener políticas de gobierno anteponiéndolas a las de Estado. Los ejemplos de nuestra realidad evidencian desarticulaciones sistémicas y funcionales, no solo en el ámbito de la Defensa, sino en otros. Esto es lo que sucede, a juicio de quien escribe, con mayor preponderancia en el ámbito «educativo». En este sentido, vale recordar que en el mundo los datos del presente siempre son consecuencia de los hechos del pasado (sabio adagio de la estrategia).

Por ende, en el ámbito de la Defensa Nacional, tratando de revertir la situación presente, con el fin de alcanzar una idea que se aprecie como superadora, se obliga a pasar de los conceptos a la acción:

1) Desarrollar un proceso de revisión a modo de “digesto jurídico” (retención, fusión o derogación de normas existentes) y, posteriormente, proceder a diseñar un bosquejo consensuado y a redactar la propuesta de una nueva «Ley Orgánica de Defensa Nacional» para su posterior tratamiento y sanción por parte del Poder Legislativo Nacional. Darle el carácter de “orgánica” significa establecer sectorialmente quién deberá hacer qué cosas, cuándo, dónde, con qué, por qué y para qué, las funciones y obligaciones específicas, contribuyentes o complementarias propias de cada jurisdicción para la función de Defensa Nacional.

Por tales casos como:

a) Que el principal Órgano Colegiado de Asesoramiento del Nivel Estratégico Nacional (CODENA) funcione regularmente y no solamente por convocatoria del PEN solamente, asignándole la responsabilidad de confeccionar y proponer al PEN documentos esenciales como la Directiva de Estrategia Nacional (DENac) y la Apreciación y Resolución de Estrategia Nacional (ARENac), previo a confeccionar la Directiva de Política de Defensa Nacional.

b) Que el Ministerio de Defensa retenga su condición de Órgano de Trabajo del CODENA y de la SECODENA.

c) Que la totalidad de los Ministerios designe a un Secretario como integrante permanente en representación del Ministro del área respectiva.

d) Que el funcionario de más alto nivel de la Inteligencia Nacional continúe integrando el CODENA y, en igual sentido, los legisladores involucrados de ambas Cámaras.

e) Que el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. y los Jefes del Estado Mayor General de las FF.AA. se incorporen al CODENA, dada su condición de ser responsables de la administración y conducción del IMDN, desde la paz.

f) Que el Congreso de la Nación, con asesoramiento del Minis-

terio de Defensa, restituya los mecanismos de financiación establecidos en la Ley 24948 de Reestructuración de las FF.AA.¹¹. Hasta el presente, tal financiación permanece suspendida por efectos de la Ley 25401¹². En este sentido, se propone partir de un valor porcentual del 1,5% del PBI anualmente acumulativo, durante cinco años y que, finalizado tal período, se fije un valor mínimo del 1,4% del PBI para dimensionar y sostener el esfuerzo económico financiero que representa la función Defensa en modo integral, bajo el sistema S3P y en modo permanente a partir de su promulgación.

g) Fijar a los Organismos responsables de la Conducción, Administración y Gobierno de la Escuela de Inteligencia Nacional (ENI), del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) y de la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF) la responsabilidad primaria de profundizar sus respectivas políticas de capacitación y especialización de los recursos humanos aptos para desempeñar funciones afines a sus respectivas especialidades como funcionarios públicos de carrera y escalafonados en los Ministerios de Defensa, de RR.EE. y Culto, y la Agencia Federal de Inteligencia, una vez egresados.

h) Asignar al CODENA, en un plazo no mayor a 120 días corridos a partir de la sanción de esta Ley, la responsabilidad de elaborar y proponer al PEN los siguientes proyectos de:

¹¹ Ley 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas: “Establézcanse las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para su reestructuración”, artículos 23, 24, 25, 26 y 27.

¹² “Presupuesto General de la Administración Pública para el Ejercicio 2001”, artículo 25: “Suspéndase la aplicación de las disposiciones del artículo 27 de la Ley 24948”.

Ley de Secreto de Estado

que contemple:

- La interacción de todos los ministerios y agencias del Estado integrantes del CODENA, estableciendo el rango y nivel de autoridades con acceso a la información clasificada “secreto de Estado”

- Asignar a la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) la responsabilidad de concretar el ciclo de inteligencia y proveer información de clasificación “secreta” (referida a procesos de adquisición o transferencias externas de tecnología sensible, electrónica, telecomunicaciones, y adquisición o venta de material bélico) a los Ministros de Interior, de RR.EE. y Culto, de Economía y Finanzas, de Ciencia y Tecnología, de Defensa Nacional y de Seguridad Interior.

- Mantener las actuales dependencias orgánicas y funcionales de las Direcciones Nacionales de Inteligencia Estratégica Militar y de Inteligencia Criminal.

Leyes Orgánicas de cada una de las FF.AA.

que fijen los efectivos mínimos necesarios en modo permanente (planteles básicos), a efectos de satisfacer las necesidades dimensionantes de las capacidades operacionales necesarias para cumplir la Misión Principal que el IMDN tiene asignada, desde la paz¹³.

En cuanto a los procedimientos y organización implicados, fijarle una finalidad instrumental adaptable a las necesidades de la política de Defensa y al mandato constitucional de proveer a la defensa común.

Ley de Organización y Movilización Territorial de la Defensa

que involucre a todos los ciudadanos y sectores de la sociedad bajo la jurisdicción de las leyes argentinas (estatales y privados)¹⁴.

Ley Orgánica de Producción para la Defensa

que, cumplimentando lo establecido en los artículos 45 y 46 de la Ley 23554 de Defensa Nacional, tenga por objeto establecer el marco normativo en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, destinadas a la obtención y producción de medios para la Defensa Nacional, incluyendo en ello, la promoción de la investigación y el desarrollo científico tecnológico a ello, asociado para el equipamiento, sostén y funcionamiento del Instrumento Militar, debiendo incluir:

- Supervisión del Congreso Nacional a regímenes de transferencias tecnológicas a terceros países, particularmente las de carácter sensible.

- A organismos estatales nacionales como principales clientes de los bienes que se obtengan, satisfaciendo requerimientos y necesidades propias de su actividad competente.

- Asignación, con mayoría estatal, a los Ministerios de Defensa y Ciencia y Tecnología, de la responsabilidad de conducir y articular tres subsistemas componentes:

De obtención de Medios para la Defensa (SOMDEF)

De Investigación y Desarrollo para la Defensa (SIDDEF)

De Producción para la Defensa (SIPDEF)

2) Reformular el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) categorizándolo «de carácter general y abarcador» para todos los estamentos de la conducción central del Estado Nacional, en cuanto a su alcance, y «de clasificación secreto» para su tratamiento. Contemplando además:

a) Su financiación a través del Sistema S3P (Plan, Programa y Presupuesto).

b) Que, una vez este iniciado, el Ministerio de Seguridad, a requerimiento del Ministerio de Defensa y en coordinación con el Estado Mayor Conjunto de las FF.AA., ponga a disposición los recursos humanos y materiales de las Fuerzas Federales de Seguridad que surjan como necesarios del proceso de Planeamiento Militar Conjunto.

c) Que la DPDN mute su condición de sectorial, para ser de carácter general y abarcadora en todos los organismos integrantes del CODENA vinculados con la administración central del Estado y de clasificación secreta para su tratamiento.

d) Proveer al IMDN el aseguramiento de procesos de obtención y mantenimiento de las capacidades operacionales que surjan como necesarias.

¹³ Decreto 1691/06: “La misión principal de las Fuerzas Armadas, IMDN, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, los cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes”.

¹⁴ Ley 23554 de Defensa Nacional, artículos 45 y 46, inciso c.

e) Que el Plan de Capacidades Militares (Plan CAMIL) retenga su aptitud de ser actualizado según los plazos de planeamiento vigente (corto, mediano y largo plazo), para que el IMDN esté en condiciones de cumplir su misión principal en modo permanente¹⁵.

Se aprecia que, de no realizarlo, nuestro país difícilmente pueda evitar correr riesgos que, en los hechos, decanten en efectuar transferencias parciales de su Poder Estratégico Nacional en beneficio de organismos supranacionales, de actores privados o, llegado el caso, de otro Estado Nación.

CONSIDERACIONES FINALES

Asistidos, ahora, por el derecho que emana de nuestras leyes (elegir o ser elegidos), la democracia habilita a los ciudadanos a recordar a sus gobernantes que solo poseen potestad suprema en su orden, y que esta no es indeterminada y —menos aun— absoluta.

Ello surge como consecuencia de que el poder temporal del cual son depositarios se justifica en razón del fin para el que está establecido, que en toda circunstancia se define por ese objetivo y no por las convicciones personales que al respecto los animen porque, en esencia, no dejan de ser servidores públicos de la sociedad de la cuál provienen y a la cuál se deben.

He aquí la razón de que todo lo dicho consistió en advertir que la situación internacional imperante, en el escenario estratégico globalizado del siglo XXI, está señalando a quienes conducen, o aspiran a hacerlo, los destinos supremos de nuestra nación. Deberán potenciar y sostener con acciones concretas las tres funciones básicas de gobierno antes referidas, a la brevedad posible, en pro de nuestra Defensa, según lo determine el plexo legal vigente o resultante.

- *Artículo con referato.*

...no dejan de ser servidores públicos de la sociedad de la cuál provienen y a la cuál se deben.



Jorge Luis María BERGAMASCHI: Comodoro retirado de la Fuerza Aérea Argentina. Piloto de Caza. Oficial de Estado Mayor. Veterano de la Guerra de Malvinas. Licenciado en Sistemas Aéreos y Aeroespaciales. Posgraduado en Seguridad y Defensa Continental en el Colegio Interamericano de Defensa (OEA, Washington DC). Ex Director de la Escuela Superior de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea Argentina.

¹⁵ Decreto 1691/06.