

3. Conceptos y normativa del planeamiento para la defensa en la Argentina

Ana Albarracín Keticoglu, Sergio Eissa, Juan Calvo,
Sol Gastaldi, Karina Meneghetti y Alejandro Salesi

Si bien en este capítulo nos centraremos fundamentalmente en el análisis del andamiaje legal que posibilitó y acompañó el desarrollo del Ciclo de Planeamiento de la Defensa de la República Argentina (2007-2013), primero presentaremos una breve introducción de los antecedentes doctrinarios en torno a esta cuestión en el país, para entender la evolución de este proceso hasta sus características en la actualidad. En tanto política pública, como se mencionó al principio, no estuvo desprovista de la influencia del escenario internacional, y del sistema de creencias y valores de los actores del momento.

Recordemos que la política de defensa, luego de la Segunda Guerra Mundial y hasta el año 1983, estuvo sujeta al devenir del juego de poder de la Guerra Fría entre los bloques occidental y oriental y la lucha contra el comunismo internacional. En primer lugar, su articulación se gestionó en torno a la Doctrina de Defensa Nacional (1948-1955), y desde 1955 recibió las influencias de la Doctrina francesa de Guerra Revolucionaria y de la Doctrina de Seguridad Nacional auspiciada desde los Estados Unidos, que conllevó el empleo del instrumento militar en seguridad interior para combatir al “enemigo interno”.

De este modo, entre los antecedentes sobre planeamiento en la República Argentina, destacaremos en primer lugar la Ley N° 13.234 del año 1948, sancionada en el primer gobierno del presidente Juan Domingo Perón (1946-1955). Esta norma, que regulaba diversos aspectos de la Defensa Nacional, establecía en su artículo 2°:

Las provisiones accesorias para la organización de la Nación en tiempo de guerra, deberán ser adoptadas desde tiempo de paz de acuerdo con las directivas fijadas por el Consejo de Defensa Nacional. La preparación y ejecución de los planes y programas destinados a satisfacer esas provisiones hasta en sus menores detalles, corresponden a los ministerios o secretarías de Estado por intermedio de sus organismos dependientes y de aquellos que, a los efectos de

la coordinación, creare especialmente el Consejo de Defensa Nacional.

Esta norma, por su parte, se encuadra en la doctrina vigente del momento, desde la cual el Estado argentino consideraba a la defensa nacional como un deber de toda la Nación, tanto de su población como de sus fuerzas productivas, consideradas en un conjunto donde todos los factores del poder nacional —economía, sociedad, industria— se ordenaban en torno a la defensa de la nación en caso de ataque exterior. Tal como señala Saín (2010), se trató de la primera institucionalización de la defensa nacional y de organización militar bajo un gobierno democrático en Argentina.

Paradójicamente, pese a instrumentar la defensa nacional hacia la conjuración de amenazas externas, sobre la base de esta norma el presidente Arturo Frondizi (1958-1962) dictó en 1958 el Decreto S N° 9880 que estableció el Plan de Conmoción Interior del Estado (Plan “CONINTES”). Para la ejecución de ese plan, se tomaron en cuenta los planes de conmoción interna ordenados en la entonces Ley de Ministerios N° 14.439 a las Fuerzas Armadas, bajo la influencia de la Doctrina Francesa de Guerra Revolucionaria.

Posteriormente, en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, orientada a luchar contra el enemigo externo encarnado en el comunismo y en el enemigo interno, se identificaron no solo a Chile y Brasil como hipótesis de conflicto, sino también al marxismo y al peronismo, caracterizados entonces como subversivos por el gobierno militar.

Esta doctrina, que fue materializada en la Ley de Defensa Nacional N° 16.970 sancionada por el dictador Juan Carlos Onganía (1966-1970), establecía en el artículo sexto que “la seguridad nacional requiere fundamentalmente: la formulación, planeamiento y programación de las medidas de defensa relacionadas con el desarrollo nacional; la preparación y alistamiento de los medios del potencial militar y el Planeamiento y conducción de las operaciones militares.”

Asimismo, disponía en su artículo 8° que el planeamiento debía establecer “políticas y estrategias”, formular planes de largo y mediano plazo, la orientación y lineamientos políticos y la presupuestación de la política de seguridad nacional. Del mismo modo, el artículo 29 ponía en el presidente de la nación la responsabilidad de fijar los objetivos políticos que daban lugar al planeamiento.

Así, la Defensa Nacional, según el artículo primero de la Ley N° 16.970, tenía como fin “lograr y mantener la Seguridad Nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales”. De este modo, el planeamiento se orientaba en función de la Doctrina de Seguridad Nacional, y se destinaba a elaborar los planes que garantizaran

dicha seguridad nacional. En tal sentido, las Fuerzas Armadas se involucraban en el planeamiento de todos los factores del poder nacional, no sólo los vinculados al componente militar. Esto se debe a que los comandantes de las tres fuerzas integraban el Consejo de Seguridad Nacional (CONASE), responsable del planeamiento de largo plazo de la política y estrategia nacional que afectasen a la seguridad, sobre la base de la evaluación de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el Gobierno nacional. También integraban, a través de otras normas, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT).

Por su parte, el Ministerio de Defensa desarrollaba particularmente un rol de coordinación del apoyo administrativo y de asuntos comunes a las tres fuerzas, sin intervención directa en el procedimiento de planeamiento, salvo por su participación como miembro del Comité Militar, responsable este, entre otras cosas, de planear la estrategia militar y la conducción estratégica de las operaciones militares.¹⁸

Antecedentes

La Defensa Nacional desde el retorno de la democracia

A partir de 1985, diversos actores políticos y sociales –como radicales, peronistas e independientes– comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de defensa. Como telón de fondo de dicha iniciativa, se encontraba la urgencia de propiciar una institucionalización fuerte en la materia, que significara cerrar cualquier puerta a una nueva intervención militar. Asimismo, se consideraba necesario propiciar un cambio doctrinario que extirpara del sector castrense la Doctrina de Seguridad Nacional, sobre cuya base se había justificado la intervención militar en asuntos de seguridad interior y la ejecución de una brutal represión que condujo a

18 Ver artículo 24 de la Ley de Ministerios N° 18.416. El Comité Militar se integraba, de acuerdo a la Ley N° 16.970, por el Presidente de la Nación, que lo presidía, por el Ministro de Defensa y la Junta de Comandantes en Jefe, conformada por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. El Comité Militar también era responsable de asignar responsabilidades operativas y logísticas a cada fuerza armada, de acuerdo con la planificación estratégica; establecer comandos conjuntos y específicos; formular la doctrina conjunta de las Fuerzas Armadas y las políticas para el adiestramiento conjunto. Para estas tareas, el Comité Militar disponía de un órgano de trabajo, denominado Estado Mayor Conjunto, dependiente de la Junta de Comandantes en Jefe.

masivas violaciones de los derechos humanos. Tal proyecto de ley debía, entonces, consensuar una definición de defensa nacional que sentara las bases para la construcción de una política de defensa autónoma. Independientemente de las motivaciones de los actores involucrados¹⁹, la convergencia de sus intereses y sistemas de creencias permitieron alcanzar en 1988 lo que Marcelo Saín (2010) ha denominado el “consenso básico” (ver gráfico 3.1).

La fortaleza de esa problematización de la defensa nacional permitió que el “consenso básico” se cristalizara en tres leyes esenciales a lo largo de tres gobiernos y de trece años. Nos referimos así a la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, aprobada en el año 1988; la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, de 1992; y la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional, sancionada en el año 2001.

Estas normas conforman así un constructo sistémico —en tanto que para su comprensión deberían ser leídas de manera conjunta—, articulado alrededor de tres principios básicos que consideramos como liminares. Dichos principios son²⁰:

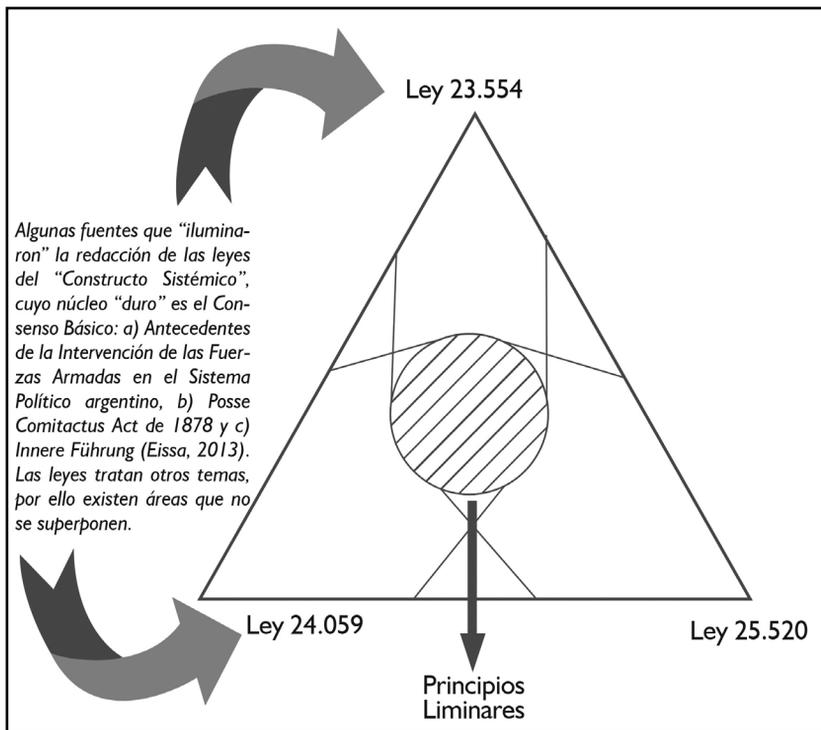
- a) La supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos que requieran la utilización de las Fuerzas Armadas;
- b) La separación orgánica y funcional entre defensa nacional y seguridad interior; y
- c) El gobierno civil de la política de defensa.

Dicho “consenso básico”, que se materializó en las leyes citadas *ut supra*, fue fortaleciéndose durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015), quienes aprobaron diversas normas de distinta jerarquía jurídica que hicieron operativas las leyes ya sancionadas y que completaron el entramado jurídico de la defensa nacional. En este marco se consolidó una arquitectura institucional que posibilitó, entre otras cosas, la efectiva conducción política de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, puede sostenerse que la orientación de la política de defensa argentina se ha construido a partir de esos pilares y, en este proceso, cada gobierno ha agregado un elemento más en su consolidación, lo cual da cuenta del amplio arraigo del “consenso básico”.

19 Ver Eissa (2015). Una buena descripción de cómo se alcanzó el acuerdo es expuesta por Druetta (1989).

20 Para un mayor detalle de estos principios, se sugiere ver Eissa, S. y Gastaldi, S. (2014).

Gráfico 3.1: Consenso básico



Fuente: Eissa (2018)

Además del trípede que conforma el denominado “Consenso Básico” (Saín, 2010) es importante destacar también la siguiente normativa:

- Ley del Servicio Militar Voluntario N° 24.429 (1995).
- Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 (1998).
- Decreto N° 727/2006 “Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional”.
- Decreto N° 1691/2006 “Directiva sobre Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas”.
- Decreto N° 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”.
- Decreto N° 1714/2009 “Directiva de Política de Defensa Nacional”.

Este plexo normativo establece una serie de lineamientos que configuran una definición estratégica por parte de nuestro país, y, en consecuencia, un específico diseño de fuerza para su Instrumento Militar.

En primer lugar, se define a la Defensa Nacional como “la integración y 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”²¹. Al respecto, el decreto reglamentario de la Ley de Defensa en su artículo primero precisa que “las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”²². Asimismo, agrega que:

*se entenderá como “agresión de origen externo” el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.*²³

En segundo lugar, la Ley de Defensa Nacional, en su artículo cuarto, sostiene que “se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior”. Al respecto, el artículo tercero del decreto reglamentario agrega:

*el Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.*²⁴

Esta misma norma sostiene en sus considerandos que:

el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente

21 Artículo 2° de la Ley N° 23.554.

22 Artículo 1° del Decreto N° 727/2006.

23 Artículo 1° del Decreto N° 727/2006.

24 Decreto N° 727/2006.

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 ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y/o refiera a la seguridad interior. Por tal motivo, deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación nuevas amenazas, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.²⁵

En tercer lugar, la Ley N° 24.948, que sancionó las “bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas”, considera los siguientes supuestos de empleo del Instrumento Militar argentino:

- Operaciones Convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación;
- Operaciones en el marco de las Naciones Unidas;
- Operaciones en apoyo de la seguridad interior, encuadradas en la ley N° 24.059;
- Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.²⁶

Al respecto, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas precisa que “la misión principal de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, 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”²⁷. Más adelante, agrega que

25 Decreto N° 727/2006.

26 Artículo 6° de la Ley N° 24.948.

27 Anexo I del Decreto 1691/2006. Sección “Respecto de las Misiones principal y subsidiarias del Instrumento Militar y de sus respectivos ámbitos de actuación”.

deberán considerarse como misiones subsidiarias del instrumento militar la:

- Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas;
- Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059;
- Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y
- Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.²⁸

Es relevante reseñar extensivamente los títulos V y VI de la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, citada por la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas²⁹. En el artículo 27 se establece que el Ministerio de Defensa dispondrá, a requerimiento del Comité de Crisis, que:

las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación (...) de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior.

Observemos cómo el legislador ha querido dejar escrito expresamente que “servicios de las Fuerzas Armadas” podrán ser usados en operaciones de seguridad interior, excluyendo a las unidades de combate de las tres Fuerzas.

Los artículos 28, 29 y 30 de la Ley N° 24.059 se refieren a los potenciales atentados a las unidades militares en tiempos de paz. En ellos se establece que un atentado a una jurisdicción militar es una cuestión de seguridad interior, aclarando que es obligación primaria de las Fuerzas Armadas preservar dicha jurisdicción y “el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción”, de conformidad a la legislación vigente.³⁰

El Título VI se refiere específicamente “al empleo subsidiario de elementos

28 Decreto N° 1691/2006.

29 Decreto N° 1691/2006.

30 Esto incluye no solo a La Ley N° 24.059, sino también a la Resolución MD N° 1020/2009.

de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior”. El artículo 31, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27, establece que:

las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º.

Para que el presidente haga uso de las atribuciones que le otorga la Constitución Nacional en el artículo 86 inciso 17, deberá declarar previamente el estado de sitio.

El legislador también quiso dejar establecido, en el artículo 32, que el empleo de las Fuerzas Armadas se ajustará a las siguientes pautas:

- a) La conducción de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23.554;
- b) Se designará un comandante operacional de las fuerzas armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando;
- c) Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554.

En cuarto lugar, nuestro país adopta una estrategia disuasiva y de la legítima defensa, de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.³¹ Al respecto, la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) de 2009 sostiene que la política de defensa:

se encuentra fundada en el inequívoco respeto y promoción de la democracia, los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la vocación por la paz y la justicia, el apego al derecho internacional y al sistema multilateral como instrumentos centrales para regular las relaciones nacionales y resolver las controversias entre los Estados y

³¹ Artículo 2º Ley N° 24.948.

*también en la firme convicción de la importancia irremplazable que posee la cooperación interestatal como medio de construcción y consolidación de la paz y la seguridad internacional.*³²

Asimismo, la DPDN 2009 rechaza “los procedimientos de carácter unilateral, las prácticas intervencionistas y toda conducta internacional que no se ajustara a los criterios que en materia de paz y seguridad establece la Carta de Naciones Unidas”.³³

En virtud de lo expuesto, nuestro país adopta un posicionamiento y actitud estratégica defensiva, basada en el concepto de legítima defensa, como “criterio esencial y ordenador sobre la cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado argentino”³⁴. Además, concibe a su política de defensa en una doble dimensión: autónoma y cooperativa. Esto es:

*la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global.*³⁵

En quinto lugar, el Instrumento Militar argentino debe estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente en función de la misión principal, “cuál es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado”. Por lo tanto:

la misión principal (...) debe ser (...) el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerza, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial.

Sólo los casos de operaciones multilaterales en el marco de Naciones Unidas y de construcción de un Sistema de Defensa Subregional, deberán contemplarse en el diseño tanto de los estándares mínimos que requieren

32 Capítulo segundo del Decreto N° 1714/2009 Directiva de Política de Defensa Nacional. Cabe destacar que es la primera directiva emitida en democracia.

33 Capítulo segundo del Decreto N° 1714/2009

34 Capítulo segundo del Decreto N° 1714/2009.

35 Capítulo segundo del Decreto N° 1714/2009.

las operaciones multilaterales como de los niveles de interoperabilidad y complementariedad efectiva mantenidos en los países de la subregión.³⁶

Por otro lado, la DPDN 2009 agrega que:

Este modelo de defensa argentino, enteramente previsible en términos de concepción estratégica y cabalmente “defensivo” en términos de su diseño de fuerzas y de la disposición de sus capacidades, asume a la Defensa Nacional según el esquema clásico y en coherencia con el ordenamiento normativo vigente, según el cual, el Sistema de Defensa debe conjurar y repeler mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la Defensa Nacional, toda agresión externa militar, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes.³⁷

Cabe destacar que el diseño de fuerzas se realizará en función del método de planeamiento por capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto.³⁸

Finalmente, y en sexto lugar, se considera que el Instrumento Militar sólo resultará apto:

si se lo concibe, planifica y ejecuta como “instrumento integrado”, razón por la cual la acción militar deberá entenderse necesaria e ineludiblemente como acción integrada, esto es, como acción conjunta, incluso en aquellos casos en los que por el ámbito en que ésta se desarrolle y/o por las características propias de la operación en cuestión, la misma deba ser ejecutada por una fuerza específica en forma exclusiva.³⁹

Se entiende a la acción conjunta como “el empleo coherente, coordinado y sistemático de todos los medios y recursos con que cuenta cada fuerza

36 Decreto N° 1691/2006. “Respecto de las Misiones principal y subsidiarias del Instrumento Militar y de sus respectivos ámbitos de actuación”.

37 Capítulo segundo del Decreto N° 1714/2009.

38 Decreto N° 1691/2006.

39 Decreto N° 1691/2006. “Respecto a la Concepción del Instrumento Militar y de las Condiciones de su Empleo Efectivo”

armada en forma específica”.⁴⁰ Esta concepción se integra con la disposición que establece que:

el Comando Operacional será la instancia responsable de la ejecución del adiestramiento conjunto, del control de las ejercitaciones conjuntas, de la elaboración del planeamiento estratégico operacional y de su correspondiente ejecución y de las operaciones militares

Además, la disposición establece que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea sólo alistan, adiestran y sostienen los medios puestos a su disposición.⁴¹ En este sentido, el Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional establece también que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas “tendrá el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes, pudiendo disponer de tales medios”. Para ello, “mantendrá relación funcional con los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, quienes lo asesorarán en el planeamiento militar conjunto”.⁴²

El Planeamiento para la Defensa Nacional entre 1983 y 2006

Desde el retorno a la democracia y hasta el año 2006, la República Argentina había efectuado tres (3) ciclos de planeamiento estratégico militar que quedaron inconclusos por diversos acontecimientos políticos.

El primer ciclo se inició durante la gestión de Raúl Borrás como Ministro de Defensa (1983-1985) y continuado por Roque Carranza (1985-1986), que concluyó con la firma del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) de la Directiva Estratégica Militar 1985. En ella se utilizó la tradicional metodología de planeamiento por hipótesis de conflicto. Dicho planeamiento, elaborado completamente por el Departamento de Política y Estrategia del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, sin la participación del Ministerio

40 Decreto N° 1691/2006.

41 Decreto N° 1691/2006. Ver también el Decreto N° 727/2006.

42 Artículo 19 del Decreto N° 727/2006.

de Defensa –aunque bajo conocimiento del presidente–, establecía como potencial amenaza a Chile en alianza con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Había desaparecido el enemigo ideológico interno, por orden del presidente, pero ya se comenzaba a notar la presión de la agenda estadounidense, en tanto que aparecían mencionados el narcotráfico y el terrorismo internacional (Eissa, 2015).

Dicho documento, pese a ser firmado por el presidente de la nación Raúl Alfonsín (1983), no fue implementado por las disputas entre el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Argentina. Ésta última quería que se adoptara una postura estratégica defensiva con un mayor rol para esa fuerza, lo cual implicaba reequipar a la misma para recuperar los aviones perdidos en la Guerra de Malvinas (1982). La Armada, por otra parte, pensaba que la directiva perjudicaba el plan de reequipamiento y modernización que ya había sido aprobado en el período 1965-1975. El Ejército simplemente optó por realizar un planeamiento propio. La hipótesis que planteaba la DEMIL 1985 fue actualizada en 1989, denominando a la Directiva como DEMIL 1989, aunque no fue resultado de un proceso de planeamiento y volvió a ser revisada entre 1991 y 1993 (Eissa, 2015).

El segundo ciclo de planeamiento se inició en 1996 por iniciativa del Congreso de la Nación. En efecto, a partir del año 1995, el Senado de la Nación, por impulso del Senador Eduardo Vaca, realizó una serie de audiencias con especialistas nacionales y extranjeros, civiles y militares, que culminaron en el año 1999 y que coadyuvaron a la sanción de la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en 1998. Más allá de lo expuesto en este párrafo, el hecho más notable es que se le solicitó al Poder Ejecutivo que emitiera una directiva estratégica nacional. En el año 1996, el Presidente de la Nación, Carlos Menem (1989-1999), aprobó el Decreto N° 1116/1996 que dio inicio a un proceso de planeamiento que culminó con la firma, por parte del Ministro de Defensa, Jorge Domínguez (1996-1999), de la DEMIL 1999. Este documento ya preveía un escenario de incertidumbre y, por tal motivo, utilizó la metodología de planeamiento por escenarios (Alonso *et al.*, 1998). Sin embargo, nunca fue implementada por el recorte presupuestario ordenado por el presidente Fernando De la Rúa a través de la Ley N° 25.401 (Eissa, 2015).

En el año 2000, durante la gestión del ministro López Murphy (1999-2001), se elaboró la Directiva Estratégica Nacional (DENAC 2001), que fue firmada por el ministro Horacio Jaunarena (2001-2003), pero no por el presidente Fernando de la Rúa (1999-2001). Del mismo modo, esta directiva tampoco fue implementada por la debacle económica, política y social que ocurrió en Argentina en diciembre de 2001. En el año 2002 se intentó

reflotar esa DENAC, pero la renuncia anticipada del presidente Eduardo Duhalde (2002-2003) hizo que ese decreto no fuera firmado (Eissa, 2015).

El Planeamiento por Capacidades (2007-2013)

El presidente Néstor Kirchner (2003-2007) designó a José Pampuro, dirigente peronista cercano al presidente Eduardo Duhalde (2002-2003), para reemplazar al ministro radical Horacio Jaunarena al frente del Ministerio de Defensa. Asimismo, el presidente Kirchner decidió renovar las jefaturas de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas y del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, luego del pase a retiro de una cantidad de oficiales superiores consustanciados con la conducción militar que condujo a las fuerzas desde los inicios del gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001). En el caso del Ejército Argentino, la designación del General de Brigada Roberto Bendini implicó el pase a retiro de veintisiete oficiales de mayor antigüedad en el Ejército Argentino (Verbistky, 2018).

En este marco, la conducción política en el Ministerio de Defensa de la Nación y de las Fuerzas Armadas era una materia pendiente y, sobre esto, había varios temas que resolver. Uno de estos era la sobreviviente capacidad de las fuerzas para autogobernarse, tal como sostiene Ernesto López (1994).

Asimismo, en el país todavía continuaba un fuerte debate que provenía de la década de los noventa sobre la participación de los militares en tareas propias de la seguridad interior, específicamente en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, según manifestaban públicamente numerosos académicos y propios oficiales en actividad. En este sentido, en esos años hubo una puja muy fuerte entre quienes querían involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas y quienes seguían defendiendo la separación entre defensa y seguridad interior.⁴³

Como bien destaca Saín (2002), hacia principios de siglo la política de defensa y militar se debía una profunda reforma en aspectos doctrinarios, organizacionales y de funcionamiento acorde a la realidad nacional, regional y global del nuevo milenio. Del mismo modo, emprender un efectivo ejercicio del gobierno civil de los asuntos de la defensa nacional era asimismo otro asunto cardinal.

43 Entrevista reservada con Fuente X (civil), 17 de agosto de 2018, Buenos Aires.

Todos estos factores se conjugaban para considerar la necesidad de generar una nueva política de defensa. Una de las primeras medidas del presidente Kirchner fue decidir dos políticas generales: la revisión del pasado en términos de los delitos de lesa humanidad, suspendidos tras la sanción de las leyes de Punto final y Obediencia Debida, y la modernización de la política de defensa.

En el marco de intervenir fuertemente en la construcción de una política de defensa orientada y conducida por el poder político, el presidente Kirchner decidió revisar la situación de la política de defensa. Para ello convocó a un debate entre académicos, especialistas, militares y civiles involucrados en la defensa nacional para realizar una discusión diagnóstica en la materia. Esta decisión, conocida como “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”, se plasmó por medio de un decreto del Poder Ejecutivo nacional que realizó esta convocatoria⁴⁴.

De esta convocatoria surgió una conclusión que indicaba la situación general de la defensa nacional en este periodo. En ese debate se reconoce el contexto de incertidumbre estratégica (Tello, 1998) desde principios de los años 2000, y la necesidad de considerar que las Fuerzas Armadas posean misiones en tanto instrumento de la defensa del Estado. Del mismo modo, se reconoce la importancia del ámbito conjunto para fortalecer la interoperabilidad de las Fuerzas en la búsqueda de una mayor eficacia militar. Asimismo, destaca que las Fuerzas asesoran al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para la elaboración del planeamiento conjunto y sobre la dimensión y despliegue de las Fuerzas en el territorio, entre otras responsabilidades. Por su parte, en el marco de la incertidumbre estratégica, las Fuerzas Armadas encuentran la definición de sus misiones en torno a la defensa de intereses a proteger en el escenario estratégico en el que se encuentra el país, en el marco de las Naciones Unidas respecto al derecho de legítima defensa. Sin embargo, y como parte de la conclusión de este debate, se establece la relevancia central de la decisión política en la definición de las misiones militares. Así, reside en las autoridades políticas que conducen la administración del Estado la responsabilidad de definir la política de defensa, y ya no en los funcionarios militares⁴⁵.

Por otro lado, este primer debate arrojó importantes definiciones respecto a los intereses vitales y estratégicos de la República Argentina que serían luego considerados por los funcionarios y las funcionarias responsables del planeamiento estratégico militar en el próximo ciclo.

44 Decreto N° 545/2003.

45 Decreto N° 545/2003.

A partir de diciembre de 2005 se inició una etapa de reformas modernizadoras del sistema militar. Estas, a su vez, no hubieran podido ser posibles sin una base normativa y doctrinaria previa a la gestión de la ministra Nilda Garré (2005-2010). Así, entendemos que la división orgánico-funcional entre la defensa nacional y la seguridad interior, y la sanción de la ley de Defensa Nacional, dieron la oportunidad para una segunda etapa abocada a completar e implementar el entramado normativo de la defensa nacional (Eissa, 2015). De esta manera, la conjunción entre la decisión política de ejercer el gobierno civil de la defensa y la nueva normativización dieron como resultado la oportunidad para intervenir en funciones que se encontraban en potestad de las Fuerzas Armadas, como el caso del planeamiento de la defensa y el planeamiento de recursos.

En igual sentido, se entendió que el gobierno político de la defensa se fundamentaba en las capacidades para gestionar por parte de los funcionarios civiles, “capacidades de gestión necesarias para diseñar e implementar políticas sectoriales en el ámbito de la defensa” (Montenegro y Fernández, 2012, p. 5).

Tanto la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional⁴⁶, como el Decreto de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas⁴⁷, pilares de la modernización del sistema de defensa, fueron normas que se emitieron casi de manera simultánea. De esta manera, podemos entender estas medidas como un conjunto de normas que dieron lugar a una política clara de avanzar en el gobierno civil de la defensa nacional. Montenegro y Fernández (2012) así lo destacan cuando describe al periodo como de normativización de la política de defensa, tarea que había quedado inconclusa desde la sanción de la Ley de Defensa Nacional a fines de la década de los ochenta. De esta manera, se buscó:

adoptar una serie de decisiones e implementar un conjunto de iniciativas tendientes a revertir aceleradamente la situación general de “delegación” de la conducción de los asuntos militares, procurando instalar de manera efectiva el gobierno político sobre los mismos a partir de la subordinación burocrática de los militares. (Montenegro y Fernández, 2012, p. 13)

De esta forma, este periodo de formulación normativa se consagraría

46 Decreto N° 727/2006.

47 Decreto N° 1691/2006. Este decreto es considerado, junto al Decreto N° 1729/2007 sobre el Ciclo de Planeamiento, como reglamentaciones parciales a la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.

como una etapa de segunda generación de reformas –aunque todavía inconclusa⁴⁸– vinculada a la eficacia y eficiencia de gestión política de los asuntos de defensa, destinada a reducir los márgenes de autonomía de las Fuerzas Armadas (Montenegro y Fernández: 2012).

En septiembre de 2006, el presidente Kirchner emitió el Decreto N° 1168/2006, a través del cual le requiere al Consejo de Defensa Nacional –CODENA– la realización del Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional. El CODENA se compone por el Presidente de la Nación, el Vicepresidente de la Nación, los ministros de las carteras del Poder Ejecutivo nacional, el titular del organismo de inteligencia nacional, los presidentes de las Comisiones de Defensa Nacional de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación junto a otro legislador en representación de la primera minoría parlamentaria. A su vez, por decisión del Ministro de Defensa, podrán participar del CODENA los Jefes de Estado Mayor Generales de las fuerzas y del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Su misión es la de asistir y asesorar al Presidente de la Nación en:

*la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra así como también en la adopción de las estrategias, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución. (Ley 23.554, Art. 12°)*⁴⁹

La convocatoria al CODENA y la elaboración del Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional fue un aspecto trascendental, no sólo porque fue la primera convocatoria realizada a este desde la sanción de la Ley de Defensa Nacional, sino porque su resultado fue un insumo para el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Efectivamente, en 2007 se aprobó el Decreto N° 1729, que instaura el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional como un procedimiento

48 Aún no han sido sancionadas la Ley de Personal Militar, la Ley de Reservas y la Reglamentación de la Ley N° 24.948. Abril 2021.

49 En consecuencia, el CODENA se constituyó por primera vez en el Honorable Senado de la Nación para su deliberación. Entre los presentes en aquella reunión, presidida por la entonces Ministra de Defensa, Nilda Garré, se encontraron: la Senadora Nacional justicialista María Cristina Perceval, presidente de la Comisión de Defensa Nacional del Senado; el Diputado Nacional Jorge Villaverde, presidente de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados; y además algunos oficiales militares, funcionarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros, del Ministerio de Desarrollo Social, entre otros funcionarios y legisladores. La crónica de aquella reunión puede ser leída en Honorable Cámara de Senadores (2006).

institucional destinado a establecer el modelo de instrumento militar acorde a las necesidades del país. Un proceso que, como veremos, implementaba una metodología novedosa y, de acuerdo al principio del gobierno civil de la defensa, adoptaba un modelo descendente para el desarrollo del planeamiento.

De esta manera, este ciclo se constituía en la primera etapa del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P)⁵⁰, de acuerdo a lo establecido en la ley N° 24.948, aprobada en el año 1998.

Por lo expuesto, antes de desarrollar en extenso el marco normativo establecido por el Decreto citado, resulta necesario clarificar estos tres (3) conceptos: S3P, Ciclo Presupuestario y Plan y Planeamiento.

Conceptos

Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P)

Orígenes

El S3P fue introducido en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos en 1961, durante la presidencia de John F. Kennedy (1961-1963) y bajo la gestión del Secretario de Defensa Robert McNamara (1961-1968).

Sin embargo, las raíces del S3P son más antiguas y pueden ser identificadas en al menos dos fuentes. La primera se remonta a la Oficina de Producción para la Guerra, creada por el presidente Franklin D. Roosevelt (1882-1945) en 1942. La segunda raíz del S3P puede encontrarse en los Procedimientos de Finanzas y Presupuesto de General Motors del año 1924 (Novick, 1966).

En efecto, en el año 1940, el presidente Roosevelt puso en marcha la Comisión de Asesoramiento de la Defensa Nacional, con el objeto de asistir a los países amigos en el esfuerzo de guerra. Hacia fines de ese año se introdujeron reformas que seguían los modelos de control de producción industrial y distribución ya implementados en el mundo empresarial. Rápidamente surgió el problema de que las prioridades no eran compatibles con los medios disponibles. Novick (1966) señala que tuvo que reconocerse que

⁵⁰ Luego, pasaría a denominarse S3PE en Argentina, al agregarse como parte del sistema la etapa de Ejecución.

los militares no sabían qué requerían para construir armas y que tampoco se identificaban etapas para poder entregar lo necesario para realizar la producción a tiempo. Una vez creada la Oficina de Producción para la Guerra, en 1942, se implementó el Plan de Materiales Controlados, que resultó el primer programa federal de presupuesto. Este programa incorporaba ideas como las metas-objetivos, programas interservicios, un horizonte temporal y un análisis sistemático de las alternativas.

El siguiente paso en el desarrollo del S3P se produjo en algunas agencias de gobierno (por ejemplo, la Guardia Costera) y en el *Think Tank RAND Corporation*.

La RAND fue creada por funcionarios provenientes de la Oficina de Investigación Científica y Desarrollo del por entonces Departamento de Guerra, y de otros civiles provenientes del sector industrial. El objetivo inicial fue conectar el planeamiento militar con las decisiones de desarrollo e investigación. Fue puesta en marcha a través de un proyecto de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos en 1945, hasta que finalmente se convirtió en un *Think Tank* en 1948. Actualmente es financiada por el gobierno de los Estados Unidos y por el sector privado.

La RAND consideraba que las herramientas tradicionales para elegir medios (tanques, aviones, etc.) no eran las únicas, y que había que incorporar el criterio de Análisis de los Sistemas de Armas. El primer trabajo que desarrolló este concepto es del año 1949. En 1959, la RAND le propuso a la Fuerza Aérea aplicar el primer sistema de programa y presupuesto, y sugirió no limitarlo solo a la temática de los sistemas de armas, sino expandirlo también a todas las actividades militares. La Fuerza Aérea no adoptó inmediatamente la idea, aunque tampoco la prohibió, lo cual le permitió a la RAND seguir desarrollando sus ideas sobre la programación presupuestaria. En 1960, este *Think Tank* publicó dos documentos: “*The economics of defense in the nuclear age*” y “*New tools for planners and programmers*”. Estos trabajos llamaron la atención del futuro Secretario de Defensa, Robert McNamara, que los introdujo en el Departamento de Defensa en 1961 (Novick, 1966).

McNamara y su equipo querían un método para ayudar al proceso de toma de decisión y en este punto eran más importantes los problemas cualitativos que los cuantitativos (Novick, 1966). Según Don Vito (1969), el propósito del S3P era proveer las herramientas analíticas para la toma de decisiones y materializarlas en las funciones de planeamiento, programación y presupuestación. De acuerdo con este autor, una organización puede ser vista de manera simplificada a través de “cinco fases básicas y secuenciales”: a) planeamiento, b) programación, c) presupuestación, d) implementación (*operations*) y e) evaluación. El S3P se relaciona con las tres primeras de estas

fases y busca unificar las mismas, minimizando la autonomía de cada una de estas funciones (Don Vito, 1969, p. 2).

El S3P puede estar constituido por cinco elementos básicos (Don Vito, 1969, p. 3):

- a) Estructura programática;
- b) Un documento que efectúe proyecciones para el futuro;
- c) Un proceso de toma de decisión;
- d) La utilización de herramientas analíticas para la toma de decisiones; y
- e) Un sistema de información adaptado a las necesidades del S3P, que apoya al resto de los elementos.

Previamente a la incorporación del S3P, cada fuerza realizaba su presupuesto de manera independiente, casi sin ningún tipo de orientación política. El Departamento de Defensa se limitaba a fijar los techos presupuestarios de cada servicio y, si estos se excedían, procedía a efectuar el recorte correspondiente.

Finalmente, el presidente Lyndon B. Johnson (1963-1969) extendió el S3P a todo el gobierno federal en 1965. Este fue reformado durante los gobiernos de Richard Nixon (1969-1974), James Carter (1977-1981) y Ronald Reagan (1981-1989). Uno de los cambios más significativos se produjo en 1984 cuando los Comandantes Operacionales fueron “alentados” a opinar en el marco de la Oficina de Recursos de la Defensa y en el desarrollo de los Memorándums de los Programas por Objetivos. En 1987, los Comandantes Operacionales fueron incorporados plenamente al proceso del S3P. Durante los recortes en el presupuesto realizados por George Bush (1989-1993) y William Jefferson Clinton (1993-2001) se produjeron también modificaciones. Cabe destacar el cambio introducido por este último presidente, que en el año 1993 dictó el documento denominado “*Bottom Up Review*”, el primer antecedente de la Directiva de Defensa de los Estados Unidos. En otras palabras, el poder político produjo, por primera vez, un documento político que orientaba la planificación en materia de defensa: era el *input* inicial del S3P.

El S3P en Argentina

La implementación del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P) fue producto de la convergencia de dos iniciativas. La

primera correspondió al Ministerio de Defensa argentino durante la primera gestión de Horacio Jaunarena en dicha jurisdicción (1986-1989), por iniciativa de su Secretario de Planeamiento, Adalberto Rodríguez Giavarini (1986-1989).⁵¹

Adalberto Rodríguez Giavarini se había incorporado al Ejército Argentino, de donde egresó como subteniente en 1964. Optó por la especialidad de paracaidista y realizó un intercambio en West Point, Estados Unidos. En 1968 solicitó la baja porque consideraba que no tenía aptitud militar.⁵² Una vez que abandonó la carrera militar, ingresó en la Universidad de Buenos Aires, donde se recibió de licenciado en Ciencias Económicas.

Tras ocupar cargos políticos previamente al retorno de la democracia, ingresó al Ministerio de Economía en 1983 como Subsecretario de Presupuesto en la Secretaría de Hacienda. Un año más tarde, se incorporó como Subsecretario de Producción para la Defensa en el Ministerio de Defensa. Finalmente, una vez designado Horacio Jaunarena en dicha jurisdicción, ocupó el cargo de Secretario de Planeamiento.

Durante su gestión se implementó el S3P, herencia, en primer lugar, de su paso por la carrera de economía y, fundamentalmente, por el intercambio realizado en West Point.⁵³

La segunda iniciativa que fomentó la implementación del S3P fue obra del General de Brigada Racana, doctorado en el IMT (Instituto Tecnológico de Massachusetts). Él ya había presentado el proyecto al Jefe del Ejército Argentino, quien lo había instruido para que se realizaran reuniones de capacitación a nivel de las Grandes Unidades de Combate (Brigadas), con el propósito, además, de capacitar a los oficiales encargados de implementarlo. Sin embargo, con el cambio de gobierno, la implementación de la Primera Reforma del Estado en 1990 y el consiguiente ajuste presupuestario, y, fundamentalmente, con la falta de directivas políticas en materia de defensa, el S3P dejó de implementarse en el Ejército en 1992.⁵⁴ En la Armada Argentina y en la Fuerza Aérea Argentina, el S3P fue implementado de manera centralizada, *up-bottom*, por lo que se puede concluir que el proceso fue asis-

51 Entrevista con Horacio Jaunarena, 16 de diciembre de 2014. Entrevista con el Gral. (RE) Raúl Racana, 24 de abril de 2015.

52 Escribano, Claudio (2013, 5 de julio), "La virtud del agradecimiento", en *La Nación*, Buenos Aires.

53 Entrevista con el Cnel. (RE) Gualterio Báez, 2 de marzo de 2015.

54 Entrevista con el Gral. (RE) Raúl Racana, 24 de abril de 2015.

temático e introducido de manera específica.⁵⁵ A ello contribuyó que ni el Ministerio de Defensa ni el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas hubieran participado del proceso⁵⁶.

Concluida la gestión de Horacio Jaunarena, en 1989, el tema quedó relegado a un segundo plano.

El S3P reaparece en el léxico de la defensa con la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, promulgada el 3 de abril de 1998, por iniciativa de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, que había tenido un rol relevante en la redacción de esta ley. En su artículo 26 se ordena:

Para presupuestar las necesidades de cada fuerza y efectuar el control de gestión de los fondos previstos en el artículo siguiente, se utilizará el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P) con medios informáticos compatibles e interoperables con el Ministerio de Defensa.

Sin embargo, la Ley de Reestructuración no fue implementada, especialmente en lo que refiere al Título V “Financiamiento”, en virtud de la crisis económica, que impidió que se pudiera cumplir con la pauta de crecimiento presupuestario fijada en dicha norma. En efecto, la Ley de Presupuesto N° 25.401, del año 2001, derogó el artículo 26 que fijaba las pautas para dicho incremento como así también la implementación del S3P.

El S3P fue retomado recién por el Decreto N° 1729/2007 cuando se aprobó el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

El Sistema Presupuestario en la Administración Pública

En el año 1992, el Honorable Congreso de la Nación aprobó la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en el marco de la puesta en vigencia de la convertibilidad en 1991 (Ley N° 23.928) y en el contexto de la Primera Reforma del Estado (Ley N° 23.696), cuyo principal objetivo era producir una drástica reducción del este.

55 Entrevista con el Cnel. (RE) Gualterio Báez, 2 de marzo de 2015.

56 Entrevista con el Gral. (RE) Raúl Racana, 24 de abril de 2015.

A los efectos de mejorar la implementación de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos publicó un Manual. Allí se detallaban los aspectos conceptuales que dieron origen a la Ley y se explicaba el funcionamiento del Sistema de Programación y Presupuestación (S2P). Esta última palabra, “sistema”, era una de las ideas centrales de la reforma. En efecto, el manual señala que se habían producido mejoras en los sistemas presupuestarios, contables, de compras, entre otros, pero que:

La falta de coordinación de la reforma de dichos sistemas originó que los avances técnicos alcanzados en cada uno de ellos (...) sufrieran un proceso de estancamiento. La falta de integración de estos sistemas llevó, a su vez, a la creación y desarrollo de sistemas de información propios y específicos en función de sus necesidades. (Ministerio de Hacienda, 2016, p. 16)

Por otro lado, la reforma establecía que el sistema contable fuera el sistema integrador de la información financiera del sector público, y que el sistema presupuestario lograra un sistema descentralizado de elaboración y ejecución del presupuesto, otorgando mayor responsabilidad a cada una de las jurisdicciones para que contemplaran las metas previstas en cada uno de los programas. Es decir, la responsabilidad de “concebir los planes de acción, de fijar las metas y estimar los recursos físicos y financieros que requieren la ejecución de las actividades y proyectos de los programas presupuestarios” sería responsabilidad de cada jurisdicción (Ministerio de Hacienda, 2016, p. 18).

Por último, en dicho manual se considera al presupuesto como un instrumento de gobierno, en tanto contiene:

a) la adopción de un plan de acción del Estado para un período dado; b) la formulación de una política global y políticas específicas para llevar adelante dicho plan; y c) la dirección de las actividades para la materialización de tales políticas y para el seguimiento y evaluación de su cumplimiento. (Ministerio de Hacienda, 2016, p. 58)

En definitiva, la Ley N° 24.156 representó un avance notable en la formulación del presupuesto, pese a que no llegó a conformar el modelo de S3P, sino el S2P, en tanto que consideramos que la definición política, plasmada en el plan de cada jurisdicción, no se corresponde con la programación, pre-

supuestación y la evaluación, y que ésta última no tiene impacto en la formulación del nuevo plan para el siguiente año. Es decir, se integraron transversalmente todos los subsistemas (contable, presupuestario, etc.) pero no hubo una integración vertical que estableciera una coordinación entre el plan de gobierno, los planes jurisdiccionales, la programación, el presupuesto y la evaluación.

Sin embargo, y a pesar de que la Ley N° 24.156 intenta concentrar la administración financiera y los Sistemas de Control del Estado nacional, paradójicamente no incluía a las inversiones públicas. Recién se establecería dos años más tarde, con la promulgación de la ley 24.354 de Inversión Pública.

Pese a lo expuesto *ut supra*, la estructura presupuestaria actual permite varias aperturas, entre las que destacamos: a) finalidad y función, b) objeto del gasto y c) jurisdicción. Por ejemplo, el gasto de la jurisdicción de defensa incluye todo el gasto de la misma, lo cual no coincide necesariamente con el gasto en la función de defensa, que sólo refleja los gastos que corresponden específicamente a la defensa nacional. Por otro lado, la clasificación por objeto de gasto permite analizar en qué se gasta: a) Inciso 1 personal, b) Inciso 2 Bienes de Consumo, c) Inciso 3 Servicios no personales, d) Bienes de Uso y e) Transferencias.

El gasto público como instrumento que permite expresar la demanda de bienes y servicios y el otorgamiento de transferencias ha dado lugar a una variedad de clasificaciones que sirven a fines diferentes. Los clasificadores de gastos seleccionados en Argentina para integrar un sistema de información financiera son (Ministerio de Hacienda, 2016):

- Por ubicación geográfica
- Por objeto
- Por su carácter económico
- Por finalidades y funciones
- Por categorías programáticas
- Por fuente de financiamiento

Asimismo, se pueden estudiar distintas clasificaciones combinadas como:

- Económica Por Rubros de Recursos
- Por finalidades, funciones y clasificación económica de los gastos
- Institucional y económica de los gastos
- Económica Por objeto
- Por finalidades y funciones e institucional del gasto
- Por finalidades, funciones y objeto del gasto

- Institucional del gasto según la fuente de financiamiento
- Institucional Por objeto del gasto
- Geográfica Institucional
- Institucional Por programas
- Por programas Por objeto del gasto

Estas clasificaciones permiten ver el gasto desde distintas ópticas, de acuerdo con el objetivo que se persiga en su análisis.

Por otro lado, la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento tiene como propósito ordenar las cuentas públicas para permitir su análisis económico. Al decir análisis económico se hace particular referencia a la repercusión de las transacciones financieras del sector público en la economía del sector privado, o, más aún, en la economía global o general.

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento surge de relacionar la clasificación económica de los recursos públicos con la clasificación económica de los gastos públicos, permitiendo determinar diferentes resultados. A su vez, el ordenamiento económico de recursos y gastos se cruza con los componentes institucionales o subsectores del sector público considerado (clasificación institucional).

Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias (2016):

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento permite determinar las magnitudes de diferentes conceptos con contenido económico, tales como: recursos tributarios, recursos corrientes, gastos de consumo, gastos de transferencia, gastos corrientes, ahorro o desahorro corriente, gastos en inversión real, gastos de capital, gastos primarios, recursos de capital, resultados primario y financiero (déficit o superávit fiscal), fuentes financieras (por ejemplo uso del crédito) y aplicaciones financieras (por ejemplo amortización de la deuda).

A su vez, esas magnitudes corresponderán a diferentes componentes institucionales, tales como: administración central, organismos descentralizados, instituciones de seguridad social, administración nacional, empresas públicas, fondos fiduciarios, sector público nacional, provincias, municipalidades, sector público argentino.

Las citadas magnitudes podrán corresponder a diferentes momentos o etapas de los recursos y gastos públicos: presupuesto, ejecución del presupuesto (base devengado), ejecución de tesorería (base caja).

Las magnitudes pueden expresarse de diferentes maneras: en moneda corriente o a precios corrientes; en moneda constante o a precios reales, para analizar el comportamiento histórico o temporal; en relación

con el PBI (u otro indicador macroeconómico), lo que permite dar idea de la significación de los agregados públicos en la economía, de modo relativamente sencillo, y posibilitar la comparación internacional. (p. 295)

En definitiva, el análisis del Presupuesto y las Cuentas de Inversión “se constituye en una herramienta central a la hora de definir una acción de gobierno” y muestra la orientación que ha tenido el gasto a lo largo de los años (Pesce *et al.*, 1999, p. 65), lo cual refleja las prioridades gubernamentales, convirtiendo a ambos documentos en un reflejo de la intención política (Follietti, 2004; y Adams, 1992).

Normativa del nivel Estratégico Nacional sobre el Planeamiento de la Defensa Nacional

El año 2006 marcó un punto de inflexión en el planeamiento de la defensa en nuestro país. Luego de 18 años, la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 era reglamentada por el Poder Ejecutivo a través del Decreto N° 727/2006. La gestión política de Néstor Kirchner (2003-2007), y continuada por Cristina Fernández (2007-2015), consagró el gobierno civil de la defensa y, en ese sentido, se inició un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales y de reestructuración de las Fuerzas Armadas en función de lo dispuesto por la Ley N° 23.554.

En este marco, compartimos plenamente la afirmación que realiza Marcelo Saín (2010, p. 203) al considerar que el Decreto N° 727/2006, reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, fue un paso trascendental que permitió revertir el “vacío institucional en materia de gobernabilidad política de la defensa nacional” que había alentado “la permanente delegación de la conducción de estos asuntos en las propias Fuerzas Armadas”.

El sistema de planeamiento de la defensa no estuvo ajeno a esta nueva dinámica, y a través del marco normativo subsiguiente –decretos N° 1691/2006 y 1729/2007–, se estableció un procedimiento sistemático y racional que, bajo la conducción y supervisión del Ministerio de Defensa, definió un modelo de fuerzas coherente con el posicionamiento y actitud estratégica de la República Argentina y los fines de la Defensa Nacional. Desde

entonces, son los objetivos políticos los que definen las capacidades militares –modelo descendente–, mediante la aplicación del método de planeamiento basado en capacidades.

Acaso una de las definiciones más trascendentes del Decreto N° 727/2006 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional fuera la definición respecto de los agresores externos (artículo 2° de la ley), de origen exclusivamente estatal militar. Esta definición, que fue de estricta naturaleza política, terció en un debate en torno al empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, contrapunto que había sido alentado en la década de 1990 y a principios de este siglo tanto por voces militares como civiles⁵⁷.

En acuerdo con los cambios estratégicos globales luego del fin de la Guerra Fría, los Estados centrales comenzaron a diagramar nuevas misiones para las Fuerzas Armadas, identificando nuevos tipos de conflictos y agresores. Entre estos, actores no estatales y amenazas transnacionales, como el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, el mantenimiento del orden público y otros tipos de riesgos para la seguridad internacional.

En todo caso, los Estados Unidos propiciaban la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de conjuración de estos riesgos, configurados en varios países como delitos penales y comunes. En los países sudamericanos, varios Estados no poseían una división entre las funciones de la defensa exterior y la seguridad interna similar a la argentina. Incluso, algunos de ellos contemplaban en sus constituciones y en la legislación local la intervención de los militares ante determinadas situaciones y, por lo general, con la debida autorización por parte de la conducción política del Estado.

De esta manera, en Argentina ocurre una puja muy fuerte en los años 90, entre quienes querían involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas y quienes seguían defendiendo la separación entre defensa y seguridad interior, que, tal como está establecido en la ley, es una separación orgánica y funcional y que no es tajante (Eissa, 2018).

Por su parte, la República Argentina tenía claramente definidas, por la Ley 23.554 de Defensa Nacional, las misiones de las Fuerzas Armadas para ejercer la defensa ante agresores externos militares. Desde 1988, la doctrina y el adiestramiento del personal de las fuerzas se había orientado hacia la posible defensa del territorio nacional ante un eventual Estado que pudiera ejercer un ataque al país. Asimismo, con la historia reciente de participación de los militares en la política nacional, durante el terrorismo de Estado, se mantenía un fuerte consenso político y social sobre la especificidad de las

57 Los actores del denominado “Consenso Oris de Roa”, que adoptan para la Argentina los lineamientos estratégicos de Estados Unidos para América Latina, lo cual devino en Fuerzas Armadas pequeñas (small forces), dedicadas a la seguridad interior. Es una continuación del modelo de la Doctrina de Seguridad Nacional.

misiones militares.

Sin embargo, el debate permeó diversos estamentos castrenses y civiles. El contexto de una creciente conflictividad criminal, el surgimiento más visible del narcotráfico y su vínculo con organizaciones criminales transnacionales y de mayor capacidad delictiva, favorecían esta discusión, al tiempo que era tomada por algunos dirigentes políticos y oficiales superiores de las Fuerzas Armadas. En esta situación se encontraba la ausencia de una definición política en torno al problema.

La reglamentación de la Ley N° 23.554 fue la oportunidad para dejar de lado estas conjeturas. La decisión fue unívocamente política y de acuerdo a las concepciones sobre la política de defensa que el gobierno de Néstor Kirchner había decidido para el Estado argentino: una actitud estratégica defensiva, la dimensión autónoma y cooperativa de la defensa nacional y la instauración definitiva del gobierno político de la defensa.

Disposiciones de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional en materia de planeamiento

Las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional son dispuestas en la Ley N° 23.554, sancionada en el año 1988. Esta ley derogó la anterior norma de la dictadura, la Ley N° 16.970, que ordenaba la defensa nacional de acuerdo a la denominada Doctrina de Seguridad Nacional. Con su abrogación dispuesta por la Ley 23.554 se eliminó también el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, creado por dicha norma.

Asimismo, la nueva legislación derogó la Ley N° 19.276, mediante la cual se había creado la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno. Este organismo, dependiente del presidente de la Nación, se desempeñaba como órgano de asesoramiento y de trabajo de los distintos consejos nacionales —el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo Nacional de Desarrollo y el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica—, todos ellos integrados por los ministros y los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. Además, le correspondía entender en el análisis de los requerimientos emergentes del Planeamiento Militar Conjunto vinculados con la movilización, así como también participar en la elaboración de los planes correspondientes, como el Plan Conjunto de Movilización Militar.

La Ley N° 23.554 estableció los fines del Sistema de Defensa Nacional:

- a) Determinar las hipótesis de conflicto y las que deberán ser retenidas como hipótesis de guerra;
- b) Elaborar las hipótesis de guerra, estableciendo para cada una de ellas los medios a emplear;
- c) Formular los planes que posibiliten una adecuada preparación de toda la Nación para el eventual conflicto bélico;
- d) Elaborar los planes para la conducción de los niveles de Defensa Nacional, correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional;
- e) Dirigir la guerra en todos sus aspectos, desde el nivel de la estrategia nacional;
- f) Conducir las Fuerzas Armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico, en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional;
- g) Preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional;
- h) Asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas y eventualmente las operaciones combinadas que pudieran concretarse;
- i) Establecer la hipótesis de confluencia que permitan preparar las alianzas necesarias y suficientes, para resolver convenientemente la posible concreción de la hipótesis de guerra;
- j) Controlar las acciones de la posguerra.

Por su parte, en materia de planeamiento estratégico para la defensa nacional, la norma dispuso que:

- Los planes formulados por el Sistema de Defensa Nacional deberán posibilitar una adecuada preparación de toda la Nación para el eventual conflicto bélico (Art. 8°, inc. C).
- El Sistema de Defensa Nacional tendrá por finalidad elaborar los planes para la conducción de los niveles de Defensa Nacional, correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional (Art. 8°, inc. D).
- El Presidente de la Nación, con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) dispondrá el contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional, controlando su confección y ejecución (Art. 10).
- El CODENA asistirá y asesorará al Presidente en la determinación

de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra así como también en la adopción de las estrategias, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución (Art. 12).

De las disposiciones mencionadas, resulta importante destacar el rol otorgado al CODENA en materia de planeamiento en tanto integrante del Sistema de Defensa Nacional, en virtud del desarrollo normativo posterior. Así, la Ley 23.554 crea un órgano de Nivel Estratégico Nacional, inherentemente de conducción civil⁵⁸, responsable de asistir y asesorar al Presidente en ese aspecto. Por tanto, según surge del artículo 12, el CODENA posee responsabilidad primaria de asistir y asesorar al Presidente en la:

1. Determinación de los conflictos.
2. Determinación de las hipótesis de confluencia, de conflicto y de guerra.
3. Adopción de las estrategias.
4. Preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución.

La normativa posterior, precisamente el Decreto N° 727/2006 de reglamentación de la Ley de Defensa Nacional y el Decreto N° 1729/2007 que crea el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, incorporaron pautas legales que arrojaron luz sobre las competencias del CODENA en materia de planeamiento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 23.554.

No obstante, es claramente identificable del análisis de dicho artículo que el CODENA asume un rol de asistencia y asesoramiento a la máxima autoridad política de dirección de la Defensa Nacional y de conducción de las Fuerzas Armadas en el análisis y apreciación del escenario nacional, regional e internacional. De esta lectura puede surgir la identificación de intereses u objetivos potencialmente coincidentes con otros Estados, que eventualmente influyen en la configuración y formulación de cursos de acción comunes, cooperativos y complementarios. Del mismo modo pueden identificarse in-

58 De acuerdo al artículo 14 de la Ley N° 23.554, el CODENA se encuentra presidido por el presidente e integrado por el vicepresidente de la nación, los ministros del Gabinete Nacional y el responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia. El Ministro de Defensa puede requerir la participación del Jefe de Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estado Mayores Generales cuando el ministro lo considere necesario. Asimismo, está integrado por los presidentes de las Comisiones de Defensa del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación y dos integrantes de dichas Comisiones, uno por el bloque de la mayoría y otro por la primera minoría. Asimismo, el artículo 11 establece que el Ministerio de Defensa es el órgano de trabajo del CODENA, ejerciendo su Secretaría.

tereses u objetivos potencialmente divergentes con otros Estados que, en el ámbito estrictamente de la defensa, podrían derivar en situaciones plausibles de enfrentamiento, que se denominan, según su intensidad y forma de materialización, hipótesis de conflicto o hipótesis de guerra. Estas competencias se corresponden a así las responsabilidades señaladas antes en los puntos 1 y 2.

Por su parte, la responsabilidad consignada como punto 3 se vincula con el asesoramiento respecto de la adopción de los cursos de acción y medidas destinadas a prevenir o superar los conflictos generados por las agresiones estatales militares externas, así como conducir los destinos de la Nación durante el hecho bélico y consolidar la paz una vez concluida la contienda. En tal sentido, el artículo 27 del Decreto N° 727/2006 convocó por primera vez al CODENA y dispuso:

Art. 4° — Es competencia del CODENA el ejercicio de la función de asistencia y asesoramiento al Presidente de la Nación en cuestiones relativas a la determinación de los lineamientos básicos de la política de defensa nacional, especialmente a través del diseño y elaboración de informes, evaluaciones, dictámenes y proyectos periódicos y especiales para la determinación de situaciones de riesgo que puedan afectar la soberanía e independencia nacional, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución.

Art. 6° — El Presidente de la Nación podrá requerir al CODENA la preparación de un diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional, en el que se deberán especificar y describir actores, situaciones y tendencias que, ya sea en el plano regional y/o global, puedan interesar a la defensa nacional.

Por último, la cuarta responsabilidad está directamente relacionada con el planeamiento, y fue posteriormente especificada en el artículo 5° del Decreto N° 1729/2007. Este establece que el CODENA participa en la elaboración de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), documento de nivel Estratégico Nacional que inicia el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, que explicita los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar y los criterios y parámetros para la organización, funcionamiento, planificación, empleo y administración de los recursos humanos y materiales de las Fuerzas Armadas. En tal sentido, los aportes del CODENA, como el diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional, fueron un insumo para la elaboración del capítulo I de la DPDN, “Diagnóstico y Apreciación del Escenario de Defensa y Seguridad

Global y Regional”.

La Ley N° 23.554 estableció, además, otras disposiciones en materia de planeamiento estratégico militar. Estas son:

- El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas entenderá en la elaboración de planeamiento militar conjunto y en el control del planeamiento estratégico operacional (Art. 17).
- El Estado Mayor Conjunto realizará el planeamiento estratégico militar de acuerdo a orientaciones dadas por el Presidente de la Nación, a través del Ministro de Defensa, pudiendo ser asesorados por los Jefes de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas. Dicho planeamiento de nivel estratégico militar, podrá prever el establecimiento de comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados, y comandos territoriales, cuyos comandantes deberán ser designados por el Presidente de la Nación, de quien dependerán en caso de guerra o conflicto armado. A efectos del planeamiento y adiestramiento, éstos dependerán del Ministro de Defensa, a través del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (Art. 18 y 24).
- La composición, dimensión y despliegue de las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército Argentino, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea Argentina, derivarán del planeamiento militar conjunto (Art. 21). Los Jefes de los Estados Mayores Generales podrán asesorar al Estado Mayor Conjunto al respecto (Art. 24).
- Los componentes del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea de la República Argentina, se mantendrán integrando sus respectivos agrupamientos administrativos, dependiendo de los Jefes del Estado Mayor. Conforme resulte del planeamiento conjunto, se dispondrá la integración de estos componentes o parte de ellos, bajo la dependencia de comando estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados o comandos territoriales (Art. 22).
- Los planes de movilización necesarios para adecuar los recursos de la Nación a las necesidades de la Defensa Nacional serán elaborados por el Ministerio de Defensa y aprobados por el Presidente de la Nación (Art. 32).
- El Presidente de la Nación aprobará los planes y acciones necesarios para la Defensa Civil (Art. 33).

A modo de conclusión, del análisis de la Ley N° 23.554 podemos obser-

var que la norma de 1988 introducía implícitamente:

- a) Una nueva concepción estratégica, al reemplazar la doctrina de Seguridad Nacional por la doctrina de Defensa Nacional, que orientaría a partir de entonces el planeamiento y empleo del instrumento militar.
- b) Una importante reforma sobre el sistema de planeamiento, al dismantelar el andamiaje institucional creado por las normas de la última dictadura militar (1976-1983).
- c) El sistema de planeamiento de la defensa a conformar debía ser un modelo descendente.
- d) Debilitaba a los Comandantes de las Fuerzas Armadas (ahora Jefes de Estado Mayor General) y fortalecía al Estado Mayor Conjunto, órgano que antes dependía de la Junta de Comandantes en Jefe. Esta decisión permitiría que el planeamiento militar conjunto sea realizado desde una visión holística, a partir de la idea de conjunción y no como una sumatoria de los planes segmentados de cada fuerza armada.
- e) Desvinculaba a las Fuerzas Armadas del planeamiento de los factores del poder nacional, quedando solamente autorizadas a formular el planeamiento sobre el componente militar. Las desvinculaba, además, de la formulación del planeamiento para la defensa nacional (Nivel Estratégico Nacional) al disponer que es el presidente, con asesoramiento del CODENA, el responsable de orientar su desarrollo y ejercer su supervisión y del planeamiento militar conjunto, ahora competencia del Estado Mayor Conjunto.

El Decreto N° 1691/2006 sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas

Meses después de la reglamentación de la Ley de Defensa, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) aprobó la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas a través del Decreto N° 1691/2006, con el objetivo de impartir directrices políticas claras que establecieran rigurosamente los criterios y lineamientos a los que deberán ajustarse la organización, estructura, misiones, despliegue y funciones del instrumento militar.

Este decreto ordenó así los parámetros para el diseño del instrumento militar. Así, para el diseño de fuerzas, la norma introdujo la metodología de planeamiento basada en capacidades, tal como se cita a continuación:

Un diseño de fuerzas del Instrumento Militar que continuará avanzando en función del criterio de “capacidades” en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto, esto es, en función de alcanzar y consolidar la aptitud de ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales.⁵⁹

Partiendo de la orientación presente en la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional⁶⁰, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas estableció los criterios para guiar el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, a fin de tener un instrumento militar que resulte apto y eficaz para garantizar la defensa de los intereses vitales de la Nación. Estos aspectos debían no sólo corresponderse con los lineamientos políticos que orientan la defensa nacional, el posicionamiento estratégico del país y la postura y actitud estratégica⁶¹, sino también ratificar el accionar militar conjunto, como criterio indispensable de organización y eficiencia operativa.

Así, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas señala que la política militar y el consecuente diseño de fuerzas del instrumento militar deben presentar, entre otros aspectos, como característica general:

Un diseño de la estructura orgánico-funcional del instrumento militar tendiente a la superación de los condicionantes geográficos del territorio nacional: un alto grado de movilidad estratégica y táctica suficiente para compensar la desfavorable relación entre fuerzas limitadas y amplios espacios geográficos y un despliegue de fuerzas orientado por

59 Inciso b “Respecto de los Roles y Funciones del Estado Mayor Conjunto y de las Fuerzas Armadas”.

60 Así se expresa la Ley 23.554 de Ley de Defensa Nacional, cuando en su artículo 21 señala que la composición, dimensión y despliegue [de las Fuerzas Armadas] derivarán del planeamiento militar conjunto.

61 Piénsese, por caso, que el despliegue de las Fuerzas Armadas –que a la fecha no ha sido modificado– refleja un escenario estratégico nacional y regional ya inexistente. Según Rattenbach et al (1987, p. 127) las Fuerzas Armadas conservaron un despliegue adecuado “al propósito de ocupar o controlar el país, respondiendo a los dictados de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), que coloca al enemigo dentro del propio país”. Otros autores, como Marcelo Acuña y Ricardo Runza (2006) consideran que el despliegue de las Fuerzas Armadas responde a un criterio de ocupación territorial cuya mayor concentración se encuentra en la Provincia de Buenos Aires, particularmente alrededor de la Capital Federal, configurando una especie de cinturón militar alrededor del principal centro de poder político y económico del país que no se corresponde con la actual situación estratégica.

la consideración de la ecuación “concentración-dispersión”, en cuyas consideraciones aparecen (además de los determinantes geográficos), la necesidad de evitar posicionamientos contradictorios con la política y los objetivos de cooperación regional, la búsqueda de la optimización de recursos mediante el agrupamiento de medios y servicios y la necesidad de asegurar la capacidad para operar en forma sostenida en todas las regiones y espacios estratégicos del territorio nacional.

Esta Directiva introduce la diferenciación entre misión principal y misiones subsidiarias. La primera consiste en conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación. Por su parte, las misiones subsidiarias para las Fuerzas Armadas que dispone son: i) participación en operaciones multilaterales de Naciones Unidas; ii) participación en operaciones de seguridad interior en función de lo establecido en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior; iii) participación en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y iv) participación en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

La norma establece que la consecución de la misión principal del Instrumento Militar debe ser el principal criterio ordenador de todo el diseño de fuerzas, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial. Por lo tanto, el diseño de fuerzas debe tender, en primer lugar, al logro de la misión principal, asegurando una aptitud para ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en conflictos internacionales. Solo los casos de operaciones multilaterales en el marco de Naciones Unidas y de construcción de un sistema de defensa subregional deberán ser contemplados en el diseño de los estándares mínimos que requieren las operaciones multilaterales y de los niveles de interoperabilidad y complementariedad efectiva mantenidos por los países de la región.

Con respecto a la acción militar conjunta, en base a lo dispuesto por la Ley N° 23.554 en su artículo 21, que señala que la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas “se inspirarán en criterios de organización y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza”, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas precisa que:

La acción militar deberá entenderse necesaria e ineludiblemente como acción integrada, esto es, como acción conjunta, incluso en aquellos

casos en los que por el ámbito en que ésta se desarrolle y/o por las características propias de la operación en cuestión, la misma deba ser ejecutada por una fuerza específica en forma exclusiva (...). En función del cumplimiento de las misiones asignadas al Instrumento Militar de la Defensa Nacional y como condición primaria para un accionar militar eficaz, la acción conjunta debe ser entendida y ejecutada como el empleo coherente, coordinado y sistemático de todos los medios y recursos con que cuenta cada fuerza armada en forma específica, empleo concebido a partir del control y de la gestión integral y centralizada de la totalidad de dichos medios y recursos militares disponibles por el conjunto de organismos que conforman el sistema de Defensa Nacional. Este carácter ineludiblemente conjunto del Instrumento Militar implica a las diversas cuestiones de doctrina, de planeamiento, de diseño de fuerzas, de adiestramiento y de operación militar propiamente dicha, razón por la cual deberá avanzarse en la elaboración del Planeamiento Estratégico Militar, con sus supuestos básicos de doctrina militar conjunta, planeamiento militar conjunto y adiestramiento militar conjunto, y asimismo también en las modificaciones y readecuaciones necesarias de las estructuras orgánico-funcionales de cada una de las fuerzas como presupuestos iniciales de evolución hacia un Instrumento Militar integrado y efectivamente conjunto.

Según lo expresado en el fragmento citado del Decreto N° 1691/2006, el planeamiento estratégico militar es inherentemente conjunto. Dado que la acción militar es conjunta, el planeamiento de fuerzas, debe, indefectiblemente, ser conjunto. Esta cuestión no impide que la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea realicen planeamientos contribuyentes, en tanto que éstos son responsables exclusivamente de alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición. Y mientras sea el Comando Operacional –creado por el Decreto N° 727/2006– el responsable de operar, sólo se puede garantizar la eficacia de la misión partiendo de un diseño conjunto del instrumento militar, a partir del planeamiento militar conjunto. Por ello, dice la norma que:

Es principio fundamental entender al Instrumento Militar de la Nación como instrumento integrado, cuya naturaleza, concepción, organización y doctrina de empleo se ajuste a la acción conjunta como criterio básico y esencial para la obtención de la máxima capacidad operacional.⁶²

62 Decreto 1691/2006. Anexo I “Respecto de la Concepción del Instrumento Militar y de las Condiciones de su Empleo Efectivo”.

Por ende, los medios humanos y materiales de cada fuerza armada, deberán estar determinados por el diseño del Instrumento Militar, diseño que será responsabilidad del Estado Mayor Conjunto.

De esta manera, el diseño del instrumento militar, derivado del planeamiento militar conjunto, debía priorizar el desarrollo de capacidades, que posibilitaran la integración y coordinación del instrumento militar, que se correspondieran con el perfil y la actitud estratégica defensiva que asumía la política de defensa, garantizando niveles operativos aptos para actuar en forma combinada con otras fuerzas de la región, o en el marco de una fuerza de paz multilateral, y, por supuesto, que fueran viables en términos presupuestarios.

Así, el diseño del instrumento militar argentino empezó a orientarse en función de capacidades, que fueron establecidas en la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. De esta forma, el planeamiento estratégico militar debió priorizar el desarrollo y la consolidación de las capacidades de: vigilancia, comando y control, comunicaciones, informática e inteligencia, movilidad táctica y estratégica, sostén logístico; así como también de capacidades relacionadas al concreto desarrollo de las operaciones militares de combate.

Esto exigía, a la vez, un cambio cultural, particularmente en aquellos funcionarios civiles y militares que se abocarían a las tareas de planeamiento. Significaba un profundo cambio en el modo de pensar y diseñar una estructura de fuerzas, hacerlo ya no en función del “quien”, sino del “para qué”.

El Decreto N° 1729/2007 sobre el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional

Como ya se expresó, la metodología de planeamiento basada en capacidades es coherente con un escenario estratégico signado por la incertidumbre y la imprevisibilidad. El planeamiento basado en hipótesis de conflicto ha resultado poco a poco disfuncional en el actual contexto estratégico, por la poca practicidad que éste presenta en un mundo donde la planificación debe ser flexible y dinámica, frente a la excepcionalidad que presenta la guerra interestatal, aspecto que prevalece en muchas regiones del mundo, como la suramericana.

Entre 2008 y 2015, Sudamérica se consolidó en una verdadera zona de

paz. Dicha zona de paz ha otorgado a los países una alta previsibilidad en términos estratégicos. Esta característica regional ha tornado obviamente innecesario un planeamiento por hipótesis de conflicto. Por el contrario, ha facilitado entre los países considerar aspectos de complementación y confluencia como fue visto en el marco del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, o bien, en forma bilateral, con aspectos tales como la creación de fuerzas combinadas para ser desplegadas en misiones de paz de las Naciones Unidas, como la Fuerza de Paz Conjunta Combinada argentino-chilena “Cruz del Sur” y la Compañía de Ingenieros Combinada peruano-argentina General San Martín.

Este escenario estratégico es clave para la formulación del planeamiento estratégico militar. Como se ha mencionado, el modelo adoptado por la Argentina es de tipo *up-bottom*, es decir, descendiente. Parte del mayor nivel de conducción política, y la apreciación que el nivel Estratégico Nacional realice, serán determinantes para el diseño de las capacidades militares necesarias para el desarrollo de las misiones del instrumento militar en dicha coyuntura estratégica.

Con fecha 27 de noviembre de 2007 se promulgó el Decreto N° 1729 que aprobó el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN). Su objetivo es fijar, a partir de directivas políticas y criterios técnico-militares, un diseño del Instrumento Militar para el corto, mediano y largo plazo⁶³.

En su sexto considerando, el decreto de referencia es claro respecto de la importancia del planeamiento en defensa. Sostiene que este es “el proceso esencial e insustituible del Sistema de Defensa Nacional en lo que refiere a la definición de todos los subsistemas del Instrumento Militar: recursos humanos, infraestructura, logística, material, información, adiestramiento, organización y doctrina”⁶⁴.

El decreto continúa afirmando el carácter conjunto del Instrumento Militar y da cuenta de la importancia fundamental de un adecuado y claramente definido proceso de elaboración del planeamiento de la defensa nacional.

De esta manera y en su Artículo 2° el decreto establece que el CPDN:

organiza y encuadra el proceso de definición estratégica, insumo de la primera etapa del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), a partir del cual deberán programarse y presupuestarse las necesidades del instrumento militar, según lo previsto en el

63 Decreto N° 1729 del 30 de noviembre de 2007.

64 Decreto 1729/2007.

artículo 26 de la Ley N° 24.948.⁶⁵

La finalidad última del decreto aquí analizado es el establecimiento del CPDN, definiendo el procedimiento para la elaboración de los documentos que lo constituirían, y la asignación de tareas a cada instancia interviniente.

El Decreto N° 1729/2007 sostiene que el CPDN se iniciará, según se indica en el anexo I, con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN).

De acuerdo al este decreto, a partir de la promulgación de la DPDN, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas debía formular el Planeamiento Estratégico Militar, el cual se dividirá a su vez en seis documentos consecutivos:

- a) Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM)
- b) Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL)
- c) Directiva Estratégica Militar (DEMIL)
- d) Plan Militar de Corto Plazo (PMCP)
- e) Plan Militar de Mediano Plazo (PMMP)
- f) Plan Militar de Largo Plazo (PMLP)

Del Plan Militar de Mediano Plazo se derivan dos documentos: a) Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL), elaborado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y b) el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), elaborado por el Ministerio de Defensa. Mientras el primero plasma el Instrumento Militar deseable; el segundo diseña las Fuerzas Armadas posibles.

a) Directiva de Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM)

Una vez dictada la DPDN por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), la cual, como ya hemos analizado, explicita los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas formulará una Directiva para la Elaboración del Pla-

⁶⁵ Artículo 2° del Decreto 1729/2007.

neamiento Estratégico Militar (DEPEM) la cual deberá ser aprobada por el Ministerio de Defensa.

Este documento deberá explicitar los lineamientos de la política de defensa nacional y la política militar, estableciendo los criterios y parámetros que guiarán la organización, el funcionamiento, la planificación y el empleo y administración de recursos (tanto humanos como materiales) de las Fuerzas Armadas, en el marco de la política del Estado nacional. (Ministerio de Defensa, 2009)

La DEPEM formulará las consideraciones útiles tendientes a clarificar y asegurar “una adecuada articulación entre la DPDN y el Planeamiento Estratégico Militar propiamente Dicho”⁶⁶. Su vigencia estará sujeta a la consolidación y actualización del trabajo de planeamiento y al carácter cuatrienal de la DPDN.

Una vez terminada la elaboración de la DEPEM, el Estado Mayor Conjunto deberá elevarla a consideración del Ministerio de Defensa. Una vez aprobada, el Estado Mayor Conjunto realizará el planeamiento estratégico militar a partir de la elaboración de tres documentos consecutivos: la *Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL)*, la *Directiva Estratégica Militar (DEMIL)* y el *Plan Militar de Corto, Mediano y Largo Plazo (PMCP, PMMP, PMLP)*. Puede apreciarse en el siguiente esquema:

66 Decreto N° 1729/2007.

Gráfico 3.2: Ciclo de Planeamiento



Fuente: Meneghetti et al., (2009).⁶⁷

67 Entre el Decreto N° 1729/2007 y el Manual, del cual fue extraído este gráfico, ya surge una primera inconsistencia, en tanto que la norma no hace mención que debe tenerse en cuenta al Plan de Largo Plazo para la elaboración del PLANCAMIL.

b) La Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL)

Este documento puede definirse como un diagnóstico y apreciación de la situación estratégica militar global y regional, en el cual se analizarán las tendencias, riesgos y amenazas militares actuales a los intereses nacionales, como así también los de mediano y largo plazo, en función de las competencias y misiones específicas del instrumento militar. El documento concluye con una resolución estratégica militar a fin de satisfacer el cumplimiento de la misión del Instrumento Militar y de los objetivos definidos por el PEN.

Así como la AREMIL permite determinar las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de la misión principal del IM, puede permitir un ajuste o modificación por parte del PEN de algunos de los objetivos anteriormente fijados.

c) Planes de corto, mediano y largo plazo

Estos documentos de carácter conjunto y consecutivo comprenden “la elaboración del Plan para el empleo del Instrumento Militar en el Corto Plazo; la elaboración del Plan para el desarrollo y la obtención de capacidades militares en el Mediano Plazo y la elaboración del Plan para el diseño y la evolución estratégica del Instrumento Militar en el Largo Plazo”⁶⁸.

d) Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL)

En base a lo estipulado en el Decreto N° 1729/2006, el Proyecto de Capacidades Militares debe consolidar “un modelo deseable que satisfaga integralmente las misiones impuestas a las Fuerzas Armadas de la Nación” en el planeamiento de mediano plazo “y a los requerimientos surgidos del Planeamiento de Corto Plazo”⁶⁹. El Proyecto de Capacidades Militares deberá:

ser enviado al Ministerio de Defensa para su aprobación antes del día 30 de junio del año correspondiente (año -2), instituyéndose así el Plan de Capacidades Militares, documento que constituirá el marco en base al cual será elaborado el Plan de Inversiones de Defensa (PIDEF) (año -1) establecido por el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para

68 Decreto N° 1729/2007.

69 Decreto N° 1729/2007.

*la Defensa (SIGID)*⁷⁰

y se constituirá en el insumo para que éste elabore el Plan de Capacidades Militares. De esta manera, ambos documentos deberían presentar similitudes.

e) Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) y supervisión del Ciclo de Planeamiento

El CPDN concluye con la aprobación del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) por parte del Ministro de Defensa, elaborado sobre la base del planeamiento estratégico militar de mediano plazo consustanciado en el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL). En dicho plan quedan reflejadas las prioridades de las capacidades militares a ser recuperadas, incorporadas o descartadas en el mediano plazo.

Luego, el CPDN es completado por la etapa de Supervisión del Ciclo con el objetivo de controlar el desarrollo del mismo y efectuar, de ser necesario, correcciones a los contenidos. Esta supervisión se da en dos etapas: la Supervisión Ministerial a cargo del Ministerio de Defensa y la Supervisión Estratégica Militar a cargo del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

La primera de ellas recae sobre la autoridad política la cual deberá “analizar en forma continua el escenario internacional y regional, para ajustar el enfoque acerca de los escenarios, las eventuales amenazas o los desafíos posibles, de manera tal de permitir la actualización necesaria del componente militar de la Defensa Nacional”⁷¹.

El segundo control es una función de la autoridad militar, por la cual se deberá verificar el desarrollo de las Fuerzas Armadas en forma armónica y equilibrada ante las modificaciones que pudieran acaecer.

70 Decreto N° 1729/2007, artículo 8 inciso 2.

71 Resolución del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas N° 121/2008. Capítulo I. Apartado 1.04.

Convocatoria al Consejo de Defensa Nacional (CODENA)

Como ya mencionamos previamente el rol del CODENA en el Sistema de Defensa Nacional y sus atribuciones respecto del planeamiento, resta señalar que el Decreto N° 727/2006 determinó que el Ministerio de Defensa asumiera el rol de órgano de trabajo permanente de dicho consejo por medio de la conformación de la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional (SECODENA). Así asegura la continuidad y sistematicidad en el abordaje de los temas de competencia de dicho consejo. En el artículo 6° del citado decreto se estableció que, por orden del presidente de la nación, el CODENA debería elaborar un diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional, siendo el Ministerio de Defensa el responsable de la elaboración final del documento, para lo cual considerará todos los aportes hechos por los demás miembros del consejo.

A partir de todo lo expuesto previamente, y cumpliendo con lo dispuesto en el Decreto N° 727/2006, en el año 2006, bajo la presidencia del Dr. Néstor Kirchner y a través del Decreto N° 1168, se requirió que el Consejo de Defensa Nacional realizara el Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional.

Consiguientemente, la Ministra de Defensa, Nilda Garré, encomendó a la Secretaria de Asuntos Militares (encabezada por el entonces Secretario, Vázquez Ocampo) la tarea de elaborar los proyectos de temarios que se encontrasen relacionados con los asuntos cuyo tratamiento debiera proponer el SECODENA, al igual que la preparación de documentos e informes que resultaran de conveniencia para los objetivos de la secretaría.

Finalmente, todo este proceso dio como resultado, en el año 2007, la confección del Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional elaborado por el Consejo de Defensa Nacional. Este cuenta con una introducción y siete capítulos, en los cuales se desarrollan diferentes temas que se encuentran vinculados, de una manera u otra, con la política de defensa nacional. Si bien fue confeccionado en forma previa a la publicación del Decreto N° 1729/2007 del CPDN, este documento fue empleado como un insumo de gran relevancia en la elaboración del primer capítulo de la DPDN.

Directiva de Política de Defensa Nacional

Dado que es el documento que inicia cada ciclo de planeamiento, la DPDN debe ser suscrita por el presidente de la nación a propuesta del Ministerio de Defensa. Debido a las experiencias anteriores, el Subsecretario de Asuntos Técnicos Militares, Germán Montenegro (2005-2007), le propuso a la ministra Nilda Garré (2005-2010) que se realizara una Directiva Estratégica Nacional (DENAC), porque su realización y materialización serían muy difíciles, y que se encarara una directiva sectorial⁷².

La DPDN detalla los lineamientos centrales de la Política de Defensa Nacional y de la Política Militar, compuesto por tres capítulos: a) un diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional (capítulo en el que debería participar específicamente el CODENA); b) una explicitación de la concepción y posicionamiento estratégico y político nacional en materia de defensa, y; c) los criterios que deberán orientar el accionar de las Fuerzas Armadas de la Nación respecto de varias cuestiones ligadas a su estructuración y desarrollo orgánico-funcional.

La DPDN también es definida como un documento cuadrienal, a presentarse en septiembre (año -3, siendo 0 el de ejecución presupuestaria), sin perjuicio de las actualizaciones que pudieran realizarse debido a cambios en la coyuntura estratégica o en los objetivos impuestos a las Fuerzas Armadas por el Poder Ejecutivo Nacional. Cabe señalar que, de manera excepcional, el Decreto N° 1729/2007 otorgó una vigencia de cinco años a la primera DPDN.

Su elaboración se planteaba a partir de la colaboración de un grupo de trabajo interjurisdiccional que dependía funcionalmente de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa (hoy, Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares) y bajo la dirección, coordinación y control de la Subsecretaría de Asuntos Técnico Militares (hoy Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar). A partir de la DPDN, el Estado Mayor Conjunto, en su carácter de asistente y asesor en materia de estrategia militar, elaboró la Directiva de Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM) correspondiente bajo supervisión de la conducción política de la jurisdicción.

En su primera parte, la DPDN realiza una apreciación del marco en el que se inserta el país y su sistema y Política de Defensa Nacional, describiéndose y analizándose el escenario mundial y regional desde la Defensa Nacional, a los fines de identificar situaciones, tendencias, riesgos y desafíos a

72 Entrevista reservada con Fuente E (civil), 14 de mayo de 2021.

ser ponderados. En la segunda parte se establece la postura estratégica de la República Argentina respecto a ese escenario. Y en la tercera parte se desarrollan los lineamientos, hipótesis (si las hubiera), escenarios que orientarán el subordinado planeamiento estratégico militar.

El Planeamiento Estratégico Militar según la Doctrina Militar

Doctrina

La Doctrina Militar Básica

Al 2010, de acuerdo al Plan de Publicaciones para la Acción Militar Conjunta “R” 2010-2014, elaborado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas con la finalidad de proporcionar las bases para coordinar las actividades de revisión, actualización y producción de Doctrina Militar Conjunta y Conjunta Combinada para el período indicado, las Fuerzas Armadas contaban con tres publicaciones conjunta de doctrina básica para la acción militar conjunta:

- RC 00-01 Doctrina Básica para la Acción Militar Conjunta (AMC)
- RC 00-02 Diccionario para la AMC
- RC 08-01 Derecho Internacional de los Conflictos Armados

El Plan mencionado fue trabajado durante los años siguientes, debiéndose aclarar que las publicaciones que para ese entonces eran denominadas con la sigla “RC”, en referencia a “Reglamento Conjunto”, pasaron luego a denominarse “Publicaciones Conjuntas” –PC–. Asimismo, debemos mencionar:

- La publicación PC 00-01 Doctrina Básica para la AMC, que se constituye en la publicación liminar de todo el sistema de doctrina militar para la acción conjunta, ha sido reelaborada en diversas oportunidades por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, sin contar

al año 2013 con una publicación de carácter definitiva debido a la falta de consensos en torno a cuestiones básicas. Esto resulta un escollo de importancia a la hora de evaluar los avances en materia de acción militar conjunta.

- La publicación PC 00-02, denominada en la actualidad Glosario de Términos de Empleo Militar para la AMC, tampoco poseía al año 2013 aprobación ministerial definitiva.
- La publicación PC 08-01 Derecho Internacional de los Conflictos Armados, fue actualizada y es la única publicación en carácter definitivo, es decir, que fue aprobada por resolución ministerial –Resolución MD N° 435/2010–.

}Al igual que cada nivel de doctrina, cada nivel de planeamiento se asocia a un nivel de conducción, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Niveles de Conducción y Niveles de Doctrina

NIVEL DE CONDUCCIÓN	NIVEL DE DOCTRINA	NIVEL DE PLANEAMIENTO	DOCUMENTOS DE PLANEAMIENTO
ESTRATÉGICO NACIONAL	DOCTRINA DE DEFENSA	PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA	DPDN
ESTRATÉGICO MILITAR	DOCTRINA MILITAR BÁSICA	PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO MILITAR	DEPEM AREMIL DEMIL PLANES MILITARES DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO*
ESTRATÉGICO OPERACIONAL	DOCTRINA MILITAR DERIVADA	PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO OPERACIONAL	PLAN ESTRATÉGICO OPERACIONAL
TÁCTICO	DOCTRINA MILITAR DE PROCEDIMIENTOS	PLANEAMIENTO ESPECÍFICO CONTRIBUYENTE	PLANES DE APOYO

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto N° 1729/2007⁷³.

73 Ver los artículos 8 a 10 del Anexo I al Decreto N° 1729/2007.

Doctrina Militar Derivada y de Procedimientos

En cuanto al ámbito doctrinario derivado y de procedimientos, las FFAA no contaban durante el período de análisis con un documento definitivo de doctrina derivada.

Hacia el año 2013, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas se encontraba aun trabajando en la elaboración de la publicación conjunta de doctrina derivada denominada PC 10-04 “Planeamiento Estratégico para la Acción Militar Conjunta”, y en la actualización de las publicaciones de doctrina de procedimientos, con el propósito de alcanzar la coherencia conceptual entre ambos niveles doctrinarios.

Con respecto a la doctrina de procedimientos, se cuenta con las siguientes publicaciones doctrinarias:

- PC 20-01 “Planeamiento para la AMC niveles Estratégico Operacional y Táctico”, proyecto, público, 2005.
- PC 20-04 “Planeamiento para la AMC para la AMC Nivel Operacional”, 2013.
- PC 20-09 “Planeamiento para la AMC Nivel Estratégico Militar”, proyecto, público, 2008.

Esta última publicación fue aprobada por Resolución del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas N° 121/2008. Puesto que debería traducir los aspectos doctrinarios de nivel Estratégico Nacional al nivel Estratégico Militar, corresponde analizarla con mayor detalle, lo que será tratado en el siguiente apartado.

Publicación Conjunta PC 20-09 “Planeamiento para la Acción Militar Conjunta – Nivel Estratégico Militar”

El Nivel Estratégico Militar (NEM) es definido como “el más alto nivel de conducción militar, el cual es ejercido por el Presidente de la Nación en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, lo que incluye el

planeamiento, desarrollo y empleo del poder militar”⁷⁴.

De esta forma, en palabras de Tapia (2017), se entiende que el Jefe del Estado Mayor Conjunto asesorará y asistirá al Ministro de Defensa y al Presidente de la Nación sobre estrategia militar. En este sentido, una de las tareas principales será la de elaborar el Planeamiento Estratégico Militar (PEM). A tal efecto, los Jefes de los Estados Mayores Generales de cada fuerza (JJEEM-MGG) proporcionarán asesoramiento en sus ámbitos de responsabilidad de los medios que se encuentran a su disposición a fin de adiestrar, alistar y sostener al componente militar.

El Planeamiento Estratégico Militar (PEM) es definido por la Publicación Conjunta PC 20-09 “Planeamiento para la Acción Militar Conjunta – Nivel Estratégico Militar” como “un conjunto de actividades destinadas a establecer objetivos, determinar políticas y preparar planes y programas para llevar a cabo acciones propias del nivel que se trate”⁷⁵, y se encuentra subordinado a los lineamientos políticos establecidos por el nivel Estratégico Nacional y plasmados en la Directiva de Política de Defensa Nacional.

Por ello, PEM determinará (Tapia, 2017, 86):

las misiones que deberán ser satisfechas por el o los Comandos Estratégicos Operacionales (CCEEOO) en el Plan Militar de Corto Plazo; las capacidades a alcanzar o mantener en el mediano plazo y su evolución y desarrollo en el largo plazo (Plan Militar de Mediano y Largo Plazo y Proyecto de Capacidades Militares); y las acciones de alistamiento, adiestramiento y sostenimiento de los medios puestos a disposición de los Estados Mayores Generales.

Asimismo, los requerimientos del Planeamiento Estratégico Militar son (Tapia, 2017, 86):

- a) Cumplir con lo establecido en la legislación vigente respecto a la elaboración del mismo a partir del método de planeamiento por capacidades militares.
- b) Que en su inicio, la DPDN precise los escenarios, tanto competitivos como cooperativos, donde se prevé el empleo del Instrumento Militar, tanto en su misión principal como en las secundarias.
- c) Determinar la estrategia para satisfacer las misiones asignadas.

74 Resolución del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas N° 121/2008. Capítulo I. Apartado I.02.

75 Resolución del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas N° 121/2008. Capítulo I. Apartado I.03.

- d) Establecer criterios claros en el máximo nivel de conducción a fin de asegurar el accionar de las Fuerzas Armadas.
- e) Instituir los objetivos de las capacidades militares
- f) Establecer las capacidades militares necesarias para desarrollar o mantener: las misiones estratégicas operacionales; las formas posibles de agresión; los cambios imprevistos o desfavorables que puedan afectar los intereses de la nación; alcanzar los estándares mínimos requeridos para la interacción militar permitiendo la participación de las Fuerzas Armadas en el marco de cooperación multilateral de la ONU.

La Publicación Conjunta PC 20-09 “Planeamiento para la Acción Militar Conjunta – Nivel Estratégico Militar” establece en su capítulo 3 los objetivos a alcanzar (Tapia, 2017, 87):

- a) Analizar para cada escenario seleccionado por el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas la misión militar asignada y el grado de contribución con el objetivo político y las relaciones existentes entre esas misiones y otras de otros sectores del Estado que puedan contribuir con la maniobra;
- b) Evaluar los escenarios a fin de determinar fortalezas y debilidades con el objetivo de concluir amenazas y oportunidades las cuales expresarán el grado de libertad de acción del Instrumento Militar;
- c) Determinar para cada escenario, sea presente o futuro, la maniobra estratégica militar y sus correspondientes objetivos estratégicos operacionales;
- d) Determinar las capacidades militares necesarias a fin de satisfacer las misiones militares de cada escenario asignado (capacidades por escenario);
- e) Determinar las capacidades militares requeridas para complementar las anteriores a fin de garantizar la protección de los Intereses Vitales de la Nación en una situación de incertidumbre (capacidades por incertidumbre);
- f) Determinar los objetivos de las capacidades militares anteriormente mencionadas;
- g) Orientar la atención respecto de los avances tecnológicos, de investigación y desarrollo en pos de las maniobras en curso;
- h) Supervisar de manera continua la evolución de los factores que puedan afectar las misiones militares en cada escenario asignado;
- i) Supervisar la elaboración y aprobar los Planes Estratégicos Operacionales (PPEEOO), los Planes de Apoyo a las Operaciones (PPAO) y al

Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL);

- j) Supervisar el ambiente internacional con el objetivo de encontrar variaciones que puedan modificar la percepción militar de escenarios con sus respectivas amenazas, riesgos o desafíos.

La formulación del proceso de planeamiento se orientará a partir de:

- a) “Consideraciones generales sobre el conjunto de factores constituyentes de las capacidades operativas del Instrumento Militar (MIRILADO);
- b) Consideraciones y conceptos sobre las futuras operaciones militares conjuntas estableciendo Criterios Operativos Conjuntos (diseños y capacidades operativas), Criterios Funcionales Conjuntos (capacidades funcionales duraderas), Criterios de Integración Conjunta (tareas, condiciones y normas que se derivan los criterios operativos y funcionales conjuntos);
- c) Consideraciones del estado del planeamiento operativo anterior y del proceso de planeamiento estratégico militar a comenzar;
- d) Consideraciones de tareas o estudios previos que aparecieran como necesarios y sobre otras instrucciones de coordinación evaluadas como pertinentes”.

a) Directiva de elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM)

El Decreto N° 1729/2007 no establece un formato ni un contenido pre-establecido para la DEPEM. Sin embargo, la Resolución del Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas N° 121/2008 establece que deberá incluir⁷⁶:

- Consideraciones tendientes a clarificar y asegurar la adecuación entre la DPDN y el PEM;
- Apreciación de la situación estratégica militar global, regional y subregional;
- Consideraciones disponibles sobre el conjunto de factores que constituyen las capacidades operativas del IM (MIRILADO);

⁷⁶ Lo que sigue fue tomado de la Resolución del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas N° 121/2008. Capítulo 4. Apartado 4.03.

- Consideraciones relativas a los escenarios de actuación de las FUERZAS ARMADAS y a los riesgos o amenazas a los Intereses Vitales de la Nación;
- Relaciones entre planeamiento operativo y planeamiento de fuerzas;
- Detalle de los planes operativos a revisar o a elaborar;
- Conceptos sobre las futuras operaciones conjuntas;
- Consideraciones relacionadas al proceso de planeamiento militar a iniciar;
- Tareas, actividades o estudios previos necesarios;
- Personal participante;
- Términos para la elaboración y elevación de documentos y otras instrucciones.

b) Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL)

Si bien el Decreto N° 1729/2007 y la DPDN 2009 hablan de la AREMIL como un solo documento, la Resolución N° 121/2008 del Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas la divide en Apreciación Estratégica Militar (AEM) y Resolución Estratégica Militar (REM).

Respecto de la AEM, esta tiene la función de interpretar y evaluar la situación estratégica militar de cada escenario, así como también la situación estratégica militar global y regional. A partir de dicha evaluación se permitirá inferir las tareas que deberán ser contenidas en las misiones estratégicas militares y su vinculación con el objetivo político y del resto de las misiones contribuyentes. El resultado será plasmado en la determinación de las amenazas y las oportunidades de las maniobras.

La resolución citada, en su capítulo quinto divide la AEM en tres pasos. En el primero de ellos, denominado Situación Estratégica, se efectúa un análisis y evaluación de todos los actores y demás factores pertinentes que conforman los escenarios asignados a la estrategia militar. En el segundo paso, el Análisis de la Situación Estratégica, se examina lo definido en el primer paso, lo que permite la identificación de las fortalezas y las debilidades para luego precisar las amenazas y oportunidades las cuales expresan el grado de libertad de acción con el que cuenta el Instrumento Militar. Por último, el tercer paso, el Análisis de la Probable Evolución de la Situación Estratégica, se efectuará mediante el uso de las herramientas metodológicas consideradas más

pertinentes según la problemática particular en estudio.

Por su parte, la REM, según la misma Resolución, afirma en su capítulo sexto: “definirá los criterios para satisfacer las misiones militares (...) como así también las pautas para completar los medios (...) para garantizar el prudente aseguramiento de los Intereses Vitales de la Nación, por efecto de la incertidumbre”⁷⁷.

La REM constituye las bases para la DEMIL, y puede substanciarse en cinco pasos. En el primero de ellos, la Selección de la Maniobra para cada Escenario, el Estado Mayor Conjunto podrá recabar información respecto de: la maniobra estratégica general y la asignación de las misiones contribuyentes; las alternativas para cada uno de los objetivos políticos trazados por el Poder Ejecutivo Nacional; la eventualidad de diferir dichos objetivos al mediano plazo con sus correspondientes consecuencias de previsión; la orientación sobre las capacidades militares a incorporar, modernizar o eliminar; la decisión política sobre el compromiso presupuestario para el Plan Militar de Mediano Plazo (PMMP); la orientación respecto de los objetivos del PMMP. Para cada una de estas circunstancias el Estado Mayor Conjunto deberá seleccionar cada una de las maniobras para satisfacer los fines asignados.

El segundo paso, de Formulación de Objetivos Operacionales para cada Escenario Asignado, es en el cual se expresa el encuadre de una dirección táctica conectando así recursos y objetivos. El tercer paso, conocido como Delimitación de los Espacios Involucrados, deberá definir los espacios de actuación de las Fuerzas que sean asignadas a los Comandos Estratégicos Operacionales a fin de satisfacer las misiones militares impuestas.

El cuarto paso, de Determinación de las Capacidades Militares, establece las capacidades militares conjuntas por escenario y por incertidumbre. Por último, el quinto paso, de Determinación de los Objetivos de Capacidades Militares – OOCMM, buscará describir específica y mensurablemente los efectos operacionales que las Fuerzas Armadas necesitan generar para cumplir con las tareas asignadas y posibilitar el accionar militar conjunto.

77 Resolución del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas N° 121/2008. Capítulo 6. Apartado 6.01.

c) La Directiva Estratégica Militar (DEMIL)

Una vez aprobada la AREMIL⁷⁸ por el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto deberá formular la DEMIL. Esta normativa materializará la resolución estratégica militar adoptada y orientará el desarrollo del modelo de fuerzas en las sucesivas etapas de planeamiento de mediano y largo plazo y las del empleo de corto plazo.

La DEMIL concilia las decisiones más abstractas, propias de la maniobra estratégica, con las resoluciones de mayor detalle, propias de quienes deben traducir a la táctica los objetivos operacionales asignados. La DEMIL busca “el perfeccionamiento y la orientación del planeamiento posterior, de tal manera que los planes a los que dará origen, reúnan las condiciones más adecuadas de aptitud, factibilidad y aceptabilidad”⁷⁹.

En cuanto a su estructura y contenido la DEMIL deberá:

- Proveer en forma clara la situación estratégica general, nacional y militar donde se encuadran las acciones del Instrumento Militar;
- Expresar la concepción estratégica militar, la cual se entiende como el modo en que se emplean todos los medios militares de las Fuerzas Armadas;
- Indicar la misión militar asignada para cada escenario;
- Adelantar una idea preliminar de la maniobra estratégica militar con sus componentes estructurales;
- Expresar los Objetivos Estratégicos Militares (OOEEMM) de los esfuerzos operacionales y orgánicos (metas que perseguirán los componentes de la organización prevista por la estrategia militar);
- Orientar con prioridad la decisión preliminar de la estrategia militar respecto de las capacidades militares que deberán completar a las demandadas por los escenarios asignados;
- Brindar los lineamientos generales que permitan la formulación de los planes de corto, mediano y largo plazo;
- Proporcionar las bases para la elaboración de los proyectos de financiamiento que demande el gasto militar.

78 O, según la Resolución mencionada, la AEM y la REM

79 Resolución del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas N° 121/2008. Capítulo 7. Apartado 7.01

d) Los planes militares de corto, mediano y largo plazo

i. Plan Militar de Corto Plazo (PMCP, de menos de cuatro años)

Es aquel que determinará la forma de empleo del Instrumento Militar con su respectivo despliegue de fuerzas y capacidades militares existentes, como así los riesgos estratégicos que acarrea la ponderación de la situación actual, debido a que no podrán satisfacerse todos los requerimientos que demande el planeamiento para el logro de los Objetivos Estratégicos Militares. EL PMCP constituye la referencia fundamental estableciendo las prioridades de las capacidades militares.

La finalidad del PMCP es la de establecer previsión para la organización, alistamiento, adiestramiento y empleo del Instrumento Militar para el corto plazo con los medios efectivamente disponibles y las posibilidades de movilización inmediatas. El PMCP es un proceso para conducir a las Fuerzas Armadas hacia un estado de alistamiento para las operaciones a través de su articulación.

El contenido del PMCP se divide en:

- a) Plan Militar de Corto Plazo propiamente dicho y;
- b) Los Planes Contribuyentes. Entre los que se encuentran: los Planes Estratégicos Operacionales (Planes de Campaña), los Planes de Apoyo a las Operaciones (PAO), los Planes de Contingencia, el Plan Anual de Actividades Específicas (PAAE) y el Plan Anual de Adiestramiento Conjunto (PAAC).

ii. El Plan Militar de Mediano Plazo (PMMP, de cuatro a veinte años)

El PMMP “es un sistema de procesos integrados e interdependientes que implican el desarrollo de conceptos operativos, experimentos y doctrina, que identifican los cambios necesarios a las capacidades existentes y que articulan nuevos requerimientos de capacidades para las Fuerzas Armadas”⁸⁰.

Esta etapa del planeamiento resulta una derivación del PMCP ya que se fundamenta en las mismas apreciaciones y resoluciones. Entiende en el diseño y el desarrollo de las capacidades militares. Para ello, orientará los

80 Resolución del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas N° 121/2008. Capítulo 9. Apartado 9.01.

esfuerzos disponibles en el logro de las capacidades necesarias del IM que aseguren el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos Militares en un marco temporal de incertidumbre coincidiendo con el tiempo necesario para planificar y desarrollar medios militares determinando los riesgos estratégicos que eventualmente deberán ser asumidos.

El Decreto que aprueba el CPDN define capacidad como “aquellas aptitudes o suficiencias de una organización para lograr un efecto deseado, que serán definidas por sistemas (recursos humanos, organización, doctrina, adiestramiento, material, logística, infraestructura e información), empleados en base a principios y procedimientos doctrinarios”⁸¹.

En un principio el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas deberá formular un Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL) que “consolide un modelo deseable que satisfaga integralmente las misiones impuestas a las Fuerzas Armadas de la Nación y a los requerimientos surgidos del Planeamiento de Corto Plazo”⁸².

Dicho documento deberá ser elevado a consideración del Ministerio de Defensa. Una vez aprobado se dará comienzo al Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), el cual constituye la base sobre el cuál será elaborado el Plan de Inversiones de Defensa (PIDEF), así como también la Demanda Específica y Conjunta de inversiones de la defensa y los Planes Directores de las Fuerzas Armadas. El PLANCAMIL sintetizará el Planeamiento Estratégico Militar de Mediano Plazo y constituirá el documento rector que determinará el modelo posible de evolución del IM.

El PMMP reconoce incentivos de naturaleza estratégica y de orden táctico-técnico y presupuestario. El primero de ellos puede vincularse a una misión impuesta cuya factibilidad estuviera comprometida por insuficiencia de medios o a fines cuya obtención haya sido pospuesta o postergada por falta de medios (incentivos de capacidades militares a desarrollar o fines a ser cumplidos por otros sectores del Estado). El incentivo de tipo táctico-técnico y presupuestario estará limitado por las capacidades militares a mantener o modernizar más las capacidades a incorporar o eliminar.

iii. El Plan Militar de Largo Plazo (PMLP, de más de 20 años)

Es el documento que define una visión estratégica y de desarrollo del IM para el largo plazo, atendiendo a las posibles modificaciones del escenario

81 Decreto 1729/2007, apéndice I.

82 Decreto 1729/2007.

estratégico y de los avances tecnológicos que puedan afectar los Objetivos Estratégicos Militares anteriormente estipulados. Del mismo modo, el PMLP observará las pautas y progresos generales en Investigación y Desarrollo (I+D), en concordancia con el planeamiento científico tecnológico de nivel nacional, definiendo una visión de largo plazo y las acciones a llevar adelante con el fin de generar una transformación y renovación de las Fuerzas Armadas.

El PMLP reconocerá los avances tecnológicos aplicados a la defensa y analizará el impacto que los mismos produzcan sobre las maniobras estratégicas militar y operacional. Al mismo tiempo, buscará satisfacer requerimientos operacionales y tácticos que actúen como demandantes de innovación tecnológica.

Del mismo modo, la finalidad del PMLP es la de disponer una estimación de las necesidades futuras de las Fuerzas Armadas en lo referente a armamento, material, infraestructura y sistemas de información y telecomunicaciones. De esta manera, orientará los esfuerzos para las inversiones en I+D (investigación y desarrollo); la preparación de la industria nacional en pos de acometer los futuros programas de armamento, sistemas de información y telecomunicaciones, complementando sus objetivos con los estipulados por otros ámbitos científicos nacionales. El objetivo último del mismo es la adquisición de nuevas capacidades, intentando generar nuevas opciones y testeando aquellas que hoy se consideran mejores de cara al futuro.

El contenido general del PMLP contemplará:

- Bases estratégico-militares para la elaboración del plan;
- Tendencias doctrinarias, orgánicas, científicas y técnicas que afecten la evolución de las Fuerzas Armadas;
- Exigencias derivadas de la estrategia militar y operacional y de las tendencias doctrinarias y orgánicas;
- Objetivos y políticas de investigación, desarrollo y/o producción de carácter conjunto
- Objetivos de investigación, desarrollo y/o producción específica de la Fuerza Aérea, el Ejército o la Armada;
- Objetivos nacionales de I+D;
- Fijación de políticas de transferencia de proyectos de desarrollo.

El planeamiento de recursos de la defensa

El Decreto N° 1729/2007 que aprobó el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, establece claramente en su artículo 2° que:

El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional organiza y encuadra el proceso de definición estratégica, insumo de la primera etapa del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), a partir del cual deberán programarse y presupuestarse las necesidades del instrumento militar, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley N° 24.948.

Desde entonces, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional pasó a consustanciar a la primera “P” del S3P y su producto final –el PLANCAMIL– es el insumo para la programación y presupuestación.

Gracias a este Sistema, el planeamiento estratégico y el planeamiento de recursos forman parte de una unidad. Sin embargo, estas iniciativas empezaron a cobrar sentido de unidad recién a partir del año 2011 con la creación del Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED).

El Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID)

En el año 2007, se creó el primer Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) por Resolución MD N° 626. El SIGID establece la elaboración de un único plan de inversiones conformado por una canasta de proyectos, priorizada con distintas instancias aprobatorias, con una temporalidad definida y responsables asignados.

Gracias a este sistema, el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto abandonaron su rol de meros validadores de los proyectos elevados por las Fuerzas Armadas y pasaron a tener un rol activo en cuanto a la consolidación, priorización y aprobación de proyectos. La aplicación del SIGID supuso, además, una mejora en el uso eficaz de los recursos destinados a la Defensa Nacional, mayor transparencia institucional, la articulación de los distintos componentes del instrumento militar y, por ende, una disminución en la duplicación de esfuerzos –gracias a la planificación conjunta– y la posi-

bilidad de registrar históricamente los proyectos de inversión del sistema de Defensa Nacional (Meneghetti et al., 2009).

A un año de su puesta en funcionamiento, en el año 2008 tuvo lugar una segunda versión del sistema, que difería de la anterior en los siguientes puntos⁸³:

- Inclusión en el SIGID del modo de conexión con el Ciclo de Planeamiento de la Defensa;
- Incorporación en el Sistema del documento de la Directiva de Obtención de Medios como parte inicial del mismo;
- Instauración de una tipología de proyectos (infraestructura, producción, adquisición, I+D);
- Inclusión en la órbita del SIGID a organismos faltantes;
- Solicitud de un Estudio de Prefactibilidad Reducido (EPR) para proyectos de pequeño monto;
- Extensión de las etapas de intervención de los organismos.

El éxito en la aplicación de este sistema se basó en que fue acompañada por seminarios y cursos de capacitación para una gran cantidad de civiles y militares. Su fortaleza anida en que se encuentra en diversos instrumentos legales y se interconecta con el CPDN, el Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED) y el Presupuesto Jurisdiccional. Otra fortaleza es que fue complementada por un curso de posgrado para la elaboración de los estudios de prefactibilidad que continúa hasta nuestros días.

Dentro del sistema de planeamiento por capacidades, el SIGID es el encargado de transformar el planeamiento estratégico militar en recursos materiales tangibles, logrando una concordancia necesaria entre las capacidades militares requeridas y los proyectos con inversión del sistema de Defensa Nacional (Meneghetti et al., 2009). En consonancia con esto, la función del SIGID es asignar responsabilidades institucionales, definir y normalizar requisitos de presentación de los documentos relacionados y establecer plazos perentorios para su entrega, en cada una de las etapas de conformidad, postulación, aprobación, ajuste, ejecución y evaluación *ex post* que se establecen.

El SIGID se basa en los principios de centralización normativa y descentralización operativa, confiando en la autogestión de las organizaciones que lo integran, de forma de poder realizar con los *inputs* del sistema el senguimiento de las distintas tareas a ejecutar. Se compone por diferentes documentos en las distintas etapas, que a continuación se detallan:

83 Resolución MD N° 1441/2008.

i) Directiva de obtención de medios

El sistema se inicia con la emisión por parte del Ministerio de Defensa de una Directiva de obtención de medios. Esta directiva establecerá lineamientos y criterios globales para orientar, en los organismos conformadores, el proceso de evaluación de alternativas de canales de obtención. Así procura un medio preliminarmente apto en la satisfacción de una capacidad requerida por el Planeamiento Estratégico de la Defensa.

La tipificación de los proyectos según los canales de obtención es la siguiente:

- **Proyectos de Investigación y Desarrollo:** son aquellos proyectos cuyo producto final conforma un prototipo de un nuevo sistema de armas o bien la modernización de un sistema existente que exija el desarrollo de tecnologías no disponibles comercialmente. En caso que se determine *ex ante* que el objetivo final del proyecto sea la producción en serie, deberá contener un subproyecto de certificación, en el cual se contemplen todas las acciones tendientes a la obtención de un certificado de aptitud del prototipo diseñado.
- **Proyectos de producción:** son aquellos proyectos que implican la fabricación en serie de equipamiento, sistemas de armas, partes y piezas para la defensa a partir de un prototipo certificado, surgido de un proyecto de investigación y desarrollo propio o bien de una licencia externa adquirida.
- **Proyectos de infraestructura:** son aquellos proyectos que implican la construcción de una nueva obra pública edilicia o que aportan una mejora o ampliación de la misma.
- **Proyectos de inversión en bienes durables:** son aquellos proyectos cuyos insumos principales son durables, requiriéndose su combinación con otros insumos a los fines de alcanzar una capacidad de acción futura para la defensa. Dichos insumos durables deberán adquirirse en el mercado nacional o internacional. Para el caso de operaciones significativas de adquisición de sistemas de armas deberá considerarse adecuadamente la gestión de compensaciones (*offsets*) en el marco más amplio de la estrategia industrial sectorial.

La primera etapa del SIGID se denomina “conformación”. Durante esta etapa la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor Conjunto y los demás organismos dependientes del Ministerio de Defensa, “conforman” la Demanda Preliminar Específica de Inversiones para la Defensa.

Esta se complementa con los estudios analíticos y documentos descriptivos correspondientes a los distintos proyectos que estuvieran previamente aprobados por el Ministerio de Defensa.

Esta demanda contiene una cartera de proyectos de inversión priorizados de acuerdo al PLANCAMIL y las necesidades institucionales en el caso de las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto, y de acuerdo a las necesidades de organización y funcionamiento en el caso de los demás organismos.

Al final del período pautado, existen tantas demandas preliminares específicas como organismos pertenecen a la jurisdicción de Defensa. Estas demandas son canalizadas a través de dos cauces. Por un lado, las Demandas Preliminares Específicas de Inversiones para la Defensa de las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto son enviadas al Estado Mayor Conjunto para su análisis. Por otro, las Demandas Preliminares Específicas de Inversiones para la Defensa de los demás organismos que componen la jurisdicción son enviadas al Ministerio de Defensa.

El Estado Mayor Conjunto y el Ministerio de Defensa analizan las demandas preliminares específicas de inversiones para la Defensa y elaboran una canasta de proyectos, cada uno priorizando, en un listado ordenado por prioridad decreciente de ejecución –de acuerdo al Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL)–, la Directiva de Obtención de Medios (DOM) y las necesidades institucionales.

Hacia el interior del Estado Mayor Conjunto (EMCO), la Directiva EMCO N° 15/2008 establece qué dirección interviene, en qué momento y cómo lo hace.

El análisis que se realiza en este tramo es multidisciplinario e interdepartamental. Al final de esta etapa se postulan al Ministerio de Defensa las dos demandas preliminares conjuntas de inversiones para la Defensa (en el Estado Mayor Conjunto y el Ministerio de Defensa). Luego, el Ministerio de Defensa analiza las demandas recibidas y aprueba los proyectos que componen la Demanda Preliminar Aprobada para la Defensa.

Dicha demanda estará compuesta por los proyectos de toda la jurisdicción y constará de un listado ordenado por prioridad decreciente de ejecución. Dicho listado formará parte del Anteproyecto de Presupuesto de la Jurisdicción y se enviará al Ministerio de Hacienda y a la Jefatura de Gabinete para su análisis.

El listado de proyectos debe contar con el respaldo y la carga de toda la información en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) y en el Banco de Inversiones Militares (BIM) según corresponda.

La Demanda Preliminar Aprobada para la Defensa se somete a los vaive-

nes del sistema presupuestario y en este proceso puede presentar tres tipos de ajustes:

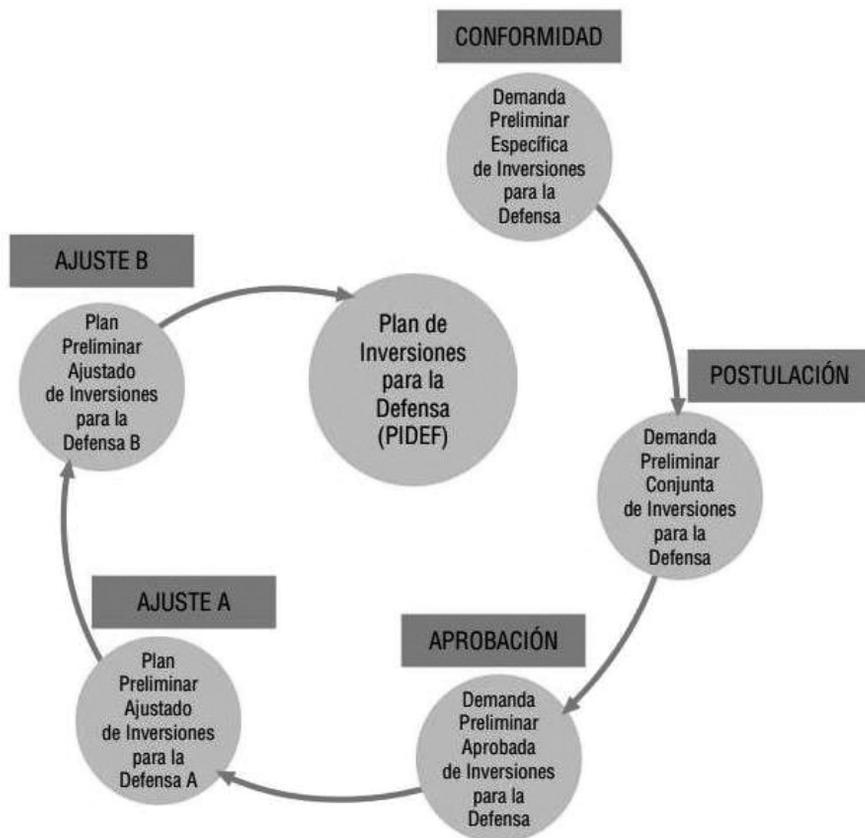
- Ajuste A: por los techos y sobretechos financieros comunicados por el Ministerio de Hacienda y establecidos por el Ministerio de Defensa para la elaboración del anteproyecto del presupuesto de la jurisdicción.
- Ajuste B: por las modificaciones que el Honorable Congreso de la Nación realice al proyecto de ley del presupuesto nacional.
- Ajuste C: por las modificaciones que realice la Jefatura de Gabinete de Ministros por medio de la Decisión Administrativa de Distribución de Créditos de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El ajuste C conforma el Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF). El PIDEF es el documento más importante del SIGID, puesto que contiene los proyectos que se ejecutarán el año N con crédito asignado. Con este documento culmina la etapa de decisiones de la logística genética⁸⁴, con lo que finaliza la etapa de planeamiento.

Hasta esta etapa, los documentos que componen las fases de planeamiento se ven reflejadas en el siguiente esquema.

⁸⁴ Es "la categoría conceptual de la logística que se ocupa de la generación de las capacidades militares" (Meneghetti et al., 2009, p. 73).

Gráfico 3.3: Fases del Planeamiento para el Plan de Inversiones



Fuente: Documentos que conforman el proceso de planeamiento del SIGID II (Meneghetti et al., 2009).

Durante todo el año N se ejecutan los proyectos del Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF), por lo que esta etapa cuenta con los procesos de negociación, contratación y ejecución física y financiera.

Este Plan puede modificarse a lo largo del año por necesidades de ejecución de las distintas Subjurisdicciones y Organismos que componen el Ministerio de Defensa.

Dichas modificaciones necesitan de la aprobación del Ministerio de Defensa en dos instancias evaluativas: presupuesto e inversiones. Las compensaciones pueden realizarse entre proyectos que componen el PIDEF o

desde el funcionamiento ordinario del organismo hacia algún proyecto ya existente o a incorporar.

En definitiva, para que se apruebe la compensación presupuestaria, se debe encontrar correctamente justificada la partida presupuestaria de donde se extraerán los recursos y la partida presupuestaria hacia donde se desviarán, y la justificación debe realizarse en torno a los proyectos asociados a estos cambios presupuestarios.

El SIGID contempla, además, dos tipos de evaluaciones: concomitante y *ex post*. La evaluación concomitante se realiza durante el año N y se estructura en base al análisis de la ejecución física y financiera de todos los proyectos del PIDEF. Por otro lado, el análisis *ex post* se efectúa hasta cinco años después de la ejecución de los proyectos significativos (N+5) de las subjurisdicciones y organismos dependientes de la jurisdicción. Se establecen también auditorías y controles a la unidad ejecutora por parte de los organismos de control interno y externo según lo establece la Ley de Administración Financiera.

ii) **Manual para identificar, formular y evaluar proyectos con inversión de la defensa-basados en capacidades**

En el año 2009 se aprobó por Resolución MD N° 1119 el mencionado manual, que regula los procesos de identificación, formulación y evaluación de los proyectos con inversión basados en capacidades, cuya aplicación es de carácter obligatorio para toda la jurisdicción.

Esta herramienta tiene como objetivo estandarizar la elaboración de Proyectos con Inversión para la Defensa (PIDs), tanto públicos como militares.

Dicho manual consta de tres capítulos:

- a) “Conceptos generales sobre Defensa”, en el que se detalla el proceso de planeamiento para la defensa argentina y el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa;
- b) “Fundamentos teóricos para la elaboración de los Proyectos con Inversión para la Defensa (PID)”; y
- c) “Aplicación metodológica y elaboración del documento analítico de los Proyectos con Inversión para la Defensa (PID)”.

Este instrumento fue un hito importante en la materia al ser el primero en su tipo en UNASUR⁸⁵, y también fue pionero como herramienta comple-

85 El manual fue presentado en el seminario internacional “Evaluación y gestión de inversiones en los Sistemas de Defensa” realizado en Buenos Aires el 29 de abril del 2010. Compartieron este espacio distintos países de

mentario al Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP). El mismo fue redactado por una comisión compuesta por civiles y militares provenientes del Ministerio de Defensa, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, las Fuerzas Armadas y la academia.

El manual es complementado por un Plan de Capacitación en Gestión de Inversiones para la Defensa que contribuye a la asimilación de la metodología y conceptos básicos sobre la temática, que se brinda a civiles y militares de la jurisdicción.

iii) Implementación de un modelo de gestión por resultados

A partir del año 2006, el sector Defensa realizó una profunda reforma de los procedimientos y estándares de planificación presupuestaria de los requerimientos del sector, procurando garantizar su adecuación con los objetivos fijados por el planeamiento estratégico y, a su vez, generando las condiciones para alcanzar mayores niveles de eficiencia y transparencia en la administración de los recursos asignados.

Esta reforma, produjo la estructuración de un planeamiento presupuestario orientado a resultados, siguiendo también las prescripciones emanadas del organismo rector en la materia (Disposición N° 664/2007 de la Subsecretaría de Presupuesto y la Circular N° 2/2009 de la Oficina Nacional de Presupuesto).

Asimismo, debe también destacarse que la propia Directiva de Política de Defensa Nacional⁸⁶ instruye al Ministerio de Defensa a:

fortalecer su capacidad de planificación presupuestaria, priorizándose la cabal y efectiva articulación del presupuesto y, específicamente, de los proyectos de inversión pública y militar con los programas de recuperación, modernización y adquisición de los medios materiales identificados como contribuyentes al desarrollo de las capacidades operativas del Instrumento Militar.

En este contexto, el modelo de gestión por resultados fue receptado por la Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa (Resolución MD N° 220/2011), documento a partir del cual se regulan las pautas temporales, metodológicas y técnicas que, en formato de directivas complementarias, sistematizan anualmente el proceso de formu-

UNASUR (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay), junto a distintos países que ya han emprendido procesos de modernización, como España, Estados Unidos, Francia e Italia.

86 Decreto N° 1714/2009.

lación de los requerimientos financieros del sector.

En ese tiempo, el presupuesto jurisdiccional reflejaba no solo coherencia entre el planeamiento estratégico militar (materializado en el PLANCAMIL), programación de inversiones y presupuesto, sino también una sustantiva mejora en materia de aperturas programáticas, metas, indicadores y compromisos de gestión por resultados. Respecto de las aperturas programáticas, se implementó un nuevo modelo para el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas, principalmente en las áreas importantes de alistamiento operacional, sanidad y formación, de modo que no existiera en la jurisdicción ningún programa que no contemplara una debida especificación en al menos dos actividades o proyectos contribuyentes.

En relación con las metas e indicadores, se confeccionaron directivas que establecieron definiciones básicas comunes para la construcción de modelos de indicadores de disponibilidad de medios materiales y de adiestramiento operacional. Por ejemplo, cabe puntualizar lo alcanzado respecto de la normalización de la unidad de medida *hora de vuelo* y del mejoramiento de las propias del adiestramiento militar específico.

iv) El Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED)

El SIPRED, creado por Resolución MD N° 54/2011, surgió por recomendación del Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa⁸⁷, instrumento técnico del Ministerio de Defensa, elaborado por civiles y militares especialistas en la temática. En sus considerandos se hace referencia a todo el marco normativo mencionado anteriormente resaltando su importancia ya que, sumado al CPDN, “configuran los principales ejes normativos y procedimentales de la Implementación del referenciado SISTEMA DE PLANEAMIENTO, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y EJECUCIÓN (S-3PE), requiriéndose de este modo una creciente articulación entre ellas”⁸⁸.

De esta manera se afirma que el Planeamiento de los Recursos para la Defensa es un proceso de importancia fundamental para acompañar al CPDN, y en consecuencia resulta necesaria la confección de un sistema de planeamiento de recursos “sentando así las bases para la debida articulación temática y cronológica de los lineamientos e iniciativas programáticas exis-

87 Resolución MD N° 1350/2008.

88 Resolución MD N° 54/2011.

tentes en la materia”⁸⁹.

Así, el SIPRED se define como:

*el conjunto de principios, normas y procedimientos que articula los procesos de planificación y gestión de recursos (financieros y logísticos) existentes en las etapas de planeamiento, programación, presupuestación y ejecución en las que se divide la determinación y obtención de los requerimientos de la Defensa*⁹⁰.

Su objeto y función pueden resumirse como “sentar las bases, desde la perspectiva de los recursos, para la adecuada implementación del Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución (S-3PE) en la Jurisdicción Defensa, enlazando y complementado las distintas iniciativas programáticas en curso” (Resolución MD N° 54/2011). De esta manera, se asignan responsabilidades institucionales, definiendo y normalizando requisitos de presentación de los documentos pertinentes al tiempo que se establecen plazos en cada una de las etapas del Sistema (Tapia, 2017). En consecuencia, su importancia radica en su misión, la cual se refiere a la planificación de todas las inversiones del sistema de defensa que deben realizarse de forma conjunta e integral, englobando las inversiones públicas y militares en un único sistema, incorporando los distintos componentes del instrumento militar, marcando su carácter conjunto para así brindar coherencia en el diseño del instrumento militar (Meneghetti *et al.*, 2009).

El SIPRED alcanza tanto al Ministerio de Defensa como al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y a los Estados Mayores Generales de las tres Fuerzas. La autoridad de aplicación tanto del SIPRED como del SIGID II y el Programa de Adquisición Consolidada de Insumos para la Defensa (PA-CID) es la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa^{a,91}

El SIPRED configura de forma ordenada las etapas del S-3PE con sus normativas. Así la Etapa I (Planeamiento) va a estar regulada por el CPDN como principal norma. En su interior, el Ministerio de Defensa emitirá una Directiva de Planeamiento de Recursos para la Defensa (DPRD) cuyas directrices deberán ser tomadas en cuenta por el Estado Mayor Conjunto para el Planeamiento Estratégico Militar para la elaboración tanto del Proyecto

89 Resolución MD N° 54/2011.

90 Resolución MD N° 54/2011.

91 Por el Decreto N° 636/2013 se produce una modificación a la estructura orgánica del Ministerio de Defensa. A partir de ello, la Secretaría de Planeamiento pasa a denominarse Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa. Posteriormente, al cambiarse las funciones entre distintas Secretarías, la figura de la antigua Secretaría de Planeamiento se diluye, quedando el SIPRED sin responsable legal y por lo tanto difícilmente ejecutable.

de Capacidades Militares (PROCAMIL) como para el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL).

La segunda etapa, programación, será regulada por el SIGID II y complementada por el Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión para la Defensa Basados en Capacidades, el cual fue aprobado mediante Resolución MD N° 1119/2009⁹². En esta etapa, y luego de la aprobación del PLANCAMIL, el Ministerio de Defensa deberá emitir una Directiva de Obtención de Medios para la defensa (DOM) especificando las prescripciones generales de la DPRD anteriormente mencionada. Una vez aprobado el PLANCAMIL y la DOM, el Estado Mayor Conjunto emitirá una Directiva para la Elaboración de los Planes Directores Específicos (DEPDE), la cual servirá de orientación para la confección de los Planes Directores Específicos (PPDDEE), tanto de las tres Fuerzas Armadas como del Estado Mayor Conjunto. Una vez elevados estos planes, el Estado Mayor Conjunto deberá confeccionar un Plan Director Conjunto (PDC). Luego de ello, el Ministerio de Defensa emitirá un Programa Plurianual de Inversiones para la Defensa (PRIDEF).

La Resolución MD N° 626/2007 creó el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) con el objetivo de organizar el proceso de toma de decisiones en materia de inversiones. Lo hizo fijando responsabilidades institucionales, plazos y metodologías para la conformación, postulación, aprobación y modificación de los proyectos de inversión pública nacional de toda la jurisdicción Defensa. Además, busca cumplir con la exigencia de garantizar la articulación coherente del Plan de Inversiones para la Defensa con las capacidades requeridas al Instrumento Militar en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

En el año 2008, con el objetivo de optimizar el sistema creado, la resolución fue derogada y reemplazada por la Resolución MD N° 1441/2008, que crea el SIGID II. La misma informa que, a partir del dictado del Decreto N° 1451/2008, se modificaron las funciones de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa⁹³, asignándole la función de entender en la aplicación, coordinación y control del SIGID, así como en la consolidación del Plan de Inversiones en Defensa (PIDEF). De esta manera resultaba necesario actualizar el SIGID a sus previsiones, así como optimizar los plazos y responsabilidades institucionales establecidos.

92 La Resolución MD N° 1119/2009 en sus considerandos informa que el manual será el instrumento de referencia técnica para la elaboración de los documentos analíticos de los Proyectos con Inversión de la Defensa (PIDs).

93 La cual según la Resolución de creación del SIGID definió una nueva estructura organizativa.

Dicha actualización debería llevarse adelante a través de:

*un único proceso integrado de postulación, conformación y aprobación de los proyectos de inversión que deriven del Planeamiento Estratégico de Defensa y, cuyos canales de obtención se encaucen mediante lineamientos de prioridades estipulados por el MINISTERIO DE DEFENSA, debidamente articulados con la política científica nacional y la estrategia nacional de desarrollo industrial.*⁹⁴

De esta manera se creó el SIGID II, que se define como “el conjunto ordenado de principios, normas y procedimientos que regula el proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos de Inversión para la Defensa, integrando tanto los de carácter público como los específicamente militares”⁹⁵, y cuyo objetivo es “garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos asignados al sector, así como la plena adecuación de las inversiones a las capacidades determinadas por el Planeamiento Estratégico de Defensa”⁹⁶.

El SIGID II comprende en su alcance al Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, los Estados Mayores Generales del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones (IAF), el Instituto Geográfico Militar (IGM)⁹⁷, el Servicio Meteorológico Nacional (SMN) y el Servicio de Hidrografía Naval (SHN).

La Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa es la que regulará normativamente la Etapa III. Aprobada por la Resolución MD N° 220/2011, la directiva tiene por objetivo “estructurar el proceso de elaboración del presupuesto de la Jurisdicción Defensa, consolidando los específicos de las subjurisdicciones y entidades descentralizadas del sector en pos de lineamientos comunes y bajo la perspectiva de una gestión orientada a resultados”.

La mencionada norma debe entenderse encadenada a otras directivas complementarias que la reglamentan y actualizan, contribuyendo a su precisión técnica y adaptación a objetivos estratégicos. En ella se presenta, en primer lugar, el marco normativo que rige para la confección del presupuesto

94 Resolución MD N° 1441/2008.

95 Resolución MD N° 1441/2008. Anexo I. Artículo 1°.

96 Resolución MD N° 1441/2008. Artículo 2°.

97 En 2009 su denominación fue modificada por Instituto Geográfico Nacional (IGN)

preliminar para la Administración Pública, y luego los instrumentos jurídicos que establecen las pautas para la formulación presupuestaria a nivel Jurisdicción Defensa. Al mismo tiempo, se esboza una matriz conceptual que sirve de sustento a la metodología de gestión por resultados. Por último, se indica la dinámica institucional mediante la cual debe elaborarse el presupuesto jurisdiccional y los estándares mínimos que deben cumplir los documentos que lo integran. Como puede deducirse, la autoridad de aplicación de esta normativa es la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa.

Por último, la Etapa IV (Ejecución) será regulada por el Programa de Adquisición Consolidada de Insumos para la Defensa (PACID), aprobado mediante la Resolución MD N° 841/2009. Su antecedente inmediato es la creación de la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa (DGSLD), creada por el Decreto N° 1451/2008 y cuya misión es la de efectuar la gestión operativa de las contrataciones consolidadas de bienes y servicios en la jurisdicción y de los programas de incorporación y modernización de sistemas de armas que se aprueben en consonancia con las orientaciones del Planeamiento Estratégico Militar.

El PACID es, entonces, el conjunto de principios, normas y procedimientos que regula el proceso de planeamiento y ejecución del abastecimiento de los insumos (bienes y servicios) de la Jurisdicción Defensa, cuya gestión operativa está a cargo de la DGSLD, dependiente de la Secretaría de Planeamiento. Su objetivo es estructurar un proceso integrado de alistamiento interoperable de medios materiales de la defensa, contribuyendo a generar economías de escala.

El alcance del programa va del Ministerio de Defensa al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y los Estados Mayores General de las tres Fuerzas Armadas.