



MINISTERIO DE DEFENSA

UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL

Ley 27.015

RESOL. M.C.E. N° 425/92

FACULTAD DE LA DEFENSA NACIONAL

MAESTRÍA EN DEFENSA NACIONAL

TESIS DE MAESTRIA: ¿Una ley olvidada? La Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948/98 y su impacto en la conducción política de Defensa en la República Argentina (2000 - 2020).

DIRECTOR: Dr. Sergio Gabriel EISSA

AUTOR: Coronel Gustavo Walter RE

LUGAR y FECHA: Buenos Aires, de agosto de 2023

Índice

INTRODUCCIÓN	1
Justificación y relevancia	3
Objetivos	3
Alcances y limitaciones	4
Metodología	4
CAPÍTULO 1 – Antecedentes relacionados con el problema	6
Primeros estudios sobre las relaciones civiles-militares	6
Las relaciones civiles-militares en las transiciones democráticas	8
CAPÍTULO 2 - Marco teórico	17
Política de defensa como política pública	17
Conducción civil de la política defensa	21
Integral e integrado	28
Eficacia y eficiencia	30
Capítulo 3 - Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas	33
Espíritu del legislador durante el tratamiento parlamentario	33
Estructura, alcance y contenido	43
Avances en el cumplimiento de sus disposiciones	47
Capítulo 4 – La ley N° 24.948 y su impacto en la política de Defensa	51
Impacto en la dimensión estratégica	51
Impacto en la dimensión internacional	58
Impacto en la dimensión política militar	63
Capítulo 5 – La ley N° 24.948 y la acción militar conjunta	69

Gestión integral e integrada del Instrumento Militar	70
Criterios de eficiencia operativa, logística, administrativa y financiera.	81
Capítulo 6 – La ley N° 24.948 en el contexto estratégico actual	91
Escenario global	92
Escenario regional	95
Validez de la ley Reestructuración de las Fuerzas Armadas	99
Capítulo 7 - Conclusiones	104
Bibliografía	114
Anexos	118
Anexo 1 – Normas vinculadas a la Ley N° 24.948/98 que han sido analizadas en el presente trabajo de investigación.	-
Anexo 2 – Análisis del avance en el cumplimiento de la Ley N° 24.948/98.	-
Anexo 3 – Abreviaturas	-

Introducción

La elaboración de la política de defensa de la República Argentina como una política pública, en el marco del retorno y fortalecimiento de la democracia, se inició durante el gobierno del Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), continuó durante las presidencias de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001). Desde entonces, se la ha venido implementando y perfeccionando de manera sólida y sostenida.

El gran mérito en la formulación de esta política pública ha sido el logro de un amplio acuerdo político interpartidario de carácter general y mayoritario, conocido como el “Consenso Básico”¹, que fuera alcanzado y efectivizado durante sucesivos gobiernos democráticos y entre distintas fuerzas partidarias, buscando redefinir la legislación heredada de la última dictadura militar (1976-1983), particularmente, sobre la conducción política de la defensa nacional y el rol institucional de las Fuerzas Armadas.

Este gran acuerdo político se materializó con la promulgación de tres leyes fundamentales para la conducción política de la defensa: la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (1988), la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1992) y la Ley N° 26.520 de Inteligencia (2001). Estas leyes conforman un constructo sistémico sustentado sobre tres principios y pilares conceptuales: el control civil de la defensa, la separación orgánica-funcional en materia de defensa y seguridad, y la ausencia de hipótesis de conflicto con países de la región.²

En este contexto de consenso y consolidación democrática, dar continuidad y profundización a la política pública de defensa con su correspondiente articulación de las relaciones civiles-militares, exigía reestructurar y modernizar las Fuerzas Armadas (FFAA) como un único Instrumento Militar (IM) del Sistema de Defensa Nacional (SDN). Consecuentemente y con unanimidad política, para satisfacer dicha exigencia, el 3 de abril de 1998 se promulgó la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (LRFFAA), buscando dar sustento a una nueva política de defensa de cara al siglo XXI, aspirando obtener mejores capacidades militares que tornaran eficaz una

¹ Saín, Marcelo. *Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)*. En Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Vol. 40 N° 157. Buenos Aires: IDES, 2000.

² Eissa, Sergio Gabriel. *La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010)*. Revista Brasileña de Estudios de Defensa, Año 1, N° 1, julio/diciembre 2014. pp. 162-184.

estrategia disuasiva, coadyuvando al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Los niveles de ambición de este proceso de cambios, quedaron evidenciados en los principios fundamentales explicitados en los artículos 4° y 5° de la Ley N° 24.948, donde la reestructuración y modernización de las FFAA debía asegurar, entre otros aspectos: concretar previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización que permitieran incrementar las capacidades operativas del IM; disponer de cuadros jerarquizados, motivados y capacitados para llevar adelante operaciones específicas, conjuntas y combinadas; contar con comandos y estados mayores capacitados y adiestrados para conducir operaciones y realizar estudios en los distintos niveles de la conducción; organizar reducidas cantidades de unidades operativas, eficientemente sostenidas para desarrollar operaciones en todos los ámbitos geográficos; asignar afectaciones presupuestarias adecuadas que permitiesen satisfacer las exigencias establecidas; y por último, recibir remuneraciones adecuadas a la responsabilidad de la función, incrementando simultáneamente las exigencias de dedicación total al servicio y capacitación.

Asimismo, la mencionada ley priorizó el accionar militar conjunto y la integración operativa de las FFAA, tanto en las previsiones estratégicas, como en la articulación de algunos elementos componentes de las capacidades militares de organización, equipamiento, doctrina y adiestramiento. Accionar que también debía ser considerado con fuerzas del ámbito regional, con fuerzas de países que integraran contingentes de paz por mandato de las Naciones Unidas y con las fuerzas de seguridad en funciones de apoyo.

El tiempo transcurrido desde la sanción de LRFFAA, la falta de su reglamentación, la no asignación de los recursos presupuestarios previstos, los cambios producidos en el entorno nacional e internacional, y la crítica situación actual de nuestras capacidades militares, han puesto nuevamente en debate la política de defensa argentina, particularmente sobre la vigencia de esta norma jurídica y su aplicación futura. En este sentido, hay quienes sostienen que “la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas quedó tácitamente derogada desde que sus previsiones en materia presupuestaria fueron postergadas”.³

³ Centro de Estudios para la Defensa Nacional. *Institucionalizar la fuerza militar*. Universidad de Belgrano: CEDEF, Año 4, N° 24, febrero 2017. p. 4. [consultado el 04/05/21]. Disponible en <http://www.ub.edu.ar/centros-de-estudios-ub/centros-de-estudio-cedef-boletines>

Siguiendo este orden de ideas, arribamos a la tercera década del siglo XXI y se nos genera un gran interrogante de investigación ¿Qué pasó con la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y cuál ha sido su impacto en la política de defensa?

Justificación y relevancia

El actual marco de participación democrática, constituye una gran oportunidad académica para profundizar el debate sobre la política pública de defensa y contribuir a dar respuestas fundadas al problema planteado en la pregunta de investigación.

Por cierto, la falta de financiación y reglamentación de la LRFFAA como elementos objetivos, contribuyeron a una consideración basada en la percepción devaluada de la ley, coadyuvando al desconocimiento de su verdadero valor, tanto para la política de defensa como para las FFAA como IM del SDN.

En este sentido, un análisis cualitativo del plexo normativo vinculado y/o derivado de la LRFFAA, materializado en aquellas normas como decretos presidenciales y/o resoluciones ministeriales que dieron su “Visto y Considerando” a las disposiciones de la mencionada ley, nos permitirá generar un valioso conocimiento sobre su legado, es decir, sobre todo aquello que sucedió desde su promulgación, revalorizando de esta manera su vigencia, alcance y contenido.

Objetivos

Esta tesis busca poner sobre la mesa de diálogo nuevos aportes al debate sobre la política pública de defensa, respondiendo al interrogante de investigación con el objetivo general de determinar si el plexo normativo de la política de defensa implementó las disposiciones vinculadas y/o derivadas de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas durante las dos primeras décadas del siglo XXI, contribuyendo a consolidar la conducción civil de la política de defensa, facilitando la gestión integral e integrada de las Fuerzas Armadas bajo adecuados criterios de eficacia y eficiencia, pese a no haber sido reglamentada.

Para alcanzar dicho objetivo, será necesario: en primer lugar, exponer los antecedentes de las relaciones civiles-militares en el contexto de la política pública de defensa de la República Argentina a partir del retorno de la democracia en el año 1983; presentar los lineamientos teóricos que dan marco de referencia al problema planteado y

elucidar conceptualmente la conducción civil de la política de la defensa; determinar si la LRFFAA ha sido implementada y cómo; evaluar su impacto en las distintas dimensiones de la política de defensa; valorar su alcance y contenido identificando criterios de eficacia y eficiencia operativa, logística, administrativa y financiera que facilitaron la gestión integral e integrada del IM; evaluar su vigencia en el contexto estratégico actual frente a probables escenarios de actuación de nuestras FFAA; y por último, obtener conclusiones que nos permitan responder el interrogante de investigación planteado en los términos del objetivo general establecido y revalorizar la ley.

Alcances y limitaciones

Quedan fuera del estudio aquellos aspectos cuantitativos asociados al financiamiento de la LRFFAA. Esta omisión voluntaria de ninguna manera pretende restarle su relevancia e impacto –aspectos ampliamente tratados y conocidos– sino que busca poner en valor aquellos aspectos que, por percepciones o preconceptos debido a la falta de financiación y recursos presupuestarios, fueron subestimados u olvidados de la mencionada ley.

La investigación tampoco abarca un análisis jurídico sobre su validez ante la falta de reglamentación. Sin restarle mérito a dicha situación, es oportuno resaltar que: los efectos tangibles e intangibles de la aplicación de un gran número de disposiciones de la ley ya se han producido o materializado. Todo ello, gracias a la promulgación de normas ejecutivas que dieron el visto, e incluyeron en sus considerandos artículos de la ley con el correspondiente dictamen jurídico favorable por parte de organismos competentes.

Asimismo, no se incluye en el análisis directivas u órdenes emitidas por el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (JEMCFFAA) o por los Jefes de los Estados Mayores Generales (JJEEMGG) de las distintas FFAA. Estos documentos son instrumentaciones de carácter técnico profesional derivados de los decretos y/o resoluciones que se utilizan como fuentes primarias para la investigación. En este sentido, sustancialmente son redundantes al logro de los objetivos buscados en el presente trabajo académico.

Metodología

Inicialmente, en cuanto a los métodos y procedimientos empleados para el análisis de las variables consideradas y la recopilación de datos, el presente trabajo de

investigación es de tipo descriptivo, buscando delinear precedentes y aquellas características que definen las relaciones civiles-militares, particularmente el control civil o la conducción política de la defensa en el marco de una política pública.

Luego de la descripción de antecedentes y definiciones conceptuales, metodológicamente el estudio va tornando sin solución de continuidad, a una investigación de tipo explicativa. Es decir, de la descripción de la estructura de la LRFFAA, al significado de su contenido prescriptivo. Es aquí donde se busca un mayor entendimiento sobre el grado de cumplimiento de sus disposiciones y una mejor comprensión sobre la materialización de sus efectos. Todo ello, estableciendo relaciones causales entre las características que definen las relaciones civiles-militares en nuestra política de defensa y las normas que dieron vida a las disposiciones de la LRFFAA.

En términos generales, sigue una forma exploratoria con un estilo flexible y constructivista que incorpora principalmente metodologías cualitativas, buscando interpretar tanto el significado, como el sentido de las distintas disposiciones o acciones pretendidas en la normativa analizada en relación a la conducción política de la defensa.

Los datos se obtuvieron de fuentes públicas oficiales y se estudiaron aplicando técnicas de análisis documental. Para ello, se llevó a cabo un proceso de indexación documental (ideas, posibles categorías de análisis, contextualizaciones, etc.) del plexo normativo asociado y/o derivado de la Ley N° 24.948 (Anexo 1), buscando relacionar disposiciones e interpretar acciones siguiendo métodos de carácter inductivo para finalmente arribar a conclusiones válidas. Este cuerpo normativo abarcó todos aquellos decretos presidenciales y resoluciones ministeriales que dieron su visto a la LRFFAA y que en sus considerandos incluyeron las disposiciones de la mencionada ley.

En el primer capítulo se busca explorar antecedentes y describir el estado del arte en las relaciones civiles-militares. Particularmente durante el proceso de hechura de la política pública de defensa en la República Argentina luego de la última dictadura militar.

En el segundo capítulo se exponen aquellos lineamientos teóricos que encuadran la perspectiva desde la cual se estudió el problema que se intenta dilucidar. Comprende además el marco conceptual que nos permite despejar ambigüedades lingüísticas en relación a la connotación y denotación de distintos conceptos como: conducción civil de la política de defensa, integral, integrado, eficacia y eficiencia.

El tercer capítulo abarca la descripción general del contexto histórico durante el tratamiento parlamentario de la LRFFAA, las necesidades y el espíritu legislativo, la visión proyectada, la estructura de ley con sus preceptos esenciales y se analiza en detalle el grado de avance en el cumplimiento de sus disposiciones.

En el cuarto capítulo se indaga el plexo normativo que dio avance al cumplimiento de las disposiciones de la ley, identificando y valorando conceptualmente aquellas decisiones fundamentales que impactaron en las distintas dimensiones de la política de defensa, contribuyendo a consolidar la conducción civil de la política de defensa.

En el quinto capítulo se profundiza el análisis del plexo normativo que dio avance al cumplimiento de las disposiciones de la ley, identificando y valorando conceptualmente aquellas decisiones que, como ejercicio de la conducción civil de la política de defensa, facilitaron la gestión integral e integrada de las FFAA bajo criterios de eficacia y eficiencia operativa, logística, administrativa y financiera.

El sexto capítulo, a la luz del contexto estratégico actual y posibles escenarios, evalúa su vigencia y aplicación futura, identificando aquellos vacíos o aspectos que podrían requerir su revisión y/o actualización.

En las conclusiones, se intenta dar respuesta a la pregunta de investigación planteada ¿Qué pasó con la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas? En este sentido, se concluye que en la consolidación de la conducción civil de la política de defensa en la República Argentina para una gestión integral, eficaz, eficiente e integrada de las Fuerzas Armadas tuvo un lugar relevante el plexo normativo vinculado y/o derivado de la Ley N° 24.948, que pese a no haber sido reglamentada, permitió en los hechos su casi completa implementación.

CAPÍTULO 1

Antecedentes relacionados con el problema

Primeros estudios sobre las relaciones civiles-militares

El control efectivo sobre las FFAA se vuelve esencial en la conducción del monopolio de la violencia legítima del Estado, ya sea para prevenir la interferencia en el sistema político, y/o para asegurar la calidad institucional en el ejercicio de la defensa de los intereses nacionales.

Como primer antecedente de estudio de las relaciones civiles-militares podemos tomar sin lugar a dudas la investigación desarrollada en 1957 por Samuel Huntington. Este prominente cientista político estadounidense, inspirado en la decisión política del Presidente Harry Truman mediante la cual destituyó por insubordinación al prestigioso General de cinco estrellas Douglas MacArthur, quien fuera el militar más condecorado de la historia de los Estados Unidos, escribió su primer libro titulado “El Soldado y el Estado”. En esta obra el autor analizó con rigor científico el tema de la autoridad civil sobre las fuerzas armadas, o la falta de ella. Al respecto, expresó: “los militares tienen el derecho de esperar orientación política del estadista. El control civil existe cuando hay una adecuada subordinación de una profesión autónoma a los fines de la política”.⁴

Huntington comprendió que el poder militar podía ser minimizado en términos generales a través de dos modos: mediante un control civil subjetivo, maximizando el poder civil; o mediante un control civil objetivo, maximizando el profesionalismo militar. Particularmente, evidenció un mayor interés en el control civil objetivo sobre las fuerzas militares, identificando en estas relaciones civiles-militares dos niveles de análisis, uno desde la perspectiva del poder y otro desde la ideología.

Contemporáneamente con Huntington, otro académico norteamericano, el sociólogo Morris Janowitz, realizó también grandes contribuciones a los estudios sobre las relaciones civiles-militares. Durante los años 50' y como miembro de la Universidad de Michigan, organizó varios seminarios interuniversitarios sobre la temática de las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad, todo ello, con el objetivo de llevar adelante análisis sociológicos sobre las mismas. Estos seminarios se siguen realizando en la actualidad y se publican en la revista *Armed Forces & Society*.

En el año 1960 completó su primera gran obra titulada “*The Professional Soldier*”. Como análisis sociológico, identifica y describe tres asuntos sobre relaciones civiles-militares: cómo juzgar las consecuencias políticas de la conducta militar; cómo resolver los problemas de las relaciones internacionales usando menos la fuerza; y por último, cómo fortalecer el control civil de los militares preservando la autonomía militar profesional. En el prólogo y particularmente en relación al control

⁴ Huntington, Samuel. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957. p. 72.

civil expresa: “Los militares son un grupo de presión único debido a los inmensos recursos que controlan y a la importancia de sus funciones”⁵.

Morris Janowitz interpretó un carácter dinámico de la profesión militar, integrada a la sociedad, en contraste con el carácter estático y autónomo respecto del resto de la sociedad pregonada por Huntington. Las experiencias históricas y la corporatización en América Latina, debilitan en cierta medida el argumento de que los ejércitos alejados de la sociedad y puramente profesionales se abstienen de intervenir en la vida política de la sociedad.⁶

En este sentido, Ernesto López discute la aplicación de la teoría de Huntington para América Latina, ya que su conceptualización respecto del control civil, fue realizada en la década de los años cincuenta para interpretar la experiencia de los Estados Unidos, país donde nunca hubo regímenes autoritarios dirigidos por fuerzas armadas, y donde las relaciones civil-militares siempre se articularon en torno de la existencia de diferentes modalidades de control civil sobre las instituciones militares.

De este modo, López hace una reformulación de la conceptualización de Huntington, cuyo énfasis estaba puesto en el actor militar y sobre las formas mediante las cuales es posible reducir el poder militar, proponiendo abordar la temática del control civil considerando las distintas modalidades para conseguir la subordinación por la vía del consentimiento de las instituciones militares a las autoridades constituidas, teniendo siempre presente que dicha subordinación no debe darse como sobreentendida.⁷

Las relaciones civiles-militares en las transiciones democráticas

A partir de la década de los ochenta, la transformación de los regímenes autoritarios latinoamericanos en democracias liberales se llevó a cabo mediante un proceso dinámico bajo el concepto teórico de “transiciones democráticas”⁸, donde una de las

⁵ Janowitz, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York: Free Press, 1960/2017. p. xlviii

⁶ Donadio, Marcela. *De los golpes a la cooperación: una mirada a la mentalidad profesional en el Ejército Argentino - El marco conceptual*. RESDAL, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2000 [consultado el 29/04/23]. Disponible en <https://www.resdal.org/Archivo/d0000177.htm>

⁷ López, Ernesto. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

⁸ Martínez, Rafael. *Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina*. Barcelona: Documentos CIDOB, América Latina 36, 2013 [consultado el 04/05/21]. Disponible en <https://www.cidob.org/es/publicaciones/>

condiciones esenciales para llevarlas a cabo era la transformación del rol de los militares.

Según Rafael Martínez en “las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina”, esta idea de transición democrática finaliza cuando se han alcanzado, en los distintos ámbitos, aquellos aspectos que apuntalan la democracia, como por ejemplo: un sistema de partidos políticos estable, instituciones consolidadas, una económica encaminada con aceptación de la dinámica del mercado liberal, un sistema electoral que funciona, y fuerzas armadas reconvertidas y alejadas del poder político. También expresa que:

Se ha escrito bastante sobre las transformaciones necesarias en la administración militar para poder considerarla consolidada, pero todavía no existe una certeza empírica de qué elementos nos permiten hablar de consolidación como administración militar de unas fuerzas armadas. Máxime si han estado en la cúspide del poder del sistema político no democrático previo a las reformas prodemocráticas.⁹

Durante este periodo, muchos estudiosos sobre el tema tomaron como base referencial los procesos previamente vividos en Europa, particularmente en España, Grecia y Portugal para desarrollar sus análisis comparativos. En este sentido y desde una perspectiva europea, Narcís Serra reflexionó sobre los procesos claves involucrados en una transición democrática, es decir, sobre el control civil de las fuerzas armadas y la autonomía militar.¹⁰

Tomando de base las reflexiones de Serra, el Centro de Asuntos Internacionales de Barcelona (CIDOB), como centro de investigación de reconocida excelencia, se embarcó en un proyecto de investigación titulado “La consolidación democrática de las Fuerzas Armadas del Sur de América Latina”. Este proyecto fue dirigido por Rafael Martínez y financiado por la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa del Ministerio de Defensa de España. En este trabajo se buscó dar respuesta al siguiente interrogante ¿cuándo se puede afirmar que unas fuerzas armadas que han sido poder militar se consolidan democráticamente? El ambicioso proyecto perseguía volcar el conocimiento obtenido, producto de investigaciones anteriores, sobre el caso Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, con el fin de comprobar científicamente si la

⁹ Ibídem, p. 2

¹⁰ Serra, Narcís. *La transición militar: reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Editorial Debate, 2008.

consolidación democrática de sus fuerzas armadas estaba culminada y cuáles eran los desafíos pendientes.¹¹

El CIDOB culminó el proyecto de investigación con la celebración, entre el 15 y 16 de julio de 2010 en Barcelona, de un seminario internacional denominado “Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina y Europa”. En este seminario participó la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), la red de académicos de seguridad y defensa más importante de la región. Al cierre del mencionado encuentro se expusieron sus conclusiones, entre las que podemos mencionar las necesidades de: constituir sólidos ministerios de defensa con civiles capaces de llevar adelante la política militar, reducir privilegios militares; abordar la correcta administración de los recursos militares, trabajar sobre los servicios de inteligencia, no hacer participar a las fuerzas armadas en ámbitos de seguridad interior. Para ello se consideró necesario impulsar las sinergias regionales, mejorar el control parlamentario de la política de seguridad y defensa, bajar el incremento en el gasto armamentístico, y potenciar las actividades multilaterales e interoperables.¹²

Otros estudios sobre el proceso de construcción del control civil sobre las instituciones militares en países de Sudamérica se han focalizado principalmente en dos temas: la superación de la autonomía militar y la administración del sistema de defensa en un orden republicano. Bajo esta perspectiva, en el libro “Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, escrito por varios especialistas sudamericanos y editado por el sociólogo argentino Ernesto López, sostienen que en nuestro país se ha elaborado un sólido marco jurídico para sostener la primacía de los poderes públicos y alcanzar la subordinación militar. Todo ello en el marco de una política pública, y que, como consecuencia de ella se han desarrollado capacidades civiles para la conducción política de la defensa en sus tres dimensiones: estratégica, política militar e internacional.¹³

Ernesto López adapta al contexto latinoamericano el análisis iniciado por Samuel Huntington sobre las relaciones civiles y militares a América. En este sentido, plantea discrepancias y sostiene que dichas relaciones en América Latina tienen una combinación de excesos y defectos. Excesos en cuanto el intervencionismo, la autonomía y la falta de profesionalismo de las FFAA. Por otro lado, plantea los defectos

¹¹ *Ibíd*em, p. 1

¹² *Ibíd*em, p. 6.

¹³ López, Ernesto et al. *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira, 2007.

en relación a la incapacidad de las autoridades civiles para ejercer la conducción civil de la Defensa. Asimismo, argumenta que para el contexto de América Latina, tanto el control civil subjetivo, como el objetivo, deben ser planteados como un intento de alcanzar la subordinación de las FFAA, donde el control civil subjetivo busca alcanzarla por medio de la obediencia a determinado grupo social, ya sea por lealtad personal, material y/o institucional, mientras que el control civil objetivo intenta alcanzar la subordinación por medio de la obediencia a un sistema racional, legal y jerárquico de dominación.

Finalmente, concluye que América Latina tiene el doble desafío de alcanzar el control civil sobre las FFAA y, simultáneamente consolidar la democracia sobre bases constitucionales. Sostiene que el control civil debe continuar construyéndose adecuadamente, y que para alcanzar el éxito los caminos pueden ser varios, pero no pueden estar desvinculados de la construcción de un régimen legal e institucional democrático, donde se requiere una firme voluntad de los actores políticos y donde se privilegie el consenso frente al mero ejercicio del poder.¹⁴

En relación al control civil en sus distintas dimensiones, Jorge Battaglini afirma que la Argentina desarrolló una institucionalidad muy fuerte al respecto. Que la implementación sistemática de medidas de control civil se inició durante la presidencia de Raúl Alfonsín y que desde entonces todos los gobiernos que le sucedieron mantuvieron dicha política. Sostiene que la política militar expresa el control sobre la organización creada para protegernos de las amenazas y que conforman un conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político que tienden a desarrollar las FFAA. En su análisis incluyó seis políticas principales que afectaron la autonomía y el poder organizacional de los militares: reducción de la organización, fortalecimiento del Ministerio de Defensa, control ejecutivo y legislativo de los ascensos, modificación el marco normativo, resolución de conflictos limítrofes y fortalecimiento de rivales funcionales.¹⁵

Otro gran aporte realizado a la temática de las relaciones civiles-militares lo representa la obra compilada por David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte titulada “Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América

¹⁴ López, Ernesto. Control civil sobre los militares. Argentina, Brasil y Chile en perspectiva comparada. En La administración de la defensa en América Latina. Estudios comparados III. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, 2008. pp. 291-316

¹⁵ Battaglini, Jorge. La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. En Discutir Alfonsín. Buenos Aires: Siglo veintiuno Editores, 2010. pp. 161-184

Latina”. El libro desarrolla algunos aspectos fundamentales para llevar adelante estos procesos, entre ellos podemos mencionar: la importancia que tiene el diseño de las organizaciones de defensa, tanto para el funcionamiento del sistema de defensa de una nación como para el logro del control civil sobre las fuerzas armadas; la autonomía militar, como uno de los principales obstáculos para lograr el control civil; el déficit de conocimiento civil, como falencia para permitir una mayor firmeza en la conducción civil de la defensa; la acción militar conjunta, como una estrategia de defensa coherente para incrementar capacidades actuando de manera integrada y superando perspectivas individuales de cada fuerza.¹⁶

En su contenido reconocen que la autonomía militar, como forma de autorregulación para la preservación de poder por parte de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la defensa, tiende a resistirse frente al control civil, siendo necesario institucionalizarlo diseñando estructuras que superen las influencias de corto plazo y proporcionen estabilidad en el largo plazo. Para ello, sugieren algunos principios rectores como el aumento de la presencia civil, el potenciamiento de los ministerios de defensa o la reducción de la autoridad militar.

En este sentido, José Manuel Ugarte en su capítulo “Una visión desde Latinoamérica de la Organización de la Defensa y las relaciones civiles-militares”, luego de analizar varios casos (México, Guatemala, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Perú, Brasil, Chile y Argentina) concluyó que “la organización de la defensa argentina favorece la instauración de la conducción política de la defensa”¹⁷.

En otro capítulo del libro titulado “Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas.”, Germán Montenegro operacionaliza el concepto “conducción política” de la defensa de Marcelo Saín. Para ello, sostiene que cuando se plantea la cuestión del gobierno político de la defensa es imprescindible realizar una descripción de lo que es la defensa nacional y el gobierno político de la misma.¹⁸

En relación a la defensa nacional, la define como la acción general del Estado dirigido a planificar, coordinar y ejercer la defensa de la Nación en un contexto de conflicto y guerra. Esta acepción amplia, refiere al esfuerzo de conducción general de la

¹⁶ Pion-Berlin, David et al. *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Beduino Ediciones, 2013.

¹⁷ *Ibíd*em, p. 97.

¹⁸ *Ibíd*em, p. 199.

Nación, es decir del Estado en todos sus niveles y de la sociedad en su conjunto, por parte de la máxima autoridad política constituida en el Presidente de la Nación.

Montenegro expresa que en el marco de la defensa nacional se desarrolla la política militar, que en época de paz tiene por finalidad la dirección de las FFAA a los efectos de su preparación para ejercer eventualmente la defensa militar de la Nación. Siguiendo este orden de ideas, el ejercicio del gobierno político-institucional supone ciertas condiciones básicas: a) manifestación de una clara y firme voluntad del ejercicio de la conducción gubernamental; b) el sustento de los necesarios conocimientos técnico-profesionales acerca de los problemas o situaciones a administrar; y c) la puesta en práctica de capacidad operativa-instrumental en la implementación de las iniciativas decididas. Estas condiciones suponen un conjunto de actividades que se despliegan en distintos planos: un primer plano creativo e intelectual que abarca el diseño y la formulación de las políticas mismas, un segundo plano de gestión para la implementación efectiva de las políticas definidas, y un tercer plano que contiene la gestión cotidiana y el tratamiento de los asuntos administrativos y político-institucionales.

Montenegro, afirma que la actividad concreta del ejercicio del gobierno político se lleva adelante a través de una serie de dispositivos instrumentales políticos y técnicos burocráticos como: leyes, normas reglamentarias, directivas políticas, regulaciones, procedimientos, decisiones, acciones, estructuras orgánico-funcionales, facultades, competencias, empleados, asesores, funcionarios, etc. Es decir, “todas aquellas iniciativas y actividades formales y/o implícitas a través de las cuales se materializa de manera efectiva el ejercicio de la conducción estatal.”¹⁹

Particularmente, Montenegro se refiere al gobierno político como el ejercicio de la conducción y administración superior de las FFAA en dos dimensiones, una profesional-militar y otra política-gubernamental. La primera dimensión incluye a las FFAA y el conjunto de actividades y decisiones que tienen que ver con el funcionamiento y desarrollo profesional específico. La segunda dimensión, refiere a la dirección superior de las FFAA e incluye el conjunto de organismos políticos y burocráticos, actividades y decisiones mediante las cuales se conduce políticamente a las FFAA.²⁰

¹⁹ *Ibíd.*, p. 201

²⁰ *Ibíd.*, p. 202

Todo esto implica en relación al funcionamiento militar desarrollar iniciativas, tomar decisiones y supervisar su cumplimiento en aspectos tales como: misiones y funciones específicas, estructura orgánica y funcional, desarrollo doctrinario, despliegue, planificación, educación, administración del personal, operaciones, logística, equipamiento, canales institucionales de vinculación, etc.

No podemos dejar de mencionar el gran aporte realizado por Marcelo Saín en su libro “Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina”, donde a lo largo de sus cinco capítulos, nos describe el proceso de democratización política iniciado a partir de la caída del régimen autoritario de la dictadura, el análisis de las relaciones civil-militares y la cuestión del gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas. Al respecto, ya en el prefacio Saín expresa:

“...la subordinación militar al orden constitucional no necesariamente supone un ejercicio eficiente del gobierno civil sobre los asuntos de la defensa nacional y las cuestiones militares. Para esto se requieren otras condiciones ajenas al actor militar y centradas en el actor civil: su capacidad y destreza para hacer un buen cuadro de situación estratégico-militar del país y un diagnóstico institucional apropiado del sistema defensivo nacional; para llevar a cabo las reformas institucionales necesarias para modernizar el sistema defensivo-militar; para formular e implementar políticas de defensa; y, finalmente, para conducir a las instituciones castrenses.”²¹

Resulta de particular interés para el presente trabajo de investigación el abordaje conceptual que realiza en el capítulo 1 con respecto al término “relaciones civil-militares”, como así también el proceso de construcción del nuevo sistema defensivo-militar con la instauración democrática de 1983, poniendo énfasis en la gestión ministerial llevada adelante a partir del año 2005, a la cual considera como la más reformista y transformadora de las últimas décadas.

En el 2017, nuevamente Pion-Berlin, esta vez junto al catedrático español Rafael Martínez, presentan un nuevo libro sobre las relaciones civiles-militares con una visión renovada sobre el tema. El estudio titulado “*Soldiers, politicians, and civilians: Reforming civil-military relations in democratic Latin America*”, nos convoca evaluar a través de distintos criterios los avances en el fortalecimiento de la democracia

²¹ Saín, Marcelo Fabián. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Prometeo, Buenos Aires, 2010. pp.13 y 14.

examinando como actores en juego el gobierno, las fuerzas armadas y la sociedad para los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

En cuanto a estudios más recientes en el ámbito académico nacional, podemos mencionar el proyecto dirigido por Germán Soprano Manzo (actualmente en desarrollo) denominado “Política de defensa y reestructuración de las Fuerzas Armadas argentinas entre fines del siglo XX y principios del XXI”. Investigación que abarca los cambios, continuidades y desafíos en relación al gobierno político de la defensa y el diseño del instrumento militar, teniendo en cuenta, entre otros aspectos la tendencia a la autonomía funcional de las Fuerzas Armadas.²²

También podemos mencionar la Tesis de Maestría de Iván Poczynok, titulada “La modernización militar en la encrucijada. Seguridad interior, política exterior y agenda económica: su impacto en la dimensión estratégica de la política de defensa y en el diseño de las Fuerzas Armadas argentinas (1989-1999)”, donde en su capítulo de conclusiones expresó:

Durante la década de 1990 la dirigencia política no ejerció plenamente la conducción de la dimensión estratégica de la política de defensa nacional. La ausencia de “supremacía civil” (Agüero, 1995) en torno a los aspectos “medulares” de la política jurisdiccional ocasionó que los criterios generales que orientaban la organización de las Fuerzas Armadas permaneciesen prácticamente inalterados, por lo que el diseño de estas instituciones conservó, en buena medida, la fisonomía de tiempos anteriores a la recuperación democrática.²³

Gustavo Sibilla, ex Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa del Ministerio de Defensa de Argentina, con una mirada aguda sobre el proceso de transición democrática y reinstitucionalización de las FFAA argentinas como parte del Sistema de Defensa Nacional, particularmente sobre el principio de supremacía civil y la delimitación de funciones y responsabilidades, considera que fueron plasmadas en un cuerpo normativo que, además de las tres leyes que materializaron el Consenso

²² Poczynok, Iván. *La modernización militar en la encrucijada. Seguridad interior, política exterior y agenda económica: su impacto en la dimensión estratégica de la política de defensa y en el diseño de las Fuerzas Armadas argentinas (1989-1999)*. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional, 2014. Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes [consultado el 04/05/21]. Disponible en <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/916?show=full>

²³ Poczynok, Iván. *La modernización militar en la encrucijada. Seguridad interior, política exterior y agenda económica: su impacto en la dimensión estratégica de la política de defensa y en el diseño de las Fuerzas Armadas argentinas (1989-1999)*. Buenos Aires: Tesis de Maestría, Escuela de Defensa Nacional, 2014. pp.189 y 190

Básico (Ley de Defensa Nacional N° 23.554, de Seguridad Interior N° 24.059 y de Inteligencia Nacional N° 25.520), agrega la Ley del Servicio Militar Voluntario N° 24.439 y la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948. Sobre esta última ley, expresó: “implicó la especificación de las misiones del instrumento militar y la revalidación de claros principios de eficiencia y accionar conjunto en materia de organización, operaciones, despliegue, adiestramiento y equipamiento.”²⁴

Como parte de sus contribuciones al Seminario sobre Modernización de Ministerios de Defensa llevado cabo en Ecuador (2009), Sibilla desarrolló un diagnóstico situacional en relación a nuestro Sistema de Defensa en diciembre de 2005. Particularmente señala que pese a la consolidación democrática, se había demorado el afianzamiento de la conducción civil de la Defensa, donde las FFAA aún conservaban la potestad de autorregularse en aspectos como el planeamiento estratégico, doctrina, formación, instrucción, logística y presupuesto.²⁵

También resalta las deformaciones en la organización del sistema militar, producto de un legado histórico ligado a criterios específicos de estrategia aérea, marítima y terrestre. En consecuencia expresa textualmente: “El resultado de este desgobierno político de la Defensa, con desmedidos niveles de autonomía militar no podía ser oro que un dispositivo desarticulado, con serios problemas de interoperabilidad e ineficiencia estructural en la administración de sus recursos.”²⁶

En referencia a ese legado histórico y su ineficiencia operativa Pion-Berlin expresó: “La guerra de Malvinas hizo evidente para la Argentina, que cuando las Fuerzas Armadas luchan por separado, sin coordinación, se hace más probable la derrota.”²⁷ A partir de ésta dolorosa experiencia bélica, la “acción militar conjunta” se constituyó como uno de los principios rectores de la política de defensa y de la política militar argentina. Aspecto que se materializó explícitamente en la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, donde en relación a la organización y funcionamiento las FFAA expresa: “se inspirarán en criterios de organización y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza”.²⁸

²⁴ Sibilla, Gustavo. Modelo argentino de modernización del Sistema de Defensa. En *Memorias del Seminario Modernización de Ministerios de Defensa*. Quito: Consejo de Defensa Suramericano, 2009. p.20

²⁵ *Ibidem*, p. 21

²⁶ Sibilla, 2009, p. 21

²⁷ Pion-Berlin, 2013, p. 15

²⁸ Ley de Defensa Nacional N° 23.554/88, Artículo 21.

La exposición pública de nuestra política de defensa quedó evidenciada con claridad meridiana en los Libros Blancos de la Defensa del año 2010 y 2015. Ambos documentos sostienen que “la LRFFAA constituyó un avance en el camino hacia la constitución de una sólida conducción política de la defensa como así también en la búsqueda de economía, eficiencia y eficacia en materia militar”.²⁹

Asimismo, y en relación directa a la LRFFAA como tema principal de estudio, puedo afirmar que no se han publicado libros ni artículos académicos incluidos en ellos, tampoco se han realizados trabajos de investigación científica. Sin embargo, e independientemente de lo expresado, existen publicaciones como algunos boletines del Centro de Estudios para la Defensa Nacional de la Universidad de Belgrano que han tratado la reestructuración de las Fuerzas Armadas y la reglamentación de la misma, o mejor dicho sobre las consecuencias de su no reglamentación. En este sentido, Horacio Jaunarena, ex Ministro de Defensa de la Nación y uno de los principales impulsores de la Ley 24.948 expresó: “La reestructuración de las Fuerzas Armadas constituye una deuda de la democracia que debemos saldar. Para que dicha ley se torne operativa debió ser reglamentada por los diferentes gobiernos que se sucedieron, circunstancia que no fue cumplida.”³⁰

La presente tesis pretende aportar una mirada diferente sobre las disposiciones implementadas de la Ley 24.948. De esta manera, podremos resaltar la importancia de su legado para la conducción política de la defensa y la acción militar conjunta, pese a no haber sido reglamentada.

CAPÍTULO 2

Marco teórico

Política de defensa como política pública

Como hemos visto en el capítulo anterior, a partir del trabajo de Huntington los estudios sobre las relaciones civiles-militares tuvieron un fuerte impulso durante la

²⁹ República Argentina, Ministerio de Defensa. *Libro Blanco de la Defensa. Argentina Bicentenario / 2010*. Buenos Aires: 2010. p. 82

³⁰ Centro de Estudios para la Defensa Nacional. *Reestructurar las Fuerzas Armadas*. Universidad de Belgrano: CEDEF, Año 7, N° 38, abril 2020. [consultado el 01/05/22]. Disponible en <http://www.ub.edu.ar/centros-de-estudios-ub/centros-de-estudio-cedef-boletines>.

década del 80' buscando responder a la pregunta sobre cuál debía ser el rol de los militares en democracia. De este interrogante surgieron los análisis sobre la cuestión militar y el control civil de las Fuerzas Armadas. En este contexto, particularmente para el caso argentino, es muy importante destacar el diseño de su política de defensa como una política pública, donde el Estado y la sociedad tuvieron un rol central en su definición.

Comprender este proceso de diseño contribuye al desarrollo de la investigación, y sobre todo, al análisis y valorización de sus principios liminares como pilares del consenso básico de la política de defensa argentina. Para ello, resulta útil y necesario tomar y desarrollar adecuadamente las proposiciones (marco conceptual, teoría, modelo) explicadas por Elinor Ostrom en el capítulo 2 del libro titulado “Teorías del proceso de las políticas públicas”. Esta obra editada por el científico social Paul Armand Sabatier, expresa en su introducción: “Por lo tanto, los marcos, las teorías y los modelos pueden conceptualizarse como operando dentro de un *continuum* que implica un aumento de la interconexión y la especificidad lógica pero una disminución del alcance”³¹.

En relación a la simplificación de las políticas públicas, cuya complejidad se caracteriza por una prolongada interacción en el tiempo de múltiples actores (sociales, estatales e internacionales) con valores, intereses y posiciones diversas, podemos incorporar inicialmente y de manera general tres enfoques teóricos: uno centrado en el Estado como realidad jurídica institucionalizada, donde los gobernantes, los partidos políticos, los burócratas y los grupos de presión actúan en función de sus propios intereses; otro centrado en la sociedad, donde se conciben las políticas públicas como respuestas del Estado ante las demandas sociales; y un tercero relacional, donde el análisis de la hechura de las políticas públicas se realiza en función de distintos escenarios y entornos sociales, económicos, políticos, etc.

Con respecto al enfoque relacional, Sergio Gabriel Eissa, especialista en temas de defensa y seguridad, en las conclusiones del primer capítulo introductorio de su libro “La irrelevancia de los Estados Unidos. La política de defensa argentina 1983-2010”, considera que las teorías de análisis de hechura de las políticas públicas brindan los mejores instrumentos para poder estudiar la política de defensa argentina. A partir de ello, desarrolló un modelo denominado *Glass Onion Model*, el cual sostiene que el

³¹ Sabatier, A. Paul. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Presidencia de la Nación, 2010.

proceso de hechura se desarrolla en distintos escenarios (decisional, burocrático, societal y externo) en donde interactúan los intereses y creencias de los actores bajo determinadas reglas de juego.³²

Para este trabajo de investigación, resultan de particular interés los siguientes escenarios: el decisional, correspondiente al nivel de conducción estratégico nacional, compuesto por los actores que deciden qué tipo de política de defensa instrumentar, como el Presidente de la Nación y su Ministro de Defensa, pudiendo en algunos casos abarcar también al Canciller y/o al Ministro de Economía; y el escenario burocrático, correspondiente al nivel estratégico militar, donde se implementan las decisiones adoptadas por el nivel estratégico nacional, por medio de las burocracias del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas.

En cuanto al proceso de las políticas públicas, rescatamos la teoría heurística por etapas. Si bien ha sido criticada por varios académicos, entre ellos el mismo Sabatier en su obra sobre las teorías del proceso de las políticas públicas, nos proporciona una buena base para comprender y diferenciar las distintas etapas de un ciclo (definición de la agenda, formulación y legitimación de políticas, implementación y evaluación).³³

La fase de la implementación de una política pública resulta de particular interés para satisfacer los objetivos específicos de esta investigación. Al respecto, Manuel Tamayo Saenz nos presenta diferentes modelos para estudiar la implementación de una determinada política pública: el modelo *top down*, donde “la esfera política decide y la esfera administrativa pone en marcha las decisiones”³⁴; el modelo de implantación como proceso de ensamblaje, entendiéndose “como la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa. Esos elementos -recursos financieros, recursos humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas- están en manos de diferentes actores relativamente independientes entre sí, con sus propios objetivos e intereses”³⁵; y por último, el modelo *bottom-up*, donde la implementación “ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta”³⁶.

³² Eissa, Sergio G. *La irrelevancia de los Estados Unidos. La política de defensa argentina 1983-2010*. Buenos Aires: Arte & Parte, 2015. p. 72-73

³³ Sabatier, 2010, p. 9

³⁴ Tamayo Saenz, Manuel. *El Análisis de las Políticas Públicas*. En Bañón, R. y Carillo, E. (Ed.). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza, 1997. p. 299

³⁵ *Ibidem*, p. 302

³⁶ *Ibidem*, p. 304

En cuanto a la “defensa nacional” y su connotación en un contexto de política pública, Eissa, en su libro mencionado anteriormente, nos proporciona una adecuada y oportuna conceptualización, producto del análisis del debate al que fue sometida por los distintos actores para darle su significado. Al respecto, afirma que ese debate no fue neutral, ya que su definición implicaba adoptar un tipo de política de defensa, una determinada asignación de recursos y una misión para las Fuerzas Armadas.³⁷

En relación a la política de defensa adoptada, como vimos anteriormente, fue diseñada sobre la base de tres principios liminares: supresión de hipótesis de conflictos con los países de la región, gobierno civil de la política de defensa y separación orgánica y funcional de la seguridad interior y la defensa nacional.³⁸ Principios que se materializaron en un conjunto de normas jurídicas y que se mantuvieron sólidos pese a los cambios de gobierno, transformaciones en el sistema internacional y presiones domésticas y/o externas. Se han mantenido inalterados, evitando modificar el consenso básico, porque fueron el producto resultante de un intenso proceso de formulación y legitimación en su elaboración como política pública, donde las definiciones conceptuales no fueron neutrales.

Con la sanción de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, quedó definido el alcance y contenido del concepto de defensa, limitando la omnicompreensiva conceptualización que tuvo durante la Guerra Fría, cuando abarcaba todos los aspectos de la vida política del país. A partir de este marco jurídico, la política de defensa constituyó un conjunto de acciones estatales que involucran prioritariamente el instrumento militar, destinadas a garantizar la seguridad del Estado frente a riesgos y amenazas externas a fin de asegurar su supervivencia.

En su extensión conceptual, la política de defensa comprende varias dimensiones, entre ellas podemos mencionar: la dimensión estratégica, abarcando aquellas acciones institucionales implementadas para prevenir y/o responder frente a situaciones de riesgo, conflicto o amenazas potenciales o efectivas, producto de agresiones estatales de origen externo que pongan en peligro la integridad territorial y/o la capacidad de autodeterminación del Estado, y que requieran el empleo efectivo o disuasivo de las FFAA; la dimensión internacional, que incluye aquellas acciones que se realizan desde

³⁷ Eissa, Sergio G. *La irrelevancia de los Estados Unidos. La política de defensa argentina 1983-2010*. Buenos Aires: Arte & Parte, 2015. p.19

³⁸ *Ibidem*, p. 18

la política de defensa como contribución a la política exterior del país; y la dimensión política militar, que representa el conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político que tienden a desarrollar las FFAA, abarcando aquellas medidas destinadas a su administración burocrática (ascensos, educación, salud, vivienda, etc.).³⁹ Al respecto, Jorge Battaglini manifiesta que:

La política de defensa es la respuesta a uno de los términos de la paradoja de las relaciones civiles militares; es decir, a la necesidad de las comunidades humanas de crear organizaciones que las protejan de amenazas. La política militar, en cambio, expresa el término restante: la necesidad de control sobre la organización.⁴⁰

Conducción civil de la política de defensa

Continuando con la elaboración del marco teórico-conceptual, nos encontramos en el punto donde debemos elucidar qué entendemos por “conducción civil de la política de defensa”. La primera aproximación para definir las complejas relaciones entre civiles y militares la encontramos en la ciencia política, que reconoce como teoría clásica la obra desarrollada por Samuel Huntington en su libro “*The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*” (1957).

Huntington expresa que “el rol de los militares en la sociedad ha sido discutido frecuentemente en términos de *control civil*”⁴¹. Sostiene que dicho concepto nunca fue definido satisfactoriamente, sin embargo, presume que su connotación abarca el poder relativo entre los civiles y los grupos militares, donde el control civil se logra en la medida en que se reduce el poder de los grupos militares. En consecuencia, el problema básico en la búsqueda de una definición era responder el siguiente interrogante: ¿cómo podía ser minimizado el poder de los militares? Huntington entendió que había dos respuestas, una a través del control civil subjetivo maximizando el poder civil, y otra mediante un control civil objetivo maximizando el profesionalismo militar.

Avanzando hacia una segunda aproximación, también desde el enfoque de la ciencia política, tomaremos algunas nociones surgidas de los procesos de las transiciones democráticas y el rol de los militares a partir de los años 80'. En este sentido, Narcís Serra, ex ministro de defensa de España, articula una teoría sobre cómo

³⁹ Eissa, 2015, p.50

⁴⁰ Battaglini, Jorge. La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. En *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo veintiuno Editores, 2010. p. 164

⁴¹ Huntington, 1957, p. 80

abordar una transición democrática.⁴² Al respecto, sostiene como necesario ejercer la “dirección civil” de política de defensa, la cual se concreta estableciendo un adecuado marco legislativo, asignando nuevas misiones y funciones a las fuerzas armadas, prescindiendo de los militares en aquellas administraciones no específicas y mejorando sus competencias técnico-profesionales.

Ampliando las nociones de Serra, David Pion-Berlin profundiza el análisis de las relaciones civiles-militares en América Latina y concibe una organización de defensa ideal-típica, a la cual llama “organización de defensa preferida”⁴³, estableciendo una serie de principios a ser considerados en la conducción política de la misma: mayor presencia civil; ministerio de defensa habilitado; autoridad vertical militar bajada; y poder militar dividido.

Estimulado por los estudios de Pion-Berlin, José Manuel Ugarte buscó dar respuesta a nuevos interrogantes, entre ellos, de qué hablamos cuando nos referimos a la “conducción política de la defensa”, a lo que también llama “gobierno político de la defensa”⁴⁴, sosteniendo que en ambos conceptos “es la autoridad política quien toma las decisiones fundamentales.”⁴⁵

Entendemos por conducción política de la defensa la situación en la cual las decisiones adoptadas por las autoridades electas sobre defensa se traducen efectivamente en todos los actos realizados por todos los órganos estatales dedicados a la defensa, incluyendo plenamente a las Fuerzas Armadas.⁴⁶

Según Ugarte, la conducción política se materializa en aquellas “decisiones fundamentales en materia de defensa” que comprenden aspectos referidos a: amenazas y riesgos a ser tenidos en cuenta en el planeamiento de defensa y en el planeamiento militar; facultades, características y medios del Ministerios de Defensa como órgano político de conducción de las Fuerzas Armadas; diseño de las Fuerzas Armadas, procurando obtener las capacidades militares necesarias que garanticen hacer frente a los riesgos y amenazas previamente definidos; medios materiales a obtener en términos de armamentos y equipos militares; medios materiales para el sostenimiento de la organización militar; doctrina y adiestramiento de las fuerzas; planeamiento de la defensa y planeamiento militar; educación para la defensa y educación militar,

⁴² Serra, Narcís. *La transición militar: reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Editorial Debate, 2008.

⁴³ *Ibidem*, p. 36

⁴⁴ Pion-Berlin, David et. al, 2013, p. 53

⁴⁵ *Ibidem*, p. 54

⁴⁶ *Ibidem*, p. 55

particularmente sobre los valores a inculcar. Asimismo, sostiene que las decisiones fundamentales en materia de defensa adoptadas por el poder político deben “permitir contar con una defensa *eficaz*, o, más propiamente, *económica, eficiente y eficaz*.”⁴⁷

Ampliando este abordaje conceptual en el marco de las relaciones civil-militares, recurrimos a Marcelo Fabián Saín, quien nos proporciona una nueva noción de la conducción política de la defensa centrada en el actor civil. Saín sostiene que, si bien desde mediados de los años cincuenta la teoría política referida a las relaciones civiles-militares utiliza el concepto control civil, considera más apropiado e integral utilizar el concepto gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas.⁴⁸

En su argumentación, describe las interacciones que se establecen dentro de un sistema político entre el gobierno político del Estado, las instituciones castrenses y la sociedad política y civil. En este sentido se pregunta “quien” ejerce y “cómo se practica el gobierno institucional y la conducción superior de las FFAA en lo referente a cinco aspectos fundamentales: las bases legales, orgánicas y funcionales de la Defensa Nacional como esfuerzo institucional para conjurar agresiones de origen externo; las misiones y funciones de las FFAA; el sistema institucional de gobierno de la Defensa Nacional y las FFAA en lo relativo a la dirección superior y la administración general del sistema defensivo-militar; la estructura orgánica, funcional y doctrinal de las FFAA; y las cuestiones derivadas del desempeño político-institucional de las FFAA.

En función de lo expresado en el párrafo precedente y teniendo en cuenta la experiencia histórica argentina y la de los países de la región, Saín sostiene que alrededor de estas dimensiones es posible distinguir tres modalidades típico-ideales de relaciones civil-militares: “1. La modalidad de gobierno civil-democrático, desenvuelta en el marco de un régimen democrático. 2. La modalidad de dominio militar, desarrollada en el contexto de un régimen autoritario conducido por las Fuerzas Armadas. 3. La modalidad de dualismo civil-militar, que tiene lugar en un régimen democrático.”⁴⁹

Particularmente para el presente estudio resulta apropiada la conceptualización de la modalidad de gobierno civil dentro de un régimen democrático, en el cual el gobierno es ejercido por aquellos dirigentes políticos y sectores partidarios elegidos

⁴⁷ Pion-Berlin, David et. al, 2013, p. 56

⁴⁸ Saín, Marcelo Fabián. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civiles-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.

⁴⁹ Saín, Marcelo Fabián. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civiles-militares en la democracia argentina*. Prometeo, Buenos Aires. p. 30

popularmente por medio del sufragio universal, ya que dicho tipo ideal comprende el proceso político llevado a cabo a partir de la instauración democrática en la República Argentina.

Esta modalidad se caracteriza por la existencia de una situación de gobierno civil sobre las FFAA estructurado en torno a dos condiciones interdependientes pero analíticamente distinguibles, a saber: por el lado civil-gubernamental, el ejercicio efectivo del gobierno político-institucional sobre las FFAA; y por el lado militar, la subordinación efectiva de las FFAA a las autoridades gubernamentales.⁵⁰

“Dicho de otro modo, ello significa que, en un sentido típico-ideal, toda democracia supone la existencia de relaciones civil-militares asentadas en torno a las dos características mencionadas más arriba, esto es, *el ejercicio eficiente del gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas y la subordinación política y profesional de las instituciones militares al poder gubernamental*, como condiciones necesarias a su conformación y consolidación como tal.”⁵¹

En síntesis, podemos obtener una nueva aproximación sobre la conceptualización de la conducción civil de la política de defensa en base a la modalidad planteada por Saín de relaciones civil-militares de gobierno civil sobre las FFAA, donde la conducción gubernamental civil efectiva y competente sobre las FFAA comprende: todo lo atinente al establecimiento de las bases legales, orgánicas y funcionales de la Defensa Nacional; la estructuración y gestión del sistema institucional de gobierno de la Defensa Nacional y las FFAA; la fijación y el control del cumplimiento de las misiones y funciones de las FFAA; la formulación y gestión de la estructura orgánica, funcional y doctrinal de las mismas; y el tratamiento de todas aquellas cuestiones y actividades derivadas del funcionamiento político-institucional de las FFAA.

Continuando con el abordaje conceptual, el Eissa nos proporciona otra aproximación contribuyente, diferenciando el concepto de control civil del de conducción o gobierno civil de la política de defensa. Entiende este último concepto como superador del primero, “ya que implica la conducción civil efectiva de la totalidad de las cuestiones que hacen a la Defensa Nacional, a la Política de Defensa y a la derivada Política Militar”.⁵²

⁵⁰ *Ibidem*, p. 32

⁵¹ *Ibidem*, p. 33

⁵² Eissa, 2015, p. 177

Afirma que el control civil se alcanzó en el año 1990, luego de un largo proceso en el que tuvieron un rol relevante el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía a través de la desactivación de las hipótesis de conflicto y la reducción presupuestaria. A partir allí, primó la zona de confort y el desinterés, hasta que en el año 2005, se empezó a ejercer el pleno gobierno o conducción civil de la política de defensa con la reglamentación de la Ley de Defensa, a través del Decreto N° 727/06, entre otras normas.

Sostiene que el efectivo gobierno o conducción civil de la política de defensa nacional se ejerce a través del Ministerio de Defensa, por la autoridad delegada por el Presidente de la Nación de acuerdo con la Constitución y la normativa vigente. En este sentido, en una descripción de tipo denotativa, Eissa nos expone una serie de características que debería tener un Ministerio de Defensa para ejercer con eficiencia y eficacia la conducción civil de la política de defensa. Para ello, recurre a los cuatro propósitos principales de dichas organizaciones desarrollados por Thomas Bruneau y Richard Goetzeen.

Estos últimos sostienen que la primera función es la de institucionalizar y estructurar las relaciones entre los civiles elegidos democráticamente y las FFAA a los fines de formular la política de defensa a quienes alistan, adiestran y sostienen los medios militares. La segunda función es la de definir y distribuir responsabilidades entre civiles y militares, actuando como una interface que canalice las demandas e intereses de las FFAA. La tercera es la de maximizar la efectividad del empleo de las FFAA, donde la efectividad significa la capacidad de implementar políticas mediante el uso el instrumento militar, como por ejemplo las operaciones de mantenimiento de la paz. La cuarta es la de maximizar el uso eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros, donde la eficiencia significa la capacidad de lograr las metas y objetivos al menor costo posible, con transparencia presupuestaria, inversiones justificadas, evitando superposiciones, duplicaciones de servicios y esfuerzos individuales.⁵³

En consecuencia, un Ministerio de Defensa para poder desarrollar estas funciones debe tener competencia en los siguientes temas: definición de las misiones y funciones del instrumento militar; definición del presupuesto, distribución de recursos y control de su ejecución; definición en materia de personal, en cuanto a la estructura, carrera,

⁵³ Bruneau, Thomas y Goetze Jr., Richard. *Ministries of Defense and Democratic Control*. En Bruneau, Thomas. y Tollefson, Scott. (Ed.). *Who guards the guardians and how. Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press, 2006, pp. 78-82.

ascensos, destinos y entrenamiento; intervención en el proceso de adquisiciones. Como así también establecer y mantener relaciones funcionales con el Poder Ejecutivo, el Congreso, las FFAA y actores internacionales de interés.⁵⁴

En este mismo sentido y con respecto a la conducción civil de la política de defensa, la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) del año 2014 expresó taxativamente que el Ministerio de Defensa debía “continuar y profundizar el proceso de fortalecimiento y consolidación del pleno y efectivo gobierno civil de la política de defensa nacional”.

Que dicho proceso abarcaba la conducción, la administración, supervisión y planificación superior de todos los organismos, dependencias y funciones componentes de la jurisdicción de Defensa, lo cual implicaba avanzar en diversas competencias ministeriales respecto del diseño, la determinación, la organización y el funcionamiento de todas las cuestiones relativas a la Defensa.

Consecuentemente era necesario continuar con la consolidación de capacidades institucionales, técnicas y administrativas relacionadas con la adecuación y optimización organizacional del mencionado ministerio. En cuanto a la instrumentación e implementación efectiva de la política de defensa, particularmente hace referencia a una serie de aspectos como: la dirección superior del funcionamiento y la organización general de las FFAA, la ejecución del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN), la gestión sistémica e integral de los recursos buscando la maximización de la eficiencia en la utilización y empleo de los mismos y el logro de un efectivo accionar militar conjunto.

En un sentido más restrictivo, aunque contribuyente a la extensión del concepto para esta investigación, en el ámbito militar “conducción” según la doctrina conjunta de las FFAA argentinas se define como la “acción de planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y supervisar el accionar de los medios puestos a disposición, a efectos del logro de un objetivo”.⁵⁵ Es decir, comprende un conjunto de actividades básicas que abarcan el planeamiento, la organización, la coordinación, la dirección, el control y la supervisión de acciones y recursos humanos, materiales y financieros. El planeamiento identifica y define problemas, procesa información, aprecia situaciones, formula proposiciones, desarrolla resoluciones y prepara los planes. La organización

⁵⁴ Eissa, 201, p. 178

⁵⁵ República Argentina, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. *PC 00-02. Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta*. Buenos Aires: Proyecto 2015.

vincula y armoniza todos los medios y recursos disponibles (humanos, materiales y financieros) con la finalidad de satisfacer exigencias con la mayor eficiencia posible. La coordinación establece acuerdos entre partes responsables tendientes a asegurar el logro objetivos comunes en forma armónica y coherente. La dirección guía los medios a disposición según las políticas y/o planes en ejecución asegurando la concreción sucesiva de los pasos previstos o necesarios. El control y la supervisión verifican el desarrollo de acciones y evalúa resultados, permitiendo detectar variaciones del contexto o desvíos en relación al camino trazado generando la necesaria retroalimentación en el proceso decisional.

Finalmente, y tomando de base las contribuciones proporcionadas por Ugarte, Saín y Eissa, podemos conceptualizar la “conducción civil de la política de defensa” como la dinámica de articular las relaciones civiles-militares durante la implementación de la política pública de defensa por parte de un gobierno consolidado democráticamente, que a través del Ministerio de Defensa con la autoridad delegada por el Presidente de la Nación de acuerdo con la Constitución y la normativa legal vigente, ejerce la plena conducción (planeamiento, organización, coordinación, dirección, control y supervisión) gubernamental civil efectiva y competente sobre las FFAA.

Se materializa en las decisiones fundamentales sobre la totalidad de las cuestiones que hacen a la Defensa Nacional, a la Política de Defensa y a la derivada Política Militar, abarcando entre otros aspectos:

- El establecimiento de las bases legales, orgánicas y funcionales de la Defensa Nacional;
- La institucionalización y estructuración de las relaciones entre los funcionarios civiles elegidos democráticamente y las FFAA a los fines de implementar la política de defensa;
- La distribución de responsabilidades entre civiles y militares, fijando facultades, características y medios del Ministerios de Defensa como órgano político de conducción de las FFAA;
- La fijación y el control del cumplimiento de las misiones y funciones de las FFAA;
- La contribución de las FFAA a la política exterior del país, coadyuvando al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.
- La formulación y gestión de la estructura orgánica, funcional y doctrinal de las FFAA;

- El tratamiento de todas aquellas cuestiones y actividades derivadas del funcionamiento político-institucional de las FFAA.
- La determinación de las amenazas y riesgos a ser tenidos en cuenta en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional;
- La maximización de la efectividad y la eficiencia en el empleo integrado de las FFAA como IM del SDN;
- La determinación del diseño de las FFAA en procura de las capacidades militares necesarias y el diseño que garanticen hacer frente a los riesgos y amenazas definidos en el planeamiento y según la concepción y posicionamiento estratégico del país;
- La definición en materia de personal en cuanto a su estructura, formación, ascensos, destinos y entrenamiento;
- La definición del presupuesto, la distribución de recursos y el control de su ejecución;
- La maximización del uso eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros;
- La priorización en los procesos de doctrina, adiestramiento de las fuerzas e inversiones para la obtención de medios materiales en términos de sistemas de armas y equipamiento;
- La incorporación de valores, competencias y contenidos en los procesos educativos para la defensa.

Integral e integrado

La palabra integral puede tener distintos significados, pero cuando la utilizamos en el contexto de una adjetivación de la acción de gestionar, aplica la connotación que le otorga el diccionario de la Real Academia Española el cual expresa que “comprende todos los elementos o aspectos de algo.”⁵⁶

Por analogía y en relación a la temática de nuestro trabajo de investigación, la conducción civil de la política de defensa, concreta la gestión integral que ejerce el Estado sobre todos los aspectos y elementos del área de la Defensa para elaborar y supervisar la implementación de la Política de Defensa como política pública.

⁵⁶ Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Edición del Tricentenario. Actualización 2022. [consultado el 26/05/23]. Disponible en <https://dle.rae.es/integral>

Por extensión, la conducción integral de la Defensa abarca la gestión integral de su Instrumento Militar, la cual comprende todos los aspectos relativos a las Fuerzas Armadas: marco legal, funcionamiento, empleo, educación, capacitación, evaluación, alistamiento, sostenimiento, planeamiento, programación, presupuestación, inversiones y capacidades militares con todos sus factores componentes (el material, la infraestructura, los recursos humanos, la información, la logística, el adiestramiento, la doctrina y su organización).

Elucidaremos ahora la palabra integrado/a. En referencia a un aparato, connota reunir en una sola pieza otros aparatos que podrían existir independientemente. Ahora bien, relacionado con una empresa, connota que abarca varios campos de producción de un bien o servicio.⁵⁷ En este sentido, la integración sistémica de recursos y capacidades resulta ser una condición esencial para acceder a una ventaja competitiva sostenible.

Desde la perspectiva del diseño organizacional, una organización integrada es aquella que logra la unidad de esfuerzos entre las distintas unidades e individuos mediante el liderazgo y la planificación.⁵⁸ De esta manera, en palabras de Alfredo Molina, la integración resulta un imperativo para las organizaciones, un indicador de sabiduría organizacional, ya que “cuando los recursos y capacidades están bien integrados, las organizaciones fluyen en una zona de experiencia óptima, que se caracteriza por altos niveles de efectividad”.⁵⁹

Desde la perspectiva de la doctrina militar, lograr la máxima integración constituye un principio para la acción militar conjunta. Es decir, un axioma fundamental para el empleo del Instrumento Militar, ya que “sólo resulta apto, eficiente y eficaz para el cumplimiento de su misión si se lo concibe, planifica y ejecuta como “instrumento integrado”, razón por la cual la acción militar se entiende necesaria e ineludiblemente como acción integrada”⁶⁰.

La doctrina militar también desarrolla los Conceptos de Empleo Conjunto, entre ellos, los Conceptos de Integración Conjunta, definidos como aquellas tareas,

⁵⁷ Oxford Languages. [consultado el 26/05/23]. Disponible en <https://www.google.com/search?q=integrado+significado>

⁵⁸ Wendell L. French y Cecil H. Bell. *Desarrollo Organizacional. Aportaciones de las ciencias de la conducta para el mejoramiento de la organización*. Quinta Edición. Prentice Hall, Hispanoamericana, México.

⁵⁹ Alfredo Molina. *Consciencia e integración organizacional*. [consultado el 26/05/23]. <https://rhmanagement.cl/consciencia-e-integracion-organizacional/>

⁶⁰ República Argentina, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. *PC 00-02. Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta*. Buenos Aires: Proyecto 2015, p.176 y 177.

condiciones y normas derivadas de los Conceptos Operativos Conjuntos y/o Conceptos Funcionales Conjuntos, que describen la manera de combinar la tecnología, los sistemas y la doctrina de las diferentes fuerzas para mejorar la interoperabilidad e incrementar las capacidades conjuntas.⁶¹

Eficacia y eficiencia

En cuanto al uso racional de los recursos, el mismo Huntington menciona la importancia de la eficiencia, y lo hace cuando habla sobre la lealtad y la obediencia de los militares como virtudes. Al respecto, manifiesta que cuando reciben órdenes legales de un superior autorizado, no las discuten, no vacilan, no cambian sus propios puntos de vista, simplemente obedecen. A lo cual agrega: “No se los juzga por las políticas que aplican, sino por la rapidez y la eficiencia con que las llevan a cabo.”⁶² Esta afirmación de Huntington, encuentra su fundamento teórico en la influencia cada vez más creciente de las variables económicas de la defensa.

Precisamente la literatura económica fue la que dio tratamiento científico a la eficiencia, la cual se vio favorecida cuando se arribó por primera vez a una definición, despejando la confusión que rodeaba al término eficiencia productiva. Esta elucidación conceptual se la debemos a Tjalling Charles Koopmans. Muy conocido por sus desarrollos teóricos en el campo de la econometría, especialmente por sus trabajos en relación con la asignación óptima de los recursos, donde su interrogante de investigación era: ¿cómo se podían caracterizar modos eficientes de producción, en función de ciertos criterios de eficiencia?⁶³

Koopmans desarrolla una teoría que utiliza las nuevas formas de entender las relaciones entre entradas y salidas de un proceso de producción. Posteriormente, Michael James Farrel, se convierte en el autor más influyente en el estudio de la eficiencia productiva al proponer la forma de medir empíricamente la eficiencia.⁶⁴

Más adelante en el tiempo y siguiendo esta misma línea teórica pero para el ámbito de la Defensa en la República Argentina, particularmente en el área logística, una importante iniciativa impulsada por la Subsecretaría de Panificación Logística y Operativa de la Defensa se concretó en el año 2009 con la edición de un frondoso manual. Esta publicación, en la búsqueda de estándares comunes para lograr

⁶¹ Ibídem, p. 54 y 55.

⁶² Huntington, 1957, p. 73.

⁶³ Koopmans, Tjalling. *Efficient Allocation of Resources*. Santa Monica: The Rand Corporation, 1949.

⁶⁴ James Farrel, Michael. *The Measurement of Productive Efficiency*. Universidad de Cambridge, 1957.

homogeneidad en la identificación, formulación y evaluación de los proyectos con inversión para la Defensa, a fin de asegurar racionalidad en la toma de decisiones, incluyó y desarrolló los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad.⁶⁵

Esta homogeneización metodológica facilitó la interpretación, confrontación y selección de los proyectos con inversión. Para ello exige un análisis que permita determinar cuáles son viables militarmente, viables financieramente y alineados a los objetivos de la política pública. En este proceso intervienen distintos indicadores, que como variables acordadas, sirven para tomar decisiones. Entre ellos podemos mencionar: indicadores de eficacia, miden la relación entre el producto y el impacto directo; indicadores de eficiencia, miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos; indicadores de efectividad, de calidad, etc. Vale destacar que un buen indicador debe ser preciso, utilizable, medible, auditable y de significación social o pública (PUMAS). Además, según sea el nivel jerárquico en el que se lo emplee, será el tipo de indicador que se utilice, por cuanto en cada nivel de objetivos se pretenden medir diferentes conceptos.⁶⁶

El glosario del “Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basados en capacidades” define la efectividad, la eficacia y la eficiencia como:

Efectividad: es un concepto que compara las magnitudes de las mismas variables expresadas ex-ante (antes) y ex-post (después), ya sea referido a la cantidad del producto, a las cantidades de los insumos, al impacto de un proyecto (efectos directos e indirectos) o a otros indicadores. Generalmente, se expresa como un porcentaje del cumplimiento.

Eficacia: se expresa por los efectos de la producción sobre el contexto. La eficacia debe expresarse en lo posible por algún indicador cuantificable que vincule la producción con los destinatarios y la satisfacción de las necesidades.

Eficiencia: la eficiencia (en sentido productivo) indica que:

- Cada cantidad del producto se obtiene con la mínima cantidad de un insumo, manteniendo lo demás como dato; o

⁶⁵ República Argentina, Ministerio de Defensa. *Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basados en capacidades*. Buenos Aires, 2009. ISBN: 978-987-25356-0-5. p.50-59

⁶⁶ República Argentina, Ministerio de Defensa. *Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basados en capacidades*. Buenos Aires, 2009. ISBN: 978-987-25356-0-5. p.124

- Cada cantidad de un insumo obtiene la máxima cantidad del producto, manteniendo lo demás como dato.⁶⁷

En relación a la conceptualización de la eficacia y eficiencia operativa, la materializamos y definimos en la acción militar conjunta, uno de los principios rectores de la política de defensa y de la política militar argentina, donde la acción integrada de las Fuerzas Armadas resulta el criterio básico y esencial para la obtención de su máxima capacidad operacional. Un instrumento militar integrado en su naturaleza, concepción, organización y doctrina de empleo, permite el cumplimiento eficaz de las misiones que se le asignen. Asimismo, la eficiencia en la acción conjunta se logra con el empleo coherente, coordinado y sistemático de todos los medios y recursos con que cuenta cada fuerza armada en forma específica, a partir de una gestión integral y centraliza de la totalidad de los medios y recursos militares disponibles.⁶⁸

Es decir que el Instrumento Militar de la Defensa Nacional sólo resulta apto, eficiente y eficaz para el cumplimiento de su misión si se lo concibe, planifica y ejecuta como instrumento integrado. Para ello, la doctrina prevé una serie de principios o axiomas para la acción militar conjunta: doctrina militar conjunta; planeamiento conjunto; adiestramiento conjunto; unidad de comando/comandos conjuntos; máxima integración; y plena utilización de las fuerzas.⁶⁹

En síntesis, del análisis teórico realizado podemos asumir que los criterios de eficacia y eficiencia constituyen aquellos lineamientos que generan capacidad para el uso racional de los recursos (humanos, materiales y financieros) con vistas a cumplir políticas, metas u objetivos, como así también su optimización en función al menor costo posible.

Por un lado, la eficacia hace referencia a la obtención de los resultados propuestos en condiciones ideales, es decir, sin considerar la cantidad de los recursos empleados para ello. Por otro lado, la eficiencia es un concepto relativo, ya que se obtiene por comparación con otras alternativas disponibles, considerando los recursos empleados en la consecución de los resultados, es sea que se trata por lo tanto de un concepto económico que viene justificado por la siempre escasa disponibilidad de recursos susceptibles de empleo en usos alternativos.

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 396 y 397

⁶⁸ Decreto N° 1691. *Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas*. 2006

⁶⁹ PC 00-02, 2015, p.178

En relación a estos conceptos, resulta particularmente importante para la temática de este trabajo de investigación algunas definiciones aportadas por Marcelo Saín, quien sostiene que toda forma eficiente del ejercicio del gobierno o conducción civil sobre las FFAA, supone como condiciones de efectividad no sólo la manifestación de una clara y firme voluntad de ejercicio de la conducción gubernamental en favor de la implementación de la política de Defensa y las estrategias sectoriales para abordarlas, sino también la capacidad operativo-instrumental para gestionar la implementación de las de las decisiones políticas adoptadas, así como los conocimientos técnico-profesionales necesarios para abordar los problemas a resolver o situaciones a transformar. “Así, voluntad de conducción, conocimiento técnico-profesional y capacidad operativo-instrumental constituyen las condiciones necesarias para una práctica gubernamental efectiva en el logro de los objetivos propuestos.”⁷⁰

CAPÍTULO 3

Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas

Espíritu del legislador durante el tratamiento parlamentario

Desde el retorno de la democracia en 1983, la necesidad de redefinir la Defensa Nacional y el rol de las Fuerzas Armadas, ha sido una postura recurrente de todos los referentes en los distintos ámbitos del país. Esta necesidad se vio atendida con la formulación de una política pública de defensa, desarrollada y lograda a través de un amplio consenso materializado con la promulgación de la Ley Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia.

Estas leyes, sustentadas en tres principios fundamentales (control civil sobre las FFAA, supresión de hipótesis de conflicto con países vecinos y la separación orgánica-funcional entre la defensa nacional y la seguridad interior)⁷¹ permitieron llevar adelante profundos procesos que contribuyeron a subordinar las FFAA al poder político, reducir la participación militar en la política nacional, potenciar y profesionalizar el Ministerio de Defensa y racionalizar recursos.

⁷⁰ Saín, Marcelo Fabián. Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-miliarens en la democracia argentina. Prometeo, Buenos Aires, 2010. p. 36

⁷¹ Eissa, *op cit*, 2015.

En este contexto de articulación de las relaciones civiles-militares, una vez alcanzada la consolidación democrática en la década del 90, la continuidad de la política pública de defensa requería su profundización con el agregado de un nuevo imperativo: modernizar y reestructurar las FFAA.

Los estudios se iniciaron en el Ministerio de Defensa con la asistencia y el asesoramiento del Estado Mayor Conjunto, para luego ser asumidos y conducidos por la Comisión de Defensa del Senado de la Nación, presidida por el entonces Senador Vaca. Estos análisis ampliaron los estudios realizados anteriormente para redactar la Ley de Defensa e incluyeron representantes de distintos Ministerios, de todos los partidos políticos, de universidades nacionales y extranjeras, de organizaciones no gubernamentales y de expertos o referentes argentinos y del exterior.

A pesar de los cambios que se sucedieron en el Ministerio de Defensa, este proceso se extendió ininterrumpidamente por más de cinco años. Finalizó en 1995 con la redacción de un anteproyecto de ley que abarcó todas las conclusiones de los estudios realizados y que fueron expuestos en las distintas audiencias públicas que se llevaron a cabo. Al respecto, una publicación del Comité de Estudios de Estrategia Militar y Organización Superior del Centro Naval expresó: “En un proceso casi único a nivel nacional, el contenido del proyecto de ley para reestructurar las Fuerzas Armadas surgió de debates abiertos y transparentes, producidos en audiencias públicas en el Congreso de la Nación y conducidas por el poder político.”⁷²

Una vez finalizado el anteproyecto fue entregado para su consideración y análisis a Horacio Jaunarena, por entonces integrante de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, quien luego de tres años de elaboración y de obtener pleno consenso político sobre el contenido del texto final a proponer, obtuvo en 1998 la aprobación por unanimidad de la Ley N° 24.948 “Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas”.

Siguiendo el orden de las ideas expresadas en los párrafos precedentes, resulta de particular interés destacar argumentaciones desarrolladas durante el proceso de formulación y tratamiento parlamentario de la Ley. Para ello, haremos referencia a las exposiciones de algunos Diputados y Senadores Nacionales de distintos espacios políticos –evidenciando el espíritu del legislador– que fueron arte y parte durante su debate en las Audiencias Públicas.

⁷² Centro Naval. *El proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Comité de Estudios de Estrategia Militar y Organización Superior, Cuaderno Académico N° 1, 2006, pp.11-13

Así por ejemplo, el Informe 5934-D.-95 de la Comisión de Defensa de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (firmado por José H. Jaunarena, Miguel A. Toma, José D. Ruiz Palacios y Luis M. Obarrio), presenta el proyecto de ley mediante una breve descripción del escenario internacional post Guerra Fría y de contenido, pero con una elevada valoración de la Defensa Nacional como una de las funciones indelegables del Estado, resaltando la necesidad de que éste “disponga de un instrumento militar apto, suficientemente flexible y aceptable, con plena capacidad para cumplir con todas las misiones que le sean impuestas y colaborar para asegurar la paz y la seguridad internacionales.”⁷³

De los registros taquigráficos del diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación del día 18 de febrero de 1998 podemos destacar las siguientes exposiciones legislativas:

- Diputado Nacional Obarrio: luego de manifestar el cambio producido por el derrumbe del bloque soviético y de destacar el paso sustancial dado con la sanción de la Ley de Defensa Nacional desterrando la doctrina de seguridad nacional, expresó que reestructurar la defensa era una cuestión de Estado. Al respecto, señaló que era un camino en marcha que implicaba: “una reestructuración no sólo de las fuerzas armadas, sino de todo el sistema de defensa nacional, reconceptualizando lo que fuese necesario, recreando mecanismos de toma de decisiones y, fundamentalmente, sus instrumentos de conducción política y de gestión”.⁷⁴ Destacó también el esfuerzo realizado por los militares para mantener sus capacidades mínimas, mereciendo una respuesta de la sociedad y del Parlamento a través de decisiones estratégicas que orienten el proceso de reformulación del sistema de defensa y de las FFAA en particular. Para ello era necesario compatibilizarlo con las realidades integrativas dando sentido y legitimidad a “todos los pasos necesarios en materia de optimización del gasto, es decir, al esfuerzo por reducir superposiciones y duplicaciones, y efectuar el reordenamiento administrativo y de las políticas de personal”⁷⁵.
- Diputado Nacional Casella: presentó un breve diagnóstico sobre escenario internacional destacando el impacto de la globalización en el deterioro de las funciones del Estado, como así también la creciente competencia por el dominio de

⁷³ Comisión de Defensa Nacional de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Informe N° 5934-D.-95. 1995

⁷⁴ Congreso de la Nación Argentina. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación del día 18 de febrero de 1998*. Información Parlamentaria, 1998, pp. 51 y 52

⁷⁵ *Ibidem*, p. 52

los recursos naturales. Manifestó la situación de crisis de las FFAA argumentada en tres razones históricas: el abandono a partir de 1930 de su función defensiva para convertirse en un factor de acción política interna; la violenta represión de las FFAA a partir de la década del 70'; y la derrota en la Guerra de Malvinas, evidenciando contradicciones y desarticulación entre las FFAA. Expresó que: "La defensa está lejos de ser una cuestión de los militares: debe ser preocupación de la sociedad adecuadamente articulada con la participación democrática."⁷⁶ En cuanto a las modalidades de empleo de las FFAA sostuvo que: "deben modernizarse y alcanzar el mayor grado posible de eficiencia."⁷⁷ Destacó la importancia de la integración operativa privilegiando el accionar conjunto, la motivación vocacional y su relación con la formación del personal, así como la normalización y estandarización del material como pasos esenciales para una política de racionalización administrativa y financiera. "Se trata de alcanzar la mayor capacidad operativa con el menor costo posible."⁷⁸

- Diputado Nacional Caputo: comenzó su intervención expresando que: "no hay Nación sin fuerzas armadas, pero tampoco hay fuerzas armadas sin Nación"⁷⁹. Resaltó el valor de la seguridad como estado de situación en democracia, donde la custodia del territorio –componente de una Nación– requiere de "fuerzas armadas eficientes, modernas y aptas." Manifestó que el proyecto señala un camino hacia adelante, acorde a un país democrático y a los tiempos que se viven, que puede ser mejorado y perfeccionado progresivamente. Advirtió la necesidad de desarrollar con mayor cuidado el concepto de "disuasión", como así también sobre la cooperación e integración subregional como parte de la integralidad de la política exterior y de defensa. Finalizó su intervención diciendo: "Por una Nación con dignidad queremos fuerzas armadas dignas, modernas y eficientes."⁸⁰
- Diputado Nacional Francos: inició su exposición resaltando la problemática que se estaba tratando, argumentándola sobre el informe del dictamen de la Comisión de Defensa, donde se expresaba que las FFAA no estaban a la altura de los requerimientos que la defensa nacional planteaba, ello debido a: "falta de orientación política clara, por presupuestos insuficientes y por la desmoralización creciente entre

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 59

⁷⁷ *Ibíd.*, p. 59

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 60

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 62

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 66

los cuadros de oficiales y suboficiales”.⁸¹ Manifestó que el proyecto no tenía el alcance para resolver todos los problemas, pero que era un primer paso importante. En relación a la política de personal observó la necesidad de considerarla a futuro en una nueva ley para el personal militar, destacando la promoción de una mentalidad renovadora que simplifique procesos, promueva la especialización, la permanencia y el ascenso por mérito.

- Diputado Nacional Balter: manifestó su apoyo al proyecto planteando una reflexión a la misma Cámara de Diputados donde convocó a tratar otros proyectos referidos a distintos sectores “con la misma imaginación, perseverancia e ingenio con que se ha logrado dar una respuesta a la reestructuración de las fuerzas armadas”⁸². Asimismo, observó con preocupación la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, cuando el Congreso Nacional con su ley de presupuesto establece las políticas en materia de gastos.
- Diputado Nacional Olima: celebró el hecho de haberse consensuado ampliamente un proyecto que evidenció una señal de madurez política de la sociedad argentina. Expreso que era un paso sustancial en la política de defensa, advirtiendo que “no se puede imaginar una política de defensa sin una política exterior”.⁸³
- Diputado Nacional Viaña: inició su exposición resaltando el valor de las FFAA como un medio apto, no solo para seguridad nacional, sino también para el desarrollo y la integración. Manifestó que el consenso se cristalizó en los propósitos del proyecto, donde se advierte claramente que: “ya no alcanza con tener fuerzas armadas integradas a la democracia si no se las dota de las condiciones necesarias para que cumplan su cometido.”⁸⁴ Destacó la importancia de una reestructuración basada en nuevas prioridades organizacionales, un sistema educativo que aprovecha la capacidad disponible, incorporación de tecnología con la participación privada en el área de producción para la defensa.
- Diputada Nacional Mendez de Medina Lareu: expresó su satisfacción por la convergencia de opiniones en la elaboración del proyecto. Manifestó que la reestructuración ya estaba en marcha en algunas provincias con el traslado y cierre de distintas guarniciones. Destacó la supresión del servicio militar obligatorio y la incorporación activa de la mujer en las FFAA como cambios estructurales

⁸¹ *Ibidem*, p. 66

⁸² *Ibidem*, p. 70

⁸³ *Ibidem*, p. 72

⁸⁴ *Ibidem*, p. 73

importantes, sin embargo, consideró indispensable: “apuntar a la cualificación técnico-profesional de sus integrantes en todos los niveles y categorías, al adecuado equipamiento...y al financiamiento suficiente...”⁸⁵

- Diputado Nacional Bulacio: manifestó que a pesar del Decreto N° 1196 (Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto) de octubre de 1996 intentando encuadrar el planeamiento estratégico militar, este no se había llevado adelante. Consideró que el proyecto no brindaba una solución integral pero era un paso importante, destacando como principal mérito el consenso alcanzado.
- Diputado Nacional Moreno Ramírez: señaló particularmente que: “la reestructuración promueve la integración de las fuerzas armadas, lo cual conlleva a la reducción de los gastos operativos.”⁸⁶
- Diputado Nacional Corchuelo Blasco: destacó como un avance la importancia de haberse incluido la necesidad de analizar el posible desarrollo de un sistema de defensa en el ámbito del Mercosur.
- Diputado Nacional Avelin: destacó la contribución del proyecto a la integración nacional en cuanto que la reestructuración de las fuerzas armadas constituye un camino que revaloriza la defensa territorial.
- Diputado Nacional Cafiero: en su exposición describió el escenario mundial post mundo bipolar y el espacio que ocupaba la Argentina en ese nuevo contexto, donde la integración regional y la desaparición de las hipótesis de conflicto marcaban la agenda.
- Diputado Nacional Alterach: resaltó la complementariedad del proyecto con las Leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior manifestando que actúa “como una suerte de coronación del marco de referencia adoptado con anterioridad.”⁸⁷ Destacó la pretensión de reubicar el comportamiento del personal militar mediante un mayor perfeccionamiento y capacitación.
- Senador Nacional Villaverde (por entonces Presidente de la Comisión de Defensa Nacional del Honorable Senado): inició su exposición destacando el amplio camino de participación y protagonismo que tuvieron los distintos sectores de la comunidad. Manifestó que: “Esta iniciativa ha sido consensuada en el marco de la democracia

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 75

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 79

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 88

consolidada.”⁸⁸ Continuó describiendo el escenario internacional luego de la caída del Muro de Berlín, caracterizado por altos niveles de incertidumbre que impedían fijar hipótesis de conflicto de carácter estático y el surgimiento de nuevos conceptos como los de amenazas y riesgos para orientar las políticas de defensa. Observó que ello provocó la necesidad de: “readaptar las misiones y funciones de sus fuerzas armadas, así como también los procesos de redimensionamiento y modernización de esas fuerzas, poniendo énfasis en la innovación tecnológica.”⁸⁹ Destacó del proyecto la concordancia de los instrumentos normativos que precisaron las bases del mismo – producto del consenso– con el pensamiento estratégico cuyo eje central era la integralidad de la defensa. También resaltó haberse aprovechado y profundizado la necesidad de la acción conjunta, de la conducción política y de la integración regional. En su descripción del contenido subrayó particularmente: las modalidades de empleo de las FFAA, particularmente en cuanto a las misiones de paz; el cambio profundo en búsqueda de la excelencia del personal, privilegiando la calidad sobre la cantidad; la priorización en cuanto al equipamiento, ya sea en su recupero, modernización y/o adquisición; la novedosa incorporación de un modelo racional de planeamiento, programación y presupuestación con el fin de hacer un uso eficaz y eficiente de los recursos asignados. Finalmente expresó: “Señor presidente: estamos marcando un hito en la historia institucional argentina y, definitivamente, estamos estableciendo la conducción de la política en el área de la defensa.”⁹⁰

- Senador Nacional Berhongaray: inició su exposición considerando al proyecto como complementario a los procesos que ya se venían desarrollando desde el retorno de la democracia, donde el tema de la necesidad de reestructurar, reformular y reformar las fuerzas armadas aparecía como central. Opinó y presentó observaciones sobre algunos conceptos como la disuasión, la integración regional, las modalidades de empleo, la conjuntes, el despliegue y el desarrollo de la investigación en tecnologías duales. Expresó que nuestras FFAA eran consideradas como las más subordinadas al poder político de toda la región, pero también que se había acabado aquello de que los asuntos de defensa eran exclusividad de los militares. Manifestó que: “con este proyecto estamos tratando de hacer más eficiente –sin ingenuidades y, obviamente,

⁸⁸ Congreso de la Nación Argentina. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación. Buenos Aires: 4ta Reunión, 3ra Sesión Ordinaria, 18/19 de marzo de 1998. p. 1264

⁸⁹ *Ibidem*. p. 1264

⁹⁰ *Ibidem*. p. 1269

sin agresividades– el empleo de los recursos nacionales y de los dineros asignados a nuestras Fuerzas Armadas y a todo el sistema de defensa”⁹¹. Finalmente planteó algunas dudas en relación a las disposiciones presupuestarias.

- Senador Nacional Romero Feris: inició su exposición diciendo que este proyecto podía llegar a constituirse en el inicio de un camino que permitiría darle un nuevo perfil a una de las instituciones fundacionales de la Nación. Manifestó que estaban dando cumplimiento al mandato constitucional de dictar normas para la organización y gobierno de las FFAA. También que en el nuevo orden mundial se reemplazaron las hipótesis de conflictos por los escenarios estratégicos, obligando la redefinición de los roles y los objetivos de las FFAA, y en consecuencia, su estructura y equipamiento. En este sentido expresó que: “las fuerzas armadas solo tienen posibilidad de cumplir con ese mandato constitucional en la medida en que respondan a criterios de profesionalismo y eficiencia que les permitan actuar en el nuevo escenario mundial...”⁹² Manifestó que las FFAA no estaban en posibilidad de responder eficientemente a los requerimientos que se imponían en el nuevo contexto ante la obsolescencia del equipamiento, las bajas expectativas profesionales, el deterioro salarial y la persistencia de un diseño estructural inadecuado y antiguo que evidenciaba ineficiencias al momento de actuar. Resaltó que ante las crecientes demandas de la sociedad argentina, “la optimización de los gastos e inversiones debe constituir una prioridad de insoslayable observancia”⁹³ Asimismo, subrayó que la cuestión relativa al sistema educativo revistaba una vital importancia.
- Senador Nacional Aguirre Lanari: inició su exposición mencionando los cambios en el escenario global, señalado como la tecnología y la cooperación internacional juegan un rol fundamental en el redimensionamiento de la defensa nacional. En este sentido señaló como la tecnología obligaba al perfeccionamiento profesional y a la capacitación permanente del personal de las FFAA. Resaltó la necesidad de un presupuesto adecuado, tanto para el equipamiento y como para la sustentación de las fuerzas, afirmando que sin ello no es posible garantizar la defensa nacional. Estimó que: “los criterios de eficiencia y productividad no pueden quedar de lado en esta reforma”⁹⁴, que los ascensos en los grados superiores debían basarse prioritariamente en el mérito y la capacitación profesional y, que era preciso incrementar el tiempo de

⁹¹ *Ibíd.* p. 1270

⁹² *Ibíd.* p. 1275

⁹³ *Ibíd.* p. 1275

⁹⁴ *Ibíd.* p. 1276

permanencia de los cuadros para aprovechar el capital humano atesorado. Expresó que la aprobación del proyecto significaba el cumplimiento del mandato constitucional que asigna al Congreso de la Nación la tarea de fijar las FFAA en tiempos de paz y guerra y dictar normas para su organización y gobierno (artículo 75 inciso 27).

- Senador Nacional Avelín: en su breve exposición resaltó la necesidad de brindar un apoyo económico a las FFAA para perfeccionarlas e incorporar tecnología a fin de estar a la altura de las fuerzas armadas del mundo.
- Senador Nacional Ulloa: inició su exposición diciendo que la reestructuración del sistema de defensa se insertaba dentro del proceso de transformación del Estado que estaba llevando a cabo, y que tenía como objetivo adecuar el sistema de defensa a las nuevas realidades nacionales e internacionales. Al mismo tiempo señaló que “optimiza su capacidad para cumplir con la máxima eficiencia –máxima eficacia con el menor costo– con la finalidad de defensa impuesta por la Constitución Nacional y los roles derivados de ella, de las leyes pertinentes y de la política de defensa”.⁹⁵ Manifestó que la reestructuración de las FFAA se concebía de forma tal que al asignar responsabilidades y medios para cumplir sus funciones, se evitaran duplicaciones de esfuerzos y recursos. Además, como parte de las lecciones aprendidas de la Guerra de Malvinas, se estaba otorgando prioridad al accionar conjunto tanto en las previsiones estratégicas, como en la organización, equipamiento, doctrina y adiestramiento. También realizó algunas observaciones respecto del incremento presupuestario, la racionalización del personal y el sistema de capitalización par el régimen de retiros y pensiones militares. Finalizó sus palabras expresando que el proyecto, al margen de lo que implicaba desde de punto de vista financiero y organizativo, significaba algo fundamental: “el reencuentro de la política y la ciudadanía con nuestras Fuerzas Armadas.”⁹⁶
- Senador Nacional Del Piero: se limitó a expresar algunos aportes para ser tenidos en cuenta, ya se durante una futura reglamentación y/o control parlamentario. Al respecto, observó la incorporación del concepto “estrategia disuasiva” –al cual considera heredado de la Guerra Fría– prefiriendo la idea de una “política de defensa

⁹⁵ *Ibidem.* p. 1279

⁹⁶ *Ibidem.* p. 1281

cooperativa”⁹⁷ que hubiera dado una señal más de que se ha desterrado definitivamente las hipótesis de conflicto con los países vecinos.

- Senador Nacional León: su discurso expositivo fue extenso y por momentos alejado de la temática particular de la reestructuración, razón por la cual fue interrumpido tanto por el presidente de la Cámara como por otro senador. Evidenció su preocupación por una realidad internacional desnacionalizante, convocando recordar el derecho a la legítima defensa en el marco del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Entre otros aspectos también hizo una defensa de la capacidad nacional de producción y desarrollo de materiales para la defensa frente a los procesos privatizantes.
- Senador Nacional Menem: explicó como esta iniciativa era el resultado de la continuidad de otras regulaciones como la Ley de Defensa y de Seguridad Interior, como también la consecuencia del proceso de transformación del Estado que se venía desarrollando. Manifestó que era necesario establecer un programa completo y pormenorizado que permitiera tornar eficaces a las FFAA en el cumplimiento de sus responsabilidades. Particularmente destacó que la reestructuración tenía varios ejes fundamentales, entre ellos mencionó “la profesionalización, la eficacia disuasiva, el profesionalismo, la modernización y la actualización tecnológica.”⁹⁸ El Senador expresó con orgullo que el cumplimiento de las misiones de paz eran parte de esa reestructuración, y que obedecían a los nuevos roles asignados en función de los cambios producidos en el país y en el contexto internacional.

La síntesis de las exposiciones de los distintos legisladores desarrolladas precedentemente, nos permite inferir el espíritu del legislador durante su tratamiento parlamentario. Resultando evidente la reafirmación de la necesidad de profundizar, dar continuidad y complementar la política pública de defensa iniciada desde el retorno de la democracia, que como vimos anteriormente, se sustenta en tres principios laminares (control civil sobre las FFAA, supresión de hipótesis de conflicto con países vecinos y separación orgánica-funcional entre la defensa nacional y la seguridad interior) y se materializó con la promulgación de las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia.

⁹⁷ *Ibidem.* p. 1281

⁹⁸ *Ibidem.* p. 1285

Esta profundización, continuidad y complementariedad de la política de defensa en sus distintas dimensiones (estratégica, internacional y política militar), declamada en los distintos debates parlamentarios para la modernización y reestructuración de las evidenció la necesidad de:

- Cumplir el mandato constitucional que asigna al Congreso de la Nación la tarea de fijar las FFAA en tiempos de paz y de guerra y dictar las normas para su organización y gobierno (artículo 75 inciso 27).
- Consolidar la conducción de la política en el área de la defensa.
- Armonizar la política de defensa con la política exterior.
- Recrear instrumentos de toma de decisiones, principalmente de los instrumentos de conducción política y de gestión.
- Incorporar un modelo racional de planeamiento, programación y presupuestación con el fin de hacer un uso eficaz y eficiente de los recursos asignados a las FFAA.
- Privilegiar el accionar militar conjunto para alcanzar la mayor capacidad efectiva con eficiencia, integrando operativamente las FFAA, tanto en las previsiones estratégicas, organizativas, equipamiento, doctrina y adiestramiento.
- Disponer de un instrumento militar apto y con plena capacidad para cumplir con todas las misiones que se le asignen.
- Racionalizar administrativa y financieramente a las FFAA, optimizando el gasto, reduciendo superposiciones, duplicaciones, reordenando procesos administrativos, normalizando y estandarizando material, incorporando tecnología, privilegiando calidad sobre la cantidad de personal, etc.

Estructura, alcance y contenido

La Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 fue sancionada por el Congreso de la Nación Argentina el 18 de marzo de 1998, promulgada el 3 de abril y finalmente publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 8 de abril del mismo año.⁹⁹ Se estructura en seis títulos que contienen treinta y seis artículos.

El Título I “Principios fundamentales” (artículos 1° al 5°) establece el alcance de la ley precisando las bases políticas, orgánicas y funcionales para la reestructuración de las FFAA. Lo hace poniendo en concordancia instrumentos normativos de nuestra política de defensa (Ley de Defensa Nacional, Ley de Seguridad Interior, artículo 51 de la Carta

⁹⁹ Boletín Oficial de la República Argentina N° 28.874 del 8 de abril de 1988.

de la Organización de las Naciones Unidas) con el pensamiento estratégico nacional, aspecto que se expresa en la búsqueda de capacidades para lograr una eficaz estrategia disuasiva que contribuya a la paz y seguridad internacional, particularmente en nuestra región.

En el artículo 4°, de manera muy concreta define los objetivos a lograr, los cuales pueden ser expresados como: obtener calidad profesional en el personal de cuadros; lograr eficiencia organizacional y eficacia operativa de las unidades; mantener la aptitud permanente de los comandos y estados mayores para desempeñar sus funciones de conducción, asistencia y asesoramiento en todos los niveles; disponer ante situaciones de conflicto previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización; contar con afectaciones presupuestarias para satisfacer las exigencias impuestas, eliminando gastos o erogaciones no contribuyentes; jerarquizar el personal militar mediante remuneraciones adecuadas a su función, incrementando simultáneamente sus exigencias de dedicación al servicio y capacitación.

Finalmente, como parte de las bases y último principio fundamental, el artículo 5° de la Ley prioriza el accionar militar conjunto y la integración operativa de las fuerzas, aspecto que se extiende a las fuerzas de seguridad en las funciones de apoyo logístico y al ámbito combinado con otros países de la región o contingentes de las Naciones Unidas.

El Título II “Disposiciones generales para la reestructuración” (artículos 6° al 10°) establece normas detalladas tendientes a asegurar la correcta implementación del proceso. Para ello, en primer lugar en su artículo 6°, enuncia los distintos tipos de operaciones que, como modalidades de empleo, deberán ser consideradas por el instrumento militar, ellas son: convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación; en apoyo de la seguridad en el marco de la Ley de Seguridad Interior; en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos (en caso de emergencias o desastres naturales); y operaciones en el marco de las Naciones Unidas. En relación a estas últimas operaciones, el Senador Nacional Jorge Antonio Villaverde, cuando presidía la Comisión de Defensa Nacional del Senado expresó: “Las misiones de paz son la resultante de un pensamiento estratégico nacional en el campo de las nuevas funciones de las fuerzas armadas.”¹⁰⁰ Aquí se observa claramente una posición surgida de la nueva

¹⁰⁰ Congreso de la Nación Argentina. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación. Buenos Aires: 4ta Reunión, 3ra Sesión Ordinaria, 18/19 de marzo de 1998. p. 1267

interpretación del contexto global, a la luz de la relación y necesidades de la política exterior y la política de defensa.

También, en relación a la dimensión internacional de la política de defensa y a los efectos de considerar requerimientos por parte de las FFAA ante eventuales acuerdos, el artículo 7° da un paso muy grande hacia adelante, estableciendo que se debe analizar el probable desarrollo de un sistema de defensa regional, más precisamente en el marco del Mercosur.

Relacionado con la organización a definir para las FFAA, en los artículos 8°, 9° y 10° establece una serie de criterios de eficiencia organizativa que contempla los siguientes aspectos: división del territorio en áreas estratégicas dotadas de un comando conjunto con la misión de elaborar el planeamiento y la doctrina operacional correspondiente; supresión de comandos intermedios que no tengan finalidad práctica; reducción y normalización de estructuras administrativas con prevalencia del factor humano tecnológico sobre lo cuantitativo; agrupamiento de unidades en áreas geográficas; racionalización de procedimientos en distintas tareas y funciones (instrucción, adiestramiento, mantenimiento, abastecimiento, infraestructura); aprovechamiento de la capacidad instalada compartiendo el uso de instalaciones y facilidades; priorización a la capacidad de despliegue rápido y a la conformación de agrupamientos de armas combinadas o fuerzas de tareas por sobre unidades puras; y concentración de unidades.

El Título III “Disposiciones relativas al personal” (artículos 11° al 16°) establece una serie de normas y criterios de eficiencia que buscan, fundamentalmente, privilegiar la calidad del personal por sobre la cantidad, adecuar el sistema educativo de las FFAA a la estructura educativa nacional, aprovechar capacidades, reducir costos y articular la conformación de los efectivos.

Particularmente, el artículo 12° habla de alcanzar la excelencia aplicando el concepto de promoción por selección y vacante, permitiendo prolongar el tiempo de permanencia en actividad para aprovechar la experiencia adquirida por el personal. Busca también racionalizar efectivos, asegurando una correcta proporción entre el cuerpo comando y el cuerpo profesional, el cual debe ser reducido, evitando además los costos de su capacitación al poder ser reclutados del sistema educativo general.

En búsqueda de un mutuo aprovechamiento de capacidades, eliminación de superposiciones y mejor inserción del personal en el medio cultural educativo general, el artículo 13° establece que los sistemas educativos de las FFAA se adecuarán con la

estructura educativa nacional. Esta adecuación educativa y el criterio de excelencia hicieron necesario establecer requisitos para el ascenso a suboficial superior y oficial superior, lo cual quedó explicitado en el artículo 14°.

Relacionado con la articulación de efectivos en tiempo de paz, el artículo 11° establece que los mismos se constituirán con personal en actividad con dedicación permanente, complementado con personal en actividad incorporado por períodos determinado y con el personal de las reservas.

El Título IV “Del equipamiento para la defensa nacional” (artículos 17° al 23°) establece fundamentalmente responsabilidades y criterios de eficiencia. En primer lugar, el artículo 17° otorga al Ministerio de Defensa la responsabilidad de evaluar y decidir sobre los requerimientos para el equipamiento de las fuerzas que mejor contribuyan a las capacidades necesarias para el logro conjunto de los objetivos de la defensa nacional, propendiendo a la racionalización, sistematización y normalización de los materiales de las fuerzas. El Estado Mayor Conjunto, según el artículo 18°, asiste y asesora al Ministro de Defensa sobre la aptitud y aceptabilidad del equipamiento sobre la base del planeamiento militar conjunto.

Para analizar el equipamiento, el artículo 19° establece una priorización de alternativas (recuperar material fuera de servicio, modernizar el material disponible o incorporar nuevo material) sobre la base de la aptitud, factibilidad y aceptabilidad en relación a las capacidades operativas a retener y/o previstas. En relación a la incorporación de material nuevo se prioriza aquellos que potencien la capacidad disuasiva, faciliten la normalización y contribuyan a nuevos desarrollos tecnológicos. Específicamente el artículo 20° prioriza la incorporación de sistemas de armas que incluyan transferencia tecnológica y dispongan del equipamiento para el adiestramiento simulado.

Respecto de la producción para la defensa, el artículo 21° busca impulsar la investigación en tecnologías duales (militares-civiles), estimular la intervención privada, promover la asociación con otros países y asegurar aquellas capacidades logísticas determinantes por su dificultad de obtención en momentos de crisis.

El Título V “Financiamiento” (artículos 24° al 29°) establece una serie de disposiciones que: ordena programáticamente los recursos que se asignen a la función Defensa; incrementa progresivamente los recursos presupuestarios; asigna las economías producto de la racionalización de personal a la recomposición salarial y el producido de la venta de inmuebles a la reorganización, recuperación logística y/o

reequipamiento; ordena elevar una propuesta que permita al sistema de retiros y pensiones militares funcionar por reparto y capitalización; implementa el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S-3P) para presupuestar las necesidades de las fuerzas y efectuar el control de gestión de los fondos.

Finalmente, el Título VI “Disposiciones transitorias” (artículos 30° al 36°) establece: la creación de una Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración Militar en el ámbito del Congreso de la Nación; la revisión de la ley a los cinco años; y la fijación de plazos para que el Ministerio de Defensa elabore normas y propuestas asociadas al contenido de las disposiciones establecidas en los Títulos precedentes.

Podemos resaltar como la búsqueda de capacidades para alcanzar esa estrategia disuasiva con un empleo operativo eficaz del IM, va necesariamente acompañado de criterios de eficiencia operativa, logística, administrativa y financiera, materializados en distintas líneas de acción: adopción de previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización; cooperación regional; integración operativa de las FFAA; adecuación orgánica; racionalización y priorización de gastos; jerarquización y capacitación del personal; promoción de la transferencia tecnológica, la simulación y el uso dual; sistematización y normalización de materiales; etc.

Avances en el cumplimiento de sus disposiciones

Habiendo descripto la estructura, el alcance y el contenido de la Ley de Reestructuración de las FFAA, empezamos a transitar a partir de ahora el proceso de indagación y análisis del plexo normativo derivado o vinculado con la mencionada ley a los fines de poder determinar los avances producidos en el cumplimiento de sus disposiciones. Desde ya se adelanta que sostendremos que la ley ha sido cumplida e implementada en muchos de sus aspectos los cuales se detallan a continuación.

En este sentido, en el Anexo 2, hemos relacionado cada uno de los distintos artículos de la LRFFAA con aquellos decretos y/o resoluciones ministeriales que, habiendo dado su visto y considerando a la mencionada ley, facilitaron su implementación, permitiéndonos de esta manera argumentar sobre el grado de avance en el cumplimiento de sus disposiciones. Para ello, resaltaremos de manera particular aquellas decisiones, directivas y/o acciones principales que materializaron el cumplimiento de los principios y disposiciones de la mencionada ley.

Comenzando por el Título I (Principios fundamentales), como contribuyentes a la política de defensa, a la definición de las misiones de las FFAA, a las previsiones ante situaciones de conflicto, a la integración operativa de las fuerzas, a la alta capacitación profesional, a la conformación de comandos y estados mayores capacitados y entrenados, podemos destacar las siguientes: la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Dto. N° 1691/06); las Directivas de Política de Defensa Nacional 2009 y 2014 (DPDN, Dto. N° 1714/09 y Dto. N° 2645/14); el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN, Dto. N° 1729/07); la conformación del Comité de Modernización de la Formación Profesional Militar de Oficiales de las FFAA (RMD N° 1587/10); la creación del Centro Educativo de las Fuerzas Armadas (CEFA, RMD N° 1427/06); la Creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas (ESGCFFAA, Dto. N° 1169/06); creación del Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (IIFFAA, RMD N° 200/00); la Directiva General de Planeamiento para el Adiestramiento Militar Conjunto (RMD N° 429/11); el Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC, RMD N° 940/07); el Plan Plurianual de Equipamiento Conjunto para Operaciones Militares de Paz (PECOMP, RMD N° 1501/10); capacitaciones conjuntas para la actividad antártica, inteligencia, acción sobre minas, buceo militar, operaciones de paz (RMD N° 1514/10, RMD N° 1515/10, RMD N° 1516/10, RMD N° 1517/10 y RMD N° 1518/10).

Relacionado con el Título II (Disposiciones Generales para la Reorganización), como decisiones, directivas y/o acciones contribuyentes a las modalidades de empleo del IM, lineamientos para su organización, despliegue y, racionalización de procedimientos de instrucción, adiestramiento, mantenimiento, abastecimiento y atención de infraestructura, podemos señalar las siguientes: participación en las operaciones de paz de las Naciones Unidas en la región de Kosovo (Dto. N°875/99); el Operativo Integración Norte (RMD N° 860/18); la Directiva para la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias (RMD N° 297/14); la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Dto. N° 1691/06); la Matriz Común para la Estructura Orgánico-Funcional de la Conducción Superior de las FFAA (RMD N° 1633/10); Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN I y II, RMD N° 1587/07 y N° 123/11); Creación del Curso Conjunto de Piloto de Helicóptero (COPHEL, RMD N° 103/09); establecimiento de la sede del CEFA en el predio de la ESG (RMD N° 1078/09).

En relación con el Título III (Disposiciones relativas al personal), como acciones contribuyentes a la conformación de los efectivos, la búsqueda de la excelencia profesional y la adecuación del sistema educativo de las FFAA en consonancia con la estructura educativa nacional, podemos mencionar: el establecimiento del Régimen de Incorporación de Personal Militar en Actividad por Períodos Determinados (Dto. N° 462/03); creación de la Comisión Especial para la Evaluación del Sistema de Educación, Formación y Capacitación de las FFAA y del Consejo Consultivo para la Reforma Educativa de las FFAA (RMD N° 210/05 y N° 768/06); la reforma institucional de los Institutos Universitarios y Estatutos (RMD N° 871/07); la incorporación de materias al Plan de Estudios de las Carreras de los Institutos de Formación de las FFAA (RMD N° 872/07); las pautas para la modernización de la formación profesional básica de los oficiales de las FFAA (RMD N° 1648/10); Planes de Estudios de las Licenciaturas en Recursos Aeroespaciales, en Conducción y Gestión Operativa y Recursos Navales para la Defensa (RMD N° 20/11 y N° 1371/11); el Plan Liceos 2010 (RMD N° 228/10 y su modificatoria RMD N° 228/10).

Continuando con el Título IV (Del equipamiento para la defensa nacional), como acciones contribuyentes a la decisión sobre los requerimientos para el equipamiento de las fuerzas, la racionalización, sistematización y normalización de los materiales, las responsabilidades del EMCFFAA, las alternativas y criterios para analizar el equipamiento, la incorporación de sistemas de armas y la producción para la defensa, debemos destacar: la creación del Sistema Integrado de Inversiones para la Defensa (SIGID, RMD N° 626/07, actualizado como SIGID II por la RMD N° 1441/08); la creación del Sistema de Homologación de Productos, Procesos y Servicios para la Defensa (RMD N° 1603/08); la definición de la composición, funciones y Reglamento de Organización del Comité de Logística Conjunta (RMD N° 262/09); la publicación y aplicación del Manual para la Identificación, la Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión de la Defensa Basados en Capacidades (RMD N° 1119/09); la creación del Sistema de Catalogación de Medios para la Defensa (SICATDEF, RMD N° 144/2011); la creación del Sistema de Normalización de Medios para la Defensa (RMD N° 901/11).

En cuanto al Título V (Financiamiento) y dejando de lado los aspectos cuantitativos asociados a los recursos presupuestarios como fuera expresado en la limitaciones del presente estudio, como medidas contribuyentes a los procesos de elaboración de los presupuestos de las FFAA y al control de gestión de los fondos a través del Sistema de

Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), podemos mencionar: la creación del Sistema Integrado de Inversiones para la Defensa I y II (SIGID I y II, RMD N° 626/07 y N° 1441/08); la creación del Sistema de Evaluación y Control de Ejecución de Planes, Programas y Proyectos de Investigación y Desarrollo para la Defensa (RMD N° 1480/07); la creación del Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa y su reglamentación (SIPRED, RMD N° 54/11 y 18/13); la Directiva General para la Elaboración del Presupuesto en la Jurisdicción Defensa (RMD N° 220/11).

En relación al Título VI (Disposiciones transitorias) podemos afirmar que en general no fueron cumplidas en tiempo y forma. Por ejemplo, la creación de la Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración Militar no fue materializada en los términos expresados para su conformación y funciones, ya que simplemente la ley no fue revisada ni reglamentada en los plazos establecidos.

Finalmente, luego de haber identificado y analizado quince decretos presidenciales y más de cien resoluciones ministeriales, podemos afirmar conceptualmente y en términos generales que el grado de cumplimiento de la LRFFAA ha sido:

- “Muy alto” en aquellos principios y/o disposiciones relacionadas con aquellos aspectos definidos como centrales por la política de defensa, como: la fijación de las misiones de la FFAA; la adopción de previsiones políticas y estratégicas; la priorización de la acción militar conjunta en las previsiones estratégicas, la organización, el equipamiento, la doctrina y el alistamiento; las modalidades de empleo del IM; la constitución de los efectivos en tiempos de paz; la capacitación y educación del personal; la adecuación de los sistemas educativos de las FFAA en consonancia con la estructura educativa nacional; la gestión eficiente de los procesos para el equipamiento de las FFAA; la presupuestación de las necesidades y el control de gestión de fondos utilizando el S-3P.
- “Medio” en aquellas disposiciones vinculadas a la organización y al diseño de las FFAA, como por ejemplo: la supresión de comandos intermedios; la reducción de estructuras administrativas y burocráticas; el agrupamiento de unidades; despliegue en función al probable empleo; y aspectos relacionados con algunos de los factores componentes de las capacidades militares, como los medios, la infraestructura, la doctrina y el adiestramiento.
- “Bajo” e incluso nulo, en aquellas disposiciones relacionadas con el financiamiento y los recursos presupuestarios previstos.

CAPÍTULO 4

La ley N° 24.948 y su impacto en la política de Defensa

Habiendo analizado detalladamente “qué” grado de avance tuvieron en su cumplimiento las distintas disposiciones establecidas en la LRFFAA, en este capítulo buscamos indagar, relacionar y valorar “cómo” la ley N° 24.948, a través de su normativa derivada y/o asociada, impactó sobre las distintas dimensiones de la política de defensa argentina, particularmente sobre uno de sus principios liminares y prioridades, el “control civil de la defensa”. Para ello, resulta oportuno retomar el alcance y contenido de la elucidación conceptual sobre la conducción civil de la política de defensa desarrollada en nuestro marco teórico.

Su conceptualización nos ayuda a ordenar, identificar, vincular e interpretar aquellas disposiciones de la ley que fueron implementadas y que contribuyeron sistemáticamente, a la consolidación de las decisiones fundamentales de las autoridades políticas en aquellos aspectos medulares de la política de defensa a través del Ministerio de Defensa, por la autoridad delegada del Presidente de la Nación conforme a la Constitución y la normativa vigente.

Asimismo, nos permite empezar a distinguir y apreciar aquellos lineamientos político-estratégicos y/o criterios de eficacia y eficiencia que facilitaron el fortalecimiento de la gestión integral e integrada del IM materializado en la acción militar conjunta.

Dejando de lado el ordenamiento estructural y temporal utilizado durante el análisis del grado de avance en el cumplimiento de las disposiciones de la LRFFAA en el capítulo anterior, pasamos ahora a un ordenamiento conceptual basado en las distintas dimensiones de la política de defensa.

Impacto en la dimensión estratégica

Como vimos anteriormente, el alcance de la dimensión estratégica de la política de defensa abarca aquellas acciones institucionales implementadas para anticipar escenarios, prevenir y/o responder desafíos, situaciones de riesgo, conflictos o amenazas potenciales o efectivas que sean producto de agresiones estatales de origen externo que pongan en peligro los intereses nacionales y requieran del empleo efectivo y/o disuasivo de las FFAA.

Asimismo, hemos analizado y conceptualizado la conducción civil de la política de defensa, destacado aquellas funciones que debe asumir el poder ejecutivo a través del ministerio de defensa para ejercerla con eficacia y eficiencia. Particularmente como funciones vinculadas con la dimensión estratégica de la política de defensa podemos destacar: la institucionalización y estructuración de las relaciones entre los funcionarios civiles y militares para formular la política de defensa; la distribución y definición de responsabilidades para gestionar las demandas e intereses de las FFAA; la definición de las misiones y funciones del IM; y la determinación de las amenazas y riesgos a ser tenidos en cuenta en la defensa de los intereses nacionales.

Teniendo en cuenta los párrafos precedentes, vincularemos ahora la LRFFAA y su normativa derivada y/o asociada, identificando aquellas decisiones fundamentales que, como ejercicio de la conducción civil de la política de defensa, impactaron en su dimensión estratégica.

Comenzamos por el artículo 2° de la ley, el cual expresa que “la política de defensa implica la protección de los intereses vitales de la Nación Argentina...que se sustenta en lograr consolidar e incrementar las capacidades espirituales y materiales que tornen eficaz una estrategia disuasiva...”. Luego, el artículo 4° establece claramente que la reestructuración y modernización de las FFAA debe asegurar disponer de “previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización que permitan, ante situaciones de conflicto, incrementar en plazos cortos las capacidades operativas de nuestras fuerzas armadas.” Asimismo, el artículo 26° de la ley, señala como una importante herramienta de gestión la implementación del “Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P)”.

Siguiendo cronológicamente con la normativa derivada y/o asociada de la ley, podemos considerar como las decisiones más importantes concomitantes con la dimensión estratégica de nuestra política de defensa a las siguientes: la definición de los criterios estructurantes del IM, como su misión principal y subsidiarias, el diseño de fuerzas y la priorización de capacidades militares (Directiva de Organización y Funcionamiento de las FFAA, Dto. N° 1691/2006); la disposición y el encuadramiento del proceso de definición estratégica mediante el establecimiento del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN, Dto. N° 1729/07); la concepción y el

posicionamiento estratégico de la República Argentina expresados en las Directivas de Política de Defensa Nacional (Dto. N° 1714/09, Dto. N° 2645/14 y Dto. N° 703/18)¹⁰¹.

Comenzando por el Dto. N° 1691/06 que aprobó la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, podemos observar como en sus considerandos manifiesta la voluntad política de explicitar parámetros claros, donde la modernización y adecuación del IM debe “continuar de manera progresiva, planificada y en función de las nuevas condiciones y exigencias imperantes”. En este sentido, hace referencia a las condiciones externas de carácter estratégico, tanto globales como regionales, a las condiciones internas de carácter político-institucional y económico-presupuestario, y por último, a las condiciones operativas tanto conjuntas como combinadas del IM.

Esta directiva explicita la misión principal del IM, de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, como el elemento ordenador del diseño de fuerzas, doctrina y relaciones orgánico-funcionales de las FFAA. Establece las misiones subsidiarias (participación de las FFAA en el marco de operaciones multilaterales de las Naciones Unidas, participación en operaciones de seguridad interior previstas en la Ley N° 24.059, participación en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos y participación en la construcción de un sistema de defensa subregional) y las consideraciones particulares condicionantes sobre las mismas.

Define aspectos esenciales respecto de: la concepción y condiciones de empleo efectivo del IM; los roles y funciones del EMCFFAA; el rediseño de las FFAA según la concepción, posicionamiento y actitud estratégica defensiva de la Nación Argentina; por último, la orientación para la priorización de las capacidades militares del IM y su equipamiento.

Como acción institucional eficaz y eficiente tendiente a anticipar, prevenir y/o responder frente a situaciones de conflicto, este decreto particularmente establece como “principio fundamental” entender al Instrumento Militar de la Nación como un instrumento integrado, cuya naturaleza, concepción, organización y doctrina de empleo se ajuste a la acción militar conjunta como criterio básico y esencial para la obtención de la máxima capacidad operacional. En este sentido, la directiva determina que el EMCFFAA, constituye la máxima instancia castrense de asistencia y asesoramiento al Ministerio de Defensa (MINDEF) en materia estratégica-militar y es el órgano responsable del empleo de los medios militares en tiempos de paz. Para ello, establece

¹⁰¹ La DPDN 2014 (Dto. N° 2645/14) complementó y actualizó la DPDN 2009 (Dto. 1714/09) y la DPDN 2018 (Dto. N° 703/18) fue derogada mediante el Dto. N° 571/2020

las relaciones con los EEMMGFFAA, ejerciendo el control funcional sobre los mismos, y en virtud de las misiones que este reciba, el control operacional sobre los elementos de las FFAA que se le asignen.

Para atender dicha responsabilidad operacional la mencionada norma dispone de la creación de una instancia de naturaleza unificada, un Comando Operacional, responsable del adiestramiento militar conjunto, del control de las ejercitaciones conjuntas, de la elaboración del planeamiento estratégico operacional y de la ejecución de las operaciones militares. Asimismo, mientras el planeamiento estratégico no proponga lo contrario, dispone que dicho Comando asume las tareas establecidas en el acápite “a” del artículo 8° de la LRFFAA, relacionadas con la necesidad de disponer de comandos conjuntos de áreas estratégicas con la misión de realizar estudios y previsiones de carácter estratégico operacional y de elaborar las doctrinas correspondientes.

Otra decisión fundamental en la dimensión estratégica se materializa en relación con el planeamiento estratégico militar, específicamente en cuanto al proceso de diseño del IM, ya que introduce y potencia el criterio del planeamiento por “capacidades”, reemplazando el paradigmático modelo basado en hipótesis de conflicto. Ello, en consonancia con los principios liminares de la política de defensa definidos en el Consenso Básico de nuestra política pública de Defensa.

En relación a la decisión fundamental de la política de defensa de disponer y encuadrar el proceso de definición estratégica, cabe mencionar al Dto. N° 1729/07, por medio del cual se estableció el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN). En los considerandos del mencionado decreto se expresa claramente que este ciclo de planeamiento es uno de los componentes más trascendentes del SDN a los efectos de la modernización del IM, condición indispensable para el eficaz cumplimiento de su misión y la eficiencia en la administración y empleo de los distintos factores y/o subsistemas componentes de las capacidades militares (el material, la infraestructura, los recursos humanos, la información, la logística, el adiestramiento, la doctrina y la organización). En referencia a la naturaleza conjunta del IM, sostiene que la existencia de un adecuado y definido proceso de elaboración del planeamiento es fundamental para que la acción militar conjunta se ejecute efectiva y eficazmente.

Podemos afirmar que el CPDN institucionaliza el proceso que permite materializar las previsiones políticas y estratégicas de la política de defensa partiendo de una clara definición de procedimientos, fases, documentos a elaborarse y asignación de tareas

para cada una de las distintas instancias intervinientes. Todo ello, a los fines de “permitir la formulación, la ejecución y la supervisión de la política de defensa nacional, del planeamiento estratégico militar correspondiente y del planeamiento específico y contribuyente de cada una de las FFAA”.

El primer documento que da inicio al CPDN es la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), la cual es suscripta por el Presidente de la Nación mediante un decreto a propuesta del Ministerio de Defensa (MINDEF). Esta directiva de carácter sectorial explicita los lineamientos centrales de la Política de Defensa y determina los criterios y/o parámetros que orientan la organización, el funcionamiento, la planificación, el empleo y la administración de los recursos de manera coherente y articulada con la política nacional.

Una vez emitida la DPDN, el EMCFFAA desarrolla el Planeamiento Estratégico Militar (PEM) correspondiente, el cual se materializa en los siguientes documentos: la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL), la Directiva Estratégica Militar (DEMIL) y los Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo (PMCP, PMMP y PMLP). Los EEMMGFFAA serán los responsables de la elaboración del planeamiento específico contribuyente.

Todo este proceso decisorio fundamental para la política de defensa en su dimensión estratégica que constituye el CPDN, se completa y retroalimenta con la supervisión por parte del MINDEF. Esta supervisión se desarrolla “a los efectos de controlar el desarrollo del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) y disponer eventualmente las correcciones necesarias a los contenidos de las directivas y planes que componen el mismo, así como a las acciones y medidas que de éste pudieran derivarse”¹⁰².

La DPDN resulta el documento decisorio de mayor impacto en la dimensión estratégica de la política de defensa ya que en ella se pueden identificar decisiones fundamentales estructuradas en base a: un diagnóstico o apreciación estratégica de los distintos escenarios de defensa a nivel global y regional, los cuales evidencian tendencias e identifican desafíos, riesgos y/o amenazas a los intereses nacionales; una clara explicitación de la concepción y del posicionamiento estratégico nacional en materia de defensa, la cual incluye los aspectos centrales de la política de defensa y las

¹⁰² Decreto N° 1729/2007. Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

acciones generales destinadas a prevenir, anticipar y/o enfrentar los desafíos, riesgos y/o amenazas identificados en la apreciación de los escenarios; por último, una serie de instrucciones para permitir la instrumentación de la política de defensa y la política militar expresadas en términos de lineamientos, parámetros y/o criterios dirigidos tanto al MINDEF, como al EMCFFAA y a los EEMMGGFFAA abarcando múltiples aspectos (gobierno político de la Defensa Nacional, gestión logística y presupuestaria de la Defensa, investigación, desarrollo y producción para la Defensa Nacional, formación y capacitación para la Defensa, derechos humanos y políticas de género, planeamiento estratégico militar, diseño y evolución orgánica-funcional del IM, desarrollo de capacidades militares, innovación y evolución científico-tecnológica, adiestramiento, alistamiento, sostenimiento, etc.).

Particularmente la DPDN 2009 (Dto. N° 1714/09) en su capítulo II destaca que “la concepción, el posicionamiento y la actitud estratégica que conforman la Política de Defensa de la Nación encuentran en el concepto de "legítima defensa" el criterio esencial y ordenador sobre el cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado Argentino”. En este sentido, sostiene un modelo de carácter defensivo, rechazando políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia otros Estados. Asimismo, reconoce la importancia de la cooperación internacional como instrumento multilateral para la solución de conflictos, concibiendo su defensa en una doble dimensión autónoma-cooperativa.

En relación a los desafíos y riesgos que se presentan en los escenarios a nivel global y regional pondera la “persistencia de diferendos interestatales irresueltos en materia de soberanía territorial”, como es el caso de la ocupación ilegal y la presencia militar por parte del Reino Unido de Gran Bretaña en nuestras Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes. Observa además cómo la existencia de grandes espacios territoriales ricos en recursos naturales “serán objeto de reclamaciones soberanas en un futuro inmediato” constituyéndose en potenciales objetos de valor estratégico.

Asimismo, la DPDN 2014 (Dto. N° 2645/14), que complementó y actualizó la DPDN 2009, dio inicio a un segundo Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, ya que el primero concluyó con el “Plan de Capacidades Militares 2011”. Esta directiva reafirma la concepción, el posicionamiento y la actitud estratégica de la Política de Defensa argentina sosteniendo la identidad estratégica de carácter defensivo en su diseño de fuerzas. Destaca el desafío que representa la extensión de la plataforma

continental argentina en su afirmación soberana de derechos sobre el lecho y subsuelo marítimo hasta las trescientas cincuenta millas marinas.

Particularmente, señala como aspecto medular de la formulación de la actitud estratégica de carácter defensiva, la protección de los recursos naturales renovables y no renovables del territorio nacional. Sostiene que asegurar su disponibilidad como recursos estratégicos “es una forma tangible de materializar los intereses vitales de la Nación”. En este sentido, identifica y prioriza en determinados espacios del territorio nacional la protección de cuencas petroleras y gasíferas, áreas cultivables del circuito productivo y agropecuario, cuencas hidrográficas, áreas mineras y áreas naturales protegidas por su interés científico y tecnológico.

El segundo documento que da continuidad al CPDN es la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), directiva confeccionada por el EMCFFAA, la cual una vez aprobada por el MINDEF, da inicio al planeamiento estratégico militar propiamente dicho. El mismo se concreta en una secuencia de documentos de carácter secreto que también requieren de su correspondiente aprobación ministerial: la AREMIL, documento que aprecia la situación estratégica militar, tanto global como regional, buscando analizar e identificar tendencias, riesgos y/o amenazas militares a los intereses nacionales a fin de arribar a una definición estratégica militar que satisfaga la misión del IM y los objetivos establecidos por el PEN; la DEMIL, documento que explicita la resolución estratégica militar, orientando el modelo de fuerzas a conformar para los distintos plazos de planeamiento; por último, los Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo (PMCP, PMMP y PMLP). El PMCP concreta el plan operacional para el empleo efectivo del IM con las capacidades militares existentes. El PMMP materializa el plan de diseño del IM para su despliegue, la obtención y el desarrollo de las capacidades militares necesarias (concretado en el Proyecto de Capacidades Militares). Por último, el PMLP que constituye el plan para la evolución estratégica-tecnológica (materializado en el Proyecto del Plan Militar de Largo Plazo para la Investigación y Desarrollo).

Es muy importante destacar que, en función del horizonte de recursos disponibles para la Defensa y el riesgo dispuesto a asumir por la conducción política de la Defensa, una vez aprobado el Proyecto de Capacidades Militares por el MINDEF, se instituye el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL). Este documento rector, determina el “modelo posible” de evolución de las FFAA y es la base del Plan de Inversiones de Defensa (PIDEF) en el marco del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la

Defensa (SIGID), garantizando de esta manera la concordancia entre las capacidades militares requeridas y los proyectos de inversión militar que se formulen.

En síntesis, tanto la Directiva de Organización y Funcionamiento de las FFAA como el CPDN constituyen claros ejemplos de la conducción civil de la política de defensa en su dimensión estratégica, evidenciando aquellas funciones específicas que debe asumir la conducción política a través del MINDEF a la hora de institucionalizar y estructurar las relaciones civiles-militares, definir y distribuir responsabilidades, maximizar la efectividad del empleo de las FFAA y el uso eficiente de sus recursos humanos, materiales y financieros. Particularmente, el CPDN como proceso de ordenamiento decisional, permite disponer de previsiones estratégicas para emplear el IM, diseñar fuerzas desplegando y desarrollando capacidades militares y guiar su evolución para hacer frente con eficacia y eficiencia aquellas amenazas identificadas que afectan nuestros intereses nacionales.

Impacto en la dimensión internacional

Por similitud a lo desarrollado en los párrafos precedentes en relación a la dimensión estratégica, y considerando que la dimensión internacional de la política de defensa comprende aquellas acciones que se realizan desde la política de defensa como contribución a la política exterior del país, analizaremos ahora aquellas decisiones fundamentales de la política de defensa que la materializaron.

En primer lugar, quiero resaltar que uno de los principios fundamentales de la LRFFAA, establecido en el artículo 2° expresa que la política de defensa se sustenta en lograr consolidar e incrementar las capacidades que tornen eficaz una estrategia disuasiva, coadyuvando “al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular, las de nuestro continente.”

Otro principio fundamental, establecido en el artículo 5° de la ley, expresa la prioridad del accionar conjunto y la integración operativa de las fuerzas en las distintas previsiones estratégicas, organizativas, de equipamiento, doctrina y alistamiento. Aspecto que excede el ámbito nacional, ya que contempla la integración “con fuerzas del ámbito regional y las de los países que integren contingentes de paz por mandato de las Naciones Unidas.”

En relación a las disposiciones generales de la ley para la reestructuración de las FFAA, el artículo 6° considera distintas modalidades de empleo del IM, particularmente para la dimensión internacional de la política de defensa comprende las “Operaciones en

el marco de las Naciones Unidas.” Asimismo, el artículo 7° dando un importante paso hacia adelante expresamente dispone que los niveles de conducción y de planeamiento estratégico, a los efectos de contemplar los requerimientos que pudieran surgir durante el proceso de reestructuración de las FFAA ante eventuales acuerdos, analicen “el probable desarrollo de un sistema de defensa en el marco del Mercosur.” Claramente los artículos mencionados en los párrafos precedentes, evidencian un claro alineamiento de la dimensión internacional de la política de defensa expresada en la ley N° 24.948 con uno de los principios liminares de nuestra política pública de defensa de supresión de hipótesis de conflicto con países vecinos.

Continuando con la normativa derivada y/o asociada de los artículos de la ley mencionados precedentemente, analizaremos ahora aquellas decisiones fundamentales que impactaron en la dimensión internacional de nuestra política de defensa. Nuevamente y en primer lugar, ponemos en análisis a la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Dto. N° 1691/06). Este documento decisorio estableció cuatro misiones subsidiarias al IM, particularmente tres de ellas están directamente vinculadas a la dimensión internacional de la política de defensa: “Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas”; “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”.

Respecto de la participación de las FFAA en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas, particularmente destaca la importancia de esta misión subsidiaria como factor de diseño y determinación de capacidades, “específicamente en lo que refiere al logro y a la consolidación de los estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral”.

Respecto de la participación de las FFAA en operaciones de apoyo a la comunidad de países amigos, ya sea ante situaciones de catástrofes, desastres naturales o cualquier otra circunstancia en concordancia con el marco legal vigente, establece que se desarrollarán “a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes de las mismas”.

Respecto de la participación en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional, sostiene que debe considerarse como factor de diseño y determinación de las capacidades ante los “necesarios niveles de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión.” En este sentido, dicha construcción debe

estar basada en “la consolidación progresiva y creciente de mayores niveles de confianza mutua.”

Esta Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, avanza en el rediseño del IM sobre la base de una concepción, posicionamiento y actitud estratégica defensiva, enmarcada en un “contexto subregional de creciente entendimiento y cooperación en materia de defensa y militar... avanza y consolida el perfil defensivo propio y su disposición cooperativa regional y mundial”. Particularmente para la dimensión internacional de la política de defensa, destaca un principio para el diseño de fuerzas, el “criterio de "capacidades" en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto.”

Asimismo, como parte de la estrategia defensiva, la Directiva prioriza el control efectivo de los espacios (terrestres, marítimos y aeroespaciales), con especial énfasis en la infraestructura y los objetivos de valor estratégico y las áreas de frontera, donde particularmente expresa que “se pretende avanzar hacia mayores niveles de cooperación con las naciones vecinas”. En cuanto al despliegue de fuerzas resalta “la necesidad de evitar posicionamientos contradictorios con la política y los objetivos de cooperación regional”. En cuanto al desarrollo de capacidades contribuyentes a un sistema de seguridad colectivo, busca “el mantenimiento de estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral”, como así también busca “avanzar en los niveles de interoperabilidad subregional y para progresar también en términos de cooperación y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión en propósitos de interés mutuo”.

Retomando la modalidad de empleo del IM de participación en operaciones en el marco de las Naciones Unidas, en el marco de la Resolución 1244/99 del Consejo de Seguridad de la ONU, el Decreto N° 875/99 materializó la contribución argentina a las operaciones de paz en Kosovo, disponiendo la participación y el traslado de un contingente de las FFAA integrado por: un hospital reubicable conjunto, con la misión de proporcionar apoyo de sanidad al esfuerzo de ayuda humanitaria a la población civil; una sección de ingenieros reforzada conjunta, con la misión de apoyo de ingenieros al esfuerzo de ayuda humanitaria mediante la restauración y el mejoramiento de obras de infraestructura para el restablecimiento de los servicios públicos esenciales y las líneas de comunicaciones; y oficiales de enlace, con la misión de integrar los estados mayores del comando de las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Continuando con esta modalidad de empleo, en el marco de la Resolución 1542/04 del Consejo de Seguridad de la ONU y posteriores de prórroga del Mandato, las leyes 25.906 (2004), 26.133 (2006) y la 26.408 (2008), materializaron la contribución argentina de ayuda humanitaria en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Esta participación nacional en operaciones de paz, como está explícitamente expresado en los objetivos políticos de la actividad, reafirmó el compromiso de la República Argentina con el mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

Continuando con las operaciones en el marco de las Naciones Unidas, la Directiva de Política de Defensa Nacional promulgada mediante el Decreto N° 1714/09, cuando describe el escenario regional en materia de defensa, destaca el incremento en la interacción económica, infraestructura y de comunicaciones, aspectos que facilitaron promover dinámicas de “distensión, diálogo, cooperación, concertación e integración entre los estados de la región, particularmente entre las naciones de la subregión del cono sur”. Consecuentemente, en la dimensión internacional de la política de defensa estas dinámicas facilitaron el inicio de procesos para el establecimiento de medidas de confianza mutua y cooperación militar, particularmente con la República de Chile y la República Federativa del Brasil.

Esta DPDN claramente establece que la misión principal del IM constituye el factor determinante para estructurar la organización y el funcionamiento del sistema de defensa ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas de otros Estados. Respecto de las misiones subsidiarias aclara que estas no deben generar modificaciones organizacionales o funcionales que limiten los recursos necesarios para garantizar de modo permanente la Defensa Nacional. Asimismo, señala que “se deberá considerar de manera preferente a la participación de las Fuerzas Armadas en el marco de Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas o de otras organizaciones internacionales que oportunamente pudieren ser determinadas por el Gobierno Nacional”.

En este sentido, la DPDN otorga prioridad a la Fuerza Binacional de Paz Argentino-Chilena “Cruz del Sur”, sosteniendo que “su fortalecimiento favorece la interoperabilidad, confianza mutua y complementariedad en el avance hacia un Sistema de Defensa Subregional”. De igual modo, con respecto a tareas de apoyo a la comunidad de países amigos, sostiene que debe ponderarse y preverse para los próximos años un mayor esfuerzo, particularmente con los estados limítrofes.

En el contexto del Tratado Antártico y dando continuidad a la política antártica argentina, la DPDN sostiene que “deberá preverse y considerarse a la Antártida como un "escenario" en el marco del cual es obligación cumplir con las funciones de sostén logístico asignadas al Instrumento Militar”.

Complementando las políticas de defensa en la dimensión internacional descriptas anteriormente, se emitieron una serie de resoluciones ministeriales que fijaron pautas que de alguna manera buscaron operativizar dichas políticas. Por ejemplo, los criterios y lineamientos en la determinación y realización de ejercicios militares bilaterales y multilaterales, específicos o conjuntos establecidos en la Resolución del Ministerio de Defensa N° 330/07. Estos ejercicios, en los considerandos de la mencionada resolución, son destacados como “instrumentos de gran importancia” a los fines de promover el incremento de la confianza mutua y la cooperación militar con países del ámbito regional y subregional. También expresa que es “política de estado profundizar la conducción civil de los asuntos de la defensa y, en este sentido, establecer desde el MINISTERIO DE DEFENSA directrices y lineamientos claros y precisos que orienten específica y rigurosamente a la priorización, determinación, planificación, participación y ejecución de las ejercitaciones militares combinadas.”

Otra Resolución, como la N° 498/06, enmarcada en el Título II Artículo 6° de la LRFFAA, ante la necesidad mantener niveles adecuados de adiestramiento, equipamiento y direccionamiento de los reembolsos compensatorios de la ONU por el aporte de personal, equipos y servicios en las misiones de paz, ordenó al EMCFFA elaborar un Plan de Equipamiento Conjunto para las Operaciones de Paz (PECOMP). Mediante la RMD N° 1501/10 fue actualizada, creándose el Plan Plurianual de Equipamiento Conjunto para las Operaciones de Paz, y de esta manera, se la integró al CPDN y al Sistema Integral de Inversiones para la Defensa (SIGID).

También podemos mencionar como tangencialmente relacionada a la dimensión internacional a la RMD N° 1518/10, la cual establece la Capacitación Militar Conjunta de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Dicha capacitación recayó bajo el control operacional del Director del Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para las Operaciones de Paz, dependiente del Comando Operacional de las FFAA.

Finalmente, podemos considerar a las funciones asignadas a los Agregados de Defensa y/o de las FFAA incluidas en la RMD N° 1426/06, como un importante aporte al fortalecimiento de las relaciones internacionales. Estos oficiales superiores, sin perjuicio de su dependencia funcional con el Ministro de Defensa, al estar integrados a

la Misión Diplomática de los países en los cuales se encuentren acreditados, prestan valiosa colaboración, asesoramiento y asistencia. Explícitamente el artículo 2° de la mencionada resolución establece que el Ministro de Defensa es quien “coordinará y supervisará las actividades vinculadas a las relaciones militares internacionales”. La resolución limita de esta manera la autonomía de las FFAA, determinando el proceso de selección de los Agregados, los requisitos profesionales del personal propuesto, los cursos preparatorios, su evaluación y funciones que deberán cumplir, particularmente en lo relativo los informes.

Resumiendo, la definición de las misiones subsidiarias de las FFAA (participación en operaciones de la ONU, en apoyo a la comunidad de países amigos y la construcción de un sistema de defensa subregional), el encuadramiento estratégico defensivo del país, el diseño de fuerzas por capacidades, la asistencia humanitaria en Kosovo y Haití, las medidas de confianza mutua y cooperación militar con Chile y Brasil y la priorización de la Fuerza Binacional de Paz Argentino-Chilena “Cruz del Sur”, entre otras medidas, evidenciaron las decisiones fundamentales que como ejercicio de la conducción civil de la política de defensa, definieron la contribución de las FFAA a la política exterior del país coadyuvando a la paz y seguridad internacional.

Impacto en la dimensión política militar

Habiendo desarrollado el impacto de la LRFFAA en relación a la dimensión estratégica e internacional de la política de defensa, ahora veremos su impacto en la dimensión política militar. Dimensión que busca ajustar el comportamiento político que tienden a desarrollar las FFAA, comprendiendo acciones destinadas a regular su administración en áreas tales como: educación, personal, ascensos, organización, etc. Siguiendo este orden de ideas, analizaremos aquellas decisiones fundamentales de la política de defensa que la materializaron.

En primer lugar, la LRFFAA en su Art. 13° estableció que “Los sistemas educativos de las fuerzas armadas se adecuarán en consonancia con la estructura educativa nacional,...procurando una mejor inserción de sus integrantes en el medio cultural educativo general.” Asimismo, el Art. 14° impulsó un salto cualitativo en el desarrollo educativo del personal militar, exigiendo nuevos requisitos académicos, por ejemplo: “poseer título de bachiller o equivalente, para el ascenso a suboficial superior” y para el personal superior “una formación de grado universitario para el ascenso a oficial superior.”

Esta adecuación de los sistemas educativos de las FFAA con la estructura educativa nacional, se vio reflejada en una gran cantidad de resoluciones ministeriales, comenzando con las Resoluciones N° 210/05 y la N° 768/06, las cuales crearon la Comisión Especial para la Evaluación del Sistema de Educación, Formación y Capacitación de las FFAA y el Consejo Consultivo para la Reforma Educativa de las FFAA.

Particularmente, los considerandos de la RMD N° 768/06 expresan condicionantes para un Estado Democrático Moderno, donde es menester “ identificar las áreas donde se concentra la necesidad de conocimiento, formación y profesionalización de las FUERZAS ARMADAS...”, resaltando la necesidad de un nuevo sistema de educación, donde el currículum de la educación militar moderna exige variadas disciplinas tales como “ciencias básicas, sociología, derecho, relaciones internacionales, derechos humanos, ciencias políticas, informática, gestión pública, entre otras...”

La Comisión Especial tuvo la misión de evaluar y elaborar un diagnóstico del Sistema Educativo de las FFAA y para ello, identificaron sus fortalezas y debilidades, estudiaron canales de vinculación con la sociedad civil y asesoraron al Ministro de Defensa en materia educativa. En cuanto al Consejo Consultivo, tuvo por misión aportar experiencias y efectuar recomendaciones sobre el proceso de formación y capacitación en las FFAA. Para ello, estudió tanto en el ámbito nacional como internacional – particularmente el regional– las políticas públicas de formación y capacitación de distintas fuerzas armadas y recursos humanos para Defensa en la materia. Asimismo, formuló propuestas de políticas para mejorar aspectos relativos a la organización curricular, metodologías del proceso enseñanza-aprendizaje, contenidos, bibliografía, actividades de investigación y extensión, etc.

Siguiendo con la RMD N° 2/07 y en función de las políticas educativas para optimizar la formación para la Defensa, se establecieron los requisitos para las autoridades de los Institutos Universitarios de las FFAA, sus unidades académicas dependientes y para las Secretarías o Departamentos Académicos. En tal sentido, se explicitó que deberán estar a cargo de Oficiales Superiores, ya sea en actividad o en situación de retiro, “que posean título de grado o posgrado universitario, preferentemente con experiencia en docencia universitaria, y/o haber desarrollado actividades de investigación relacionadas con la educación universitaria.”

Ante la necesidad de disponer de una estructura eficiente en el Ministerio de Defensa que permitiese determinar políticas educativas, coordinarlas y canalizar

efectivamente las reformas del Sistema Educativo de las FFAA, mediante la RMD N° 67/07 se creó en el ámbito de la Unidad Ministro del Ministerio de Defensa, la Coordinación de Educación y Formación. Entre sus funciones, enunciadas en el artículo 2°, podemos destacar: contribuir a la formulación y coordinación de políticas de formación y capacitación para la defensa nacional en todos sus niveles, asistir al Ministro de Defensa en lo relativo a las obligaciones emergentes de su participación en el diseño de las políticas educativas, desarrollar acciones tendientes a la modernización de las escuelas de formación inicial para oficiales y suboficiales de las FFAA y fiscalizar la puesta en funcionamiento de la Escuela Superior de Guerra Conjunta.

Continuando con la función ministerial de dictar políticas educativas, como así también organizar y estructurar el Sistema Educativo, a través de las Resoluciones N° 871/07, 872/07 y 873/07, se llevaron adelante las siguientes acciones: conformación de comisiones de trabajo en los Institutos Universitarios de las FFAA para elaborar proyectos de reforma de sus Estatutos Universitarios; incorporación de nuevas materias en los Planes de Estudio de las carreras de los Institutos de Formación (Estado, Sociedad y Mercado; Historia Argentina 1810-1990; Nuevos Escenarios de las Relaciones Internacionales, Globalización y Regionalización; Sociología de las Organizaciones; Derecho Constitucional y Derecho Administrativo; Derecho Militar; Derecho Internacional Público, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Conflictos Armados); establecimiento de un formato común para la presentación de las materias de los Institutos Universitarios.

En relación a los programas de formación de los suboficiales por ejemplo, la RMD N° 1821/07 expresa en sus considerandos que la revisión de los mismos se argumenta ante la necesidad de “generar una reforma curricular orientada a fortalecer en las Escuelas de Formación la cultura democrática y la concepción de servidores públicos...”. Consecuentemente, se incorporaron a los Planes de Estudios una serie de contenidos fundamentales organizados en torno a tres grandes ejes: formación sociopolítica, histórica y jurídica.

Ante la necesidad de disponer de una visión integrada de la información, como así también de datos de calidad para una mejor evaluación y control de la gestión de las distintas actividades educativas de la Defensa, mediante la RMD N° 874/07, se implementó el Sistema de Información y Estadísticas de Educación para la Defensa.

Mediante la RMD N° 228/10 se aprobó el Plan Liceos 2010, implementado ante la observación de actualizar aspectos concernientes a los Liceos Militares (LLMM) con el

objeto de “optimizar el funcionamiento de los institutos educativos dependientes de este Ministerio, en concordancia con la estructura educativa nacional en el marco de una sociedad democrática”. Este plan, estableció una serie de lineamientos para el nivel medio de enseñanza que se imparte en los LLMM, el cual, en virtud de lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, llevó adelante una revisión de las actividades de instrucción militar, del régimen disciplinario y del régimen de cursada de los alumnos.

Asimismo, la necesidad de complementar el plan mencionado en el párrafo precedente, adecuando el régimen institucional, de gestión, pedagógico y disciplinario de los LLMM con las políticas de Defensa, se decidió implementar mediante la RMD N° 59/13 los Lineamientos para un Plan de Actividades Liceos Militares 2013. Particularmente, uno de los lineamientos establecidos, “7.- La conducción civil de las instituciones educativas de nivel secundario.”, propone que en el futuro los LLMM desarrollen sus actividades bajo la dirección y conducción administrativa de docentes civiles seleccionados mediante concurso público de antecedentes y oposición.

Siguiendo este orden de ideas, la RMD N° 1648/10, plasmó una serie de pautas tendientes a modernizar la formación profesional básica de los oficiales de las FFAA, entre ellas podemos destacar: la redefinición del perfil por competencias del oficial al egreso de su formación básica, incorporando competencias contribuyentes a un nuevo estilo de liderazgo; la articulación de contenidos académicos y su aplicación operacional militar; la promoción de actitudes que desarrollen el ejercicio de una administración individual responsable por parte de los alumnos; la organización curricular flexible, complementada con un sistema de créditos universitarios y equivalencias; el diseño de un nuevo estatuto docente, equiparado con el sistema nacional universitario; la modificación del régimen de estudio e internación, condiciones de regularidad y preparación física.

Vale resaltar que, conforme a las políticas de enseñanza de la Defensa y como consecuencia de las reformas educativas y ajustes curriculares implementados, se aprobaron distintos Planes de Estudio correspondientes a las siguientes carreras: Licenciatura en Conducción y Gestión Operativa, impartida en el Colegio Militar de la Nación (RMD N° 1371/11); Licenciatura en Recursos Navales para la Defensa y Licenciatura en Administración Naval, a impartirse en la Escuela Naval Militar (RMD N° 1371/11; y la Licenciatura en Conducción de Recursos Aeroespaciales para la Defensa a impartirse en la Escuela de Aviación Militar (RMD N°20/11).

En relación a decisiones importantes relativas al personal, el Artículo 11° de la LRFFAA permitió complementar al personal en actividad con dedicación permanente y flexibilizar la constitución de los efectivos en tiempo de paz al incluir “personal incorporado por períodos determinados”. Ante la necesidad de normar adecuadamente la vinculación de este personal con su respectiva Fuerza Armada, como así también las circunstancias que regularán su reclutamiento y permanencia en servicio activo, mediante el Decreto N° 462/03 se aprobó el Régimen de Incorporación de Personal Militar en Actividad por Períodos Determinados.

El mencionado régimen estableció, entre otros aspectos, las siguientes regulaciones: requisitos que deben reunir los aspirantes a ingresar; el contrato de vinculación la Fuerza Armada respectiva; el tiempo máximo de permanencia en el servicio activo; su integración jerárquica, escalafonaria y salarial, conforme lo dispuesto en la Ley para el Personal Militar N° 19.101 y sus modificatorias y su reglamentación; su situación previsional y las condiciones de rescisión o de no renovación del contrato de vinculación.

Otra decisión sustancial en relación al personal quedó explicitada en el Artículo 12° de la LRFFAA, donde se estableció privilegiar “la calidad del personal por sobre la cantidad”, buscando de esta manera la excelencia y mejor aprovechamiento de la experiencia adquirida “aplicando el concepto de promoción por "selección y vacante"”. Este criterio ordenador quedó también plasmado en la Directiva de Política de Defensa Nacional del año 2009 (Decreto 1714) y en la Directiva de Política de Defensa Nacional del año 2014 (Decreto N° 2645). Ambas directivas, en sus instrucciones dirigidas al EMCFFAA y en referencia a los recursos humanos, refuerzan el concepto de buscar la “excelencia del personal, privilegiando la calidad sobre la cantidad, capacitando a todos los niveles jerárquicos y, particularmente, realizando un aprovechamiento intensivo de cada perfil de carrera”.

Teniendo en cuenta los párrafos precedentes y, si bien la RMD N° 382/10 que establece el procedimiento para regular los ascensos del personal militar, no menciona explícitamente en su Visto y Considerando a la LRFFAA, podemos interpretar esta resolución ministerial como una derivación tácita válida de los criterios de excelencia y de promoción por selección y vacante, criterios que indudablemente se deben alinear a los imperativos de la política de Defensa establecida para los ascensos y perfiles deseados en función de las capacidades militares requeridas por el ciclo de planeamiento. Esta resolución establece que los perfiles para los distintos cargos y

grados responden en principio a valores consagrados en el plexo normativo de la Defensa Nacional como “el respeto del sistema democrático y el orden constitucional, el compromiso con los Derechos Humanos, la transparencia y la ética en la función pública... al gobierno civil de la Defensa, el desarrollo de la acción militar conjunta y el planeamiento por capacidades...”.

Relacionado con decisiones fundamentales en materia de organización, la LRFFAA en sus Artículos 8°, 9° 10° estableció una serie de disposiciones generales para definir, entre otros aspectos: la división del territorio nacional en “áreas estratégicas” dotadas de un comando de carácter conjunto; el rediseño organizacional basado en un modelo de gestión más plano y horizontal, suprimiendo comandos intermedios “carentes de finalidad práctica” y “reduciendo al mínimo las estructuras administrativas y burocráticas de las fuerzas...”; el agrupamiento de unidades militares en determinadas áreas geográficas; la conformación de elementos integrados por diferentes armas de combate y de apoyo para lograr efectos mutuamente complementarios mediante “agrupaciones de armas combinadas o fuerzas de tareas por sobre unidades de carácter puro.”; y la concentración de unidades en “menor número de bases” y en “zonas contiguas”.

En este mismo sentido, la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 1691/06), en el apartado referido a la concepción del IM y sus condiciones de empleo, al establecer el carácter ineludiblemente conjunto del mismo, insta además a llevar adelante readecuaciones en las estructuras orgánico-funcionales de las fuerzas. Así mismo, en el apartado referido a los roles y funciones del EMCFFAA, en la búsqueda de una gestión integral, también expresa la necesidad de ir modificando y readecuando las mencionadas estructuras. La materialización de estos reordenamientos y cambios organizacionales quedó plasmada en la Resolución 1633/10, la cual estableció la Matriz Común para la Estructura Orgánico-Funcional de la Conducción Superior de las Fuerzas Armadas y la Estructura Orgánico-Funcional de la Conducción Superior del Estado Mayor General del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Posteriormente, la RMD N°100/19 aprobó la Estructura Orgánico-Funcional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

La RMD N° 372/13 constituye otra resolución ministerial derivada del artículo 8° incisos b) y c) de la Ley 24.948 el cual prescribe que en la organización a implementar se deberán suprimir comandos intermedios carentes de finalidad práctica y reducir estructuras administrativas y burocráticas de las fuerzas. En este caso, ante la propuesta

de la Subsecretaría de Formación del Ministerio de Defensa, buscando jerarquizar las Direcciones Generales de Educación, se reformó la estructura orgánica de cada una de las FFAA, modificándose la dependencia de las mismas, pasando a depender directamente de los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas.

También podemos mencionar la RMD N° 200/00, la cual buscando reducir al mínimo las estructuras administrativas y burocráticas, creó en la órbita del EMCFFAA el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas para capacitar al personal de las tres fuerzas en todo lo referente a Inteligencia Militar de carácter específico y conjunto. Como así también la RMD N° 430/00, que delegó en el JEMCFFAA la autoridad para crear la Dirección de Inteligencia para la Defensa y la RMD N° 321/11 que posibilitó agrupar organizaciones tácticas identificadas con el ambiente estratégico de montaña bajo la órbita de la 2da División de Ejército y, organizaciones adecuadas bajo la órbita de la Fuerza de Despliegue Rápido.

Siguiendo este orden de ideas, la adecuación de los sistemas educativos de las FFAA en consonancia con la estructura educativa nacional, las reformas educativas en los planes de estudio, los requisitos para las autoridades de los distintos institutos universitarios de las FFAA, la adecuación educativa de los LLMM, la promoción del personal por selección y vacante, las readecuaciones en las estructuras orgánico-funcionales de la conducción superior de las FFAA y de los EEMMG y el rediseño organizacional, entre otras medidas, evidenciaron las decisiones fundamentales que como ejercicio de la conducción civil de la política de defensa, definieron la regulación del comportamiento político de las FFAA y la administración de aspectos centrales como la educación, el ascenso del personal y la organización.

CAPÍTULO 5

La ley 24.948 y la acción militar conjunta

En el capítulo anterior hemos analizado “cómo” la ley N° 24.948 y su normativa derivada y/o asociada, impactó sobre las distintas dimensiones de la política de defensa a través de aquellas decisiones fundamentales que materializaron su conducción civil. En este capítulo, buscaremos identificar y valorar aquellas decisiones fundamentales que, como criterios de eficacia y eficiencia permitieron a la conducción civil de la política de defensa, facilitar la gestión integral e integrada del IM produciendo un

cambio de paradigma al interno de las FFAA plasmando el accionar militar conjunto (AMC).

Gestión integral e integrada del Instrumento Militar

Uno de los principios fundamentales para la modernización y reestructuración de las FFAA establecidos en el Título I de la ley N° 24.948 quedó plasmado en su Art. 5°, donde como decisión fundamental y máximo criterio de eficacia se expresa literalmente que, “tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento, se dará prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas”.

Asimismo, otros artículos de la ley (8°, 11°, 17°, 18°, 19° y 22°) dan entidad a la gestión integral e integrada del IM, destacando la naturaleza conjunta de distintos aspectos y lineamientos contenidos en sus disposiciones, por ejemplo: los comandos conjuntos de áreas estratégicas para realizar estudios, elaborar doctrina y adoptar previsiones de carácter estratégico operacional; el agrupamiento en bases conjuntas, para compartir el uso de facilidades e instalaciones; el planeamiento militar conjunto para la determinación de efectivos en las distintas situaciones de revista (personal en actividad con dedicación permanente, personal en actividad incorporado por períodos determinados y personal de las reservas), para el asesoramiento y la asistencia sobre la aptitud y aceptabilidad del equipamiento por parte del EMCFFAA al Ministro de Defensa y para proponer adquisiciones de equipamiento de carácter urgente; las responsabilidades del Ministerio de Defensa para la evaluación y decisión de requerimientos para el equipamiento de las FFAA, contribuyentes al logro conjunto de objetivos de la defensa nacional; la priorización para la incorporación de nuevos equipos que favorezcan la normalización con aquellos ya existentes a nivel conjunto.

Continuaremos ahora con la normativa derivada y/o asociada de la ley. En primer lugar analizaremos la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Dto. N° 1691/06), en cuyos considerandos se afirma el ejercicio de la “plena conducción política de los asuntos de la Defensa Nacional” como política de Estado y la voluntad política de “explicitar de forma clara parámetros y criterios para la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas” impartiendo directrices que establezcan “rigurosamente los criterios y lineamientos a los que deberán ajustarse las estructuras, misiones y funciones de las Fuerzas Armadas”.

En función de lo expresado en el párrafo precedente, esta directiva estableció los criterios estructurantes del IM, entre ellos, la misión principal y subsidiaria de las FFAA y su concepción integrada. Al respecto, lo considera un eje central del proceso de modernización de las FFAA, un principio fundamental. Afirma que el IM “sólo resultará apto y eficaz para el cumplimiento de su misión si se lo concibe, planifica y ejecuta como "instrumento integrado", donde la acción militar eficaz, como materialización de su empleo efectivo para la obtención de la máxima capacidad operacional, es una acción integrada, es decir, una acción militar conjunta (AMC).

Esta decisión fundamental de la AMC como criterio básico y esencial para el empleo eficaz del IM, se concreta mediante la aplicación coherente, coordinada y sistémica de todos los medios y recursos de cada fuerza armada, 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”.

La Directiva también sostiene que el SDN “deberá avanzar hacia la gestión integral” del conjunto de medios y recursos militares que lo componen, como así también sobre la integralidad del AMC del IM, abarcando distintos aspectos conjuntos como: el planeamiento, el diseño de fuerzas, la doctrina, las estructuras orgánico-funcionales, el adiestramiento y la ejecución de operaciones militares.

En este sentido, otorga al EMCFFAA la responsabilidad de llevar adelante el planeamiento estratégico militar, la elaboración de la doctrina conjunta, la dirección y el control del adiestramiento conjunto y la conducción operacional del IM, procurando el “uso eficiente de los medios militares, del empleo integrado de las Fuerzas, de la consolidación de las capacidades operacionales del Instrumento Militar, de la gestión integral y del control funcional de todo el sistema militar...”.

Finalmente, el Dto. N° 1691/06 al priorizar el AMC aspirando a fortalecer las capacidades operacionales del IM, establece que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, “se dedicarán exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, a efectos de garantizar su eficaz empleo en función de lo establecido por el planeamiento militar.” En este sentido, los EEMMGFFAA solo ejercerán la administración y el gobierno de dichos medios a los efectos de prepararlos para “la integración y conformación del Instrumento Militar de la Defensa Nacional, en función

ello de lo oportunamente determinado por el planeamiento militar conjunto formulado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas”.

Otra decisión fundamental en relación al AMC se materializó con el Decreto 1169/06, mediante el cual se creó la Escuela de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas. En sus considerandos se expresa particularmente que la experiencia resultante de los conflictos armados ha demostrado que “el éxito militar en el desarrollo de las operaciones sólo es posible a través de un esfuerzo bélico conjunto o conjunto combinado”. En este sentido, la integración de las Fuerzas se verá facilitada adecuando los procesos de capacitación profesional en el ámbito del EMCFFAA.

Continuando con el planeamiento, uno de los aspectos esenciales de la AMC, analizaremos ahora el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional como parte del proceso de reestructuración y modernización del IM, establecido a partir de la promulgación del Decreto N° 1729/07. En sus considerandos, establece como principio fundamental la existencia de un adecuado y definido proceso de elaboración del planeamiento de la Defensa Nacional, “a efectos de que la acción militar sea ejecutada efectiva y eficazmente como acción conjunta”.

Como un paso en la secuencia del ciclo de planeamiento, el artículo 6° del decreto establece como misión del EMCFFAA formular una Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), documento orientador del planeamiento estratégico militar, según los condicionantes de empleo del IM que se establezcan en la DPDN. Al respecto, sostiene que la DEPEM se basará en criterios de eficiencia “a partir del énfasis colocado en la acción militar conjunta como condición esencial del logro de la máxima capacidad operacional que permita cumplir eficazmente con las misiones asignadas al Instrumento Militar de la Defensa Nacional.” En este sentido, el artículo 7° sostiene que la DEPEM, como articuladora entre la DPDN y el Planeamiento Estratégico Militar propiamente dicho, orientará el planeamiento a partir de la formulación de una serie pautas en relación a las operaciones militares conjuntas, puntualmente: criterios operativos conjuntos, criterios funcionales conjuntos y criterios de integración conjunta.

La DPDN del año 2009, promulgada mediante el Decreto N° 1714, en sus Directrices para la Instrumentación de la Política de Defensa y de la Política Militar, particularmente en las Instrucciones dirigidas al Ministerio de Defensa (Capítulo III), expresa los aspectos centrales a los cuales el mencionado ministerio deberá orientar su

gestión de los próximos años. Respecto del gobierno político de la Defensa Nacional sostiene que debe consolidarse el funcionamiento institucional para lograr una “gestión sistémica e integral de los recursos de la Defensa Nacional” y tender a “la maximización de la eficiencia en la utilización y empleo de los mismos y al logro de un efectivo accionar militar conjunto”.

En relación a la política militar enuncia una serie de criterios que deberán orientar y dirigir el desarrollo del IM, particularmente observa que el planeamiento estratégico militar y el diseño de fuerzas que se derive, deberá contemplar como uno de sus factores estructurantes el “carácter conjunto del sistema de defensa militar, impulsando para ello la conformación de agrupaciones conjuntas, la concentración de unidades y la unificación de todas aquellas funciones, actividades y/o servicios de naturaleza no específica”.

En las instrucciones dirigidas al EMCFFAA y a los EEMMGFFAA establece “profundizar y fortalecer el accionar militar conjunto y, particularmente a estos efectos, la estructura y el funcionamiento del Comando Operacional”. Para ello, sostiene que es necesario afianzar la dirección del adiestramiento militar conjunto y del control y supervisión del planeamiento estratégico operacional.

Respecto de la doctrina conjunta, ordena su actualización “a fin de asegurar y facilitar el accionar militar conjunto de las Fuerzas Armadas y la plena compatibilidad de la doctrina del instrumento militar con la política de defensa y la normativa vigente en la materia”. Asimismo, ordena a los EEMMGFFAA, elevar informes detallados al EMCFFAA sobre la totalidad de los medios militares disponibles en sus ámbitos de responsabilidad para, “propender a una gestión integral y centralizada de los medios militares que permita lograr crecientes niveles de capacidad operacional y de respuesta”.

Continuando con la DPDN del año 2014, promulgada mediante el Decreto N° 2645, en sus Directrices para la Instrumentación de la Política de Defensa Nacional y de la Política Militar, particularmente en las Instrucciones dirigidas al Ministerio de Defensa (Capítulo III), nuevamente esta directiva sostiene que debe consolidarse el funcionamiento de la arquitectura institucional tendiente a “la gestión sistémica e integral de los recursos de la Defensa Nacional, a la maximización de la eficiencia en la utilización y empleo de los mismos y al logro de un efectivo accionar militar conjunto”.

Respecto de la Política de Defensa Nacional en su dimensión Estratégico-Militar y su derivada Política Militar, resalta como imperativo continuar avanzando en la modernización de las FFAA y, por similitud a la DPDN del año 2009, nuevamente establece como uno de los principios básicos para lograrlo, concebir a las FFAA “como instrumento integrado, cuya naturaleza, concepción, organización y doctrina de empleo se ajusta al accionar militar conjunto como criterio básico y esencial para la obtención de la máxima capacidad operacional”.

Esta DPDN también instruyó al EMCFFAA a profundizar la materialización de la readecuación de las máximas instancias conjuntas del IM, particularmente el Comando Operacional, como así también el redimensionamiento de las estructuras de conducción superior e inferior de cada una de las FFAA, a efectos de responder al “modelo de accionar militar conjunto”.

En este marco del AMC, el Ministerio de Defensa emitió una serie de resoluciones que dieron contenido, estructuraron y formalizaron la integración de las FFAA de manera integral, entre ellas podemos mencionar:

- La RMD N° 1783/07, referida al planeamiento del adiestramiento militar conjunto.
- La RMD N° 1376/08, que crea el Comité de Evaluación del Adiestramiento Operacional de las Fuerzas Armadas, con la misión primaria de asesorar al Ministro de Defensa respecto del nivel de preparación alcanzado por las Fuerzas en la ejecución de operaciones militares.
- La RMD N° 429/11, que aprobó la Directiva General de Planeamiento para el Adiestramiento Militar Conjunto, documento regulador de los principios y procedimientos de planificación, ejecución y evaluación del adiestramiento militar conjunto.
- La RMD N° 354/01, por medio de la cual el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) pasa a depender orgánicamente del EMCFFAA, estableciéndose sus efectivos orgánicos y nuevas pautas administrativa para su funcionamiento.
- La RMD N° 13/05, por medio de la cual se crea el Sistema Doctrinario de la Defensa.
- La RMD N° 121/06, que considerando, entre otros aspectos, el uso del IM en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos y, que “el

principio del accionar militar conjunto tiene jerarquía legal” en virtud del Art. 5° de la LRFFAA, facultó al JEMCFFAA para coordinar el empleo del IM en operaciones de apoyo a la comunidad ante situaciones de emergencia social o catástrofes naturales e instruyó al EMCFFAA a elaborar una directiva conjunta al respecto.

- La RMD N° 498/06, que considerando, entre otros aspectos, el uso del IM en el marco de las Naciones Unidas y las pautas para el equipamiento (Art. 6° y 19° de la LRFFAA), se instruyó al EMCFFAA a elaborar un Plan de Equipamiento Conjunto para las Operaciones de Paz (PECOMP), asignándosele para su financiamiento el Programa 17, Actividad 12. Esta resolución fue complementada posteriormente con la Resolución 1501/10, creando el Plan Plurianual de Equipamiento Conjunto para las Operaciones Militares de Paz.
- La RMD N° 1427/06, que considerando la necesidad de disponer de comandos y estados mayores capacitados en todos los niveles de la conducción (Art. 4° apartado c) de la LRFFAA), que no podía concebirse a la Escuela Superior de Guerra Conjunta como una entidad aislada de los institutos de capacitación superior de cada una de las Fuerzas y, ante la conveniencia de crear un polo educativo de articulación efectiva del IM, se creó el Centro Educativo de las Fuerzas Armadas, donde los mencionados institutos estarán integrados en lo físico y vinculados en lo curricular.
- La RMD N° 206/07, que ante los desafíos cambiantes y dinámicos planteados a la Defensa Nacional y, considerando “a partir de una gestión integral de la totalidad de dichos recursos militares y no militares disponibles en el ámbito del Sistema de Defensa...” se implementaron las Acciones Contribuyentes al Fortalecimiento de las Capacidades de Vigilancia y Reconocimiento, buscando optimizar el control del ámbito aeroespacial mediante la integración la totalidad de las capacidades asociadas a la detección, reconocimiento, medios operativos y logísticos disponibles en el IM.
- La RMD N° 283/07, que vinculada a la resolución precedente, implementó el Plan de Fortalecimiento de las Capacidades de Vigilancia y Reconocimiento.
- La RMD N° 0371/07, que considerando la responsabilidad del Ministerio de Defensa de evaluar y decidir sobre los requerimientos para el equipamiento de las FFAA (Art. 17° de la LRFFAA), crea el Comité de Logística Conjunta (CLC), para asistir respecto del abastecimiento, almacenamiento, transporte,

mantenimiento y disposición final de los medios materiales de las FFAA. Esta resolución fue posteriormente derogada por la RMD N° 262/09, la cual aprobó la composición, funciones y reglamento de organización y funcionamiento del CLC, el cual se constituye en la instancia integradora del apoyo técnico para la evaluación de las alternativas de recuperación, modernización o adquisición de material para las FFAA que postule el EMCFFAA.

- La RMD N° 940/07, que considerando la prioridad al accionar conjunto respecto del equipamiento y la búsqueda de un sistema logístico centralizado, crea el Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC), estructurando un proceso integrado de abastecimiento de medios materiales de uso común para las FFAA.
- La RMD N° 1587/07, que considerando también la prioridad al accionar conjunto respecto del equipamiento y buscando racionalizar los procedimientos de mantenimiento, aprueba el Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN) y crea el Fondo de Mantenimiento Conjunto, facilitando el aprovechamiento integrado de las capacidades de mantenimiento de las FFAA. Esta resolución fue derogada mediante la RMD N° 123/11, mediante la cual se actualizó el SICAMAN y se creó el Sistema de Capacidades de Mantenimiento de la Defensa (SICAMAN II).
- La RMD N° 299/08, que considerando nuevamente la prioridad al accionar conjunto, la reestructuración de la dimensión logística y la necesidad de “implementar un proceso de modernización integral del sector defensa para alcanzar un instrumento militar eficaz y eficiente”, constituyó la Comisión de Asesoramiento Técnico para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa, conformada por distintos funcionarios del MINDEF y del EMCFFAA cuya misión fue elaborar un informe que, entre otros aspectos debía incluir recomendaciones para llevar adelante un plan de acción “para optimizar el sistema, superando las disfuncionalidades que se hubieran detectado”.
- La RMD N° 1376/08, que considerando tener en cuenta el accionar conjunto a la hora de determinar los programas y/o planes de adiestramiento, creó el Comité de Evaluación del Adiestramiento Operacional de las Fuerzas Armadas como instancia de asesoramiento del MINDEF, haciendo intervenir al EMCFFAA en el proceso de aprobación final de los planes y/o programas de adiestramiento específico y conjunto.

- La RMD N° 1441/08, que considerando las responsabilidades del MINDEF de evaluar y decidir sobre los requerimientos para el equipamiento de las FFAA y del EMCFFAA de asesorar y asistir sobre su aptitud y aceptabilidad (Art. 17° y 18° de la LRFFAA), y la implementación del S3P, actualizó el SIGID creando el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa II (SIGID II) con el objeto de adecuar las inversiones a las capacidades determinadas por el planeamiento estratégico garantizando “el uso eficiente y transparente de los recursos asignados al sector.”
- La RMD N° 81/09, que considerando la prioridad al accionar conjunto y la integración operativa de las FFAA (Art. 5° LRFFAA) y la responsabilidad del MINDEF de evaluar y decidir sobre los requerimientos para el equipamiento (Art. 17°), aprobó el Procedimiento para la Gestión de las Especificaciones Técnicas de la Defensa (ETEDF), buscando una eficiente administración de las especificaciones técnicas de los bienes y servicios que se adquieran.
- La RMD N° 207/09, que considerando el proceso de modernización y transformación de la defensa, la Directiva de Organización y Funcionamiento de las FFAA y la necesidad de establecer criterios y objetivos que contribuyan a la adopción de decisiones priorizadas en materia de adiestramiento, organización e inversión de recursos presupuestarios, aprobó los Objetivos de Capacidad para el Corto Plazo. Particularmente para el área de capacidad Comando y Control Integrado, para conducir una fuerza militar en operaciones y/o para gestionar situaciones de emergencia, crisis o conflictos, se estableció como objetivo de capacidad “Potenciar el sistema de comando y control en el ámbito conjunto...”.
- La RMD N° 841/09, que considerando entre otros aspectos, la prioridad al accionar conjunto respecto del equipamiento, los cambios en el plano orgánico-funcional producidos desde la implementación del PACIC (creación de la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa - DGSLD, la Dirección General de Normalización y Certificación Técnica - DGNyCT y la disolución de Dirección General de Logística Conjunta - DGLC) y en la metodología para la centralización de abastecimientos y adquisiciones, creó el Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa (PACID), con la finalidad de “estructurar un proceso integrado de alistamiento interoperable de medios materiales de la Defensa”.

- La RMD N° 1094/09, que considerando entre otros aspectos, la prioridad al accionar conjunto respecto del equipamiento, la articulación de acciones conjuntas para el mejor aprovechamiento de los recursos llevados adelante por la DGSLD, la puesta en marcha del PECOMP, y la necesidad de gestionar importaciones de manera integrada, creó el Depósito Fiscal de Importación y Exportación de Material Bélico para la Defensa”.
- La RMD N° 1119/09, que considerando principalmente el establecimiento del SIGID II como sistema integral para gestionar inversiones, aprobó el Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión de la Defensa Basados en Capacidades (MIFEPIDBC), a partir del cual se estableció la obligatoriedad de este instrumento para gestión de los Proyectos de Inversión de la Defensa (PID).
- La RMD N° 1339/09, que considerando como parte de las acciones para asegurar comandos y estados mayores capacitados, debe privilegiarse la acción militar conjunta reconociendo las aptitudes adquiridas por el personal militar superior que haya aprobado cursos de carácter conjunto, instruyó al JEMCFFAA a fin de otorgar el distintivo “Oficial de Estado Mayor Conjunto”.
- La RMD N° 94/10, que considerando la importancia del cuerpo doctrinario de la Defensa, para asegurar la eficacia en la concepción, conducción y empleo del IM a través de aquellos principios determinados en los distintos reglamentos, manuales, directivas e instrucciones, estableció que el MINDEF será la instancia de aprobación de las publicaciones definitivas para la AMC.
- La RMD N° 1514/10, que considerando el empleo de recursos humanos y materiales del IM en el ámbito del Sector Antártico Argentino, la importancia de la educación militar conjunta como una valiosa herramienta de formación y perfeccionamiento y la necesidad de unificar actividades cuya naturaleza sea compatible a más de una Fuerza, estableció la Capacitación Militar Conjunta de la actividad Antártica mediante la implementación de cursos conjuntos para el personal militar y civil en relación a la mencionada actividad.
- Las Resoluciones N° 1515/10, N° 1516/10, N° 1517/10 y N° 1518/10, que considerando nuevamente la importancia de la educación militar conjunta como una valiosa herramienta de formación y perfeccionamiento, la necesidad de unificar actividades y aprovechar facilidades de infraestructura, establecieron respectivamente: la Capacitación Militar Conjunta de Inteligencia mediante la

- implementación de cursos conjuntos y carreras de postgrado, a de formación y perfeccionamiento, por similitud a las dos resoluciones anteriores; la Capacitación Militar Conjunta para el Desminado mediante la implementación de cursos conjuntos referidos a la acción contra las minias; el Curso Básico Conjunto de Buzo Militar (CBCBUM) de carácter experimental; y la Capacitación Militar Conjunta de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
- La RMD N° 1587/10, que considerando el establecimiento de parámetros comunes de formación del personal militar para el desarrollo de la acción militar conjunta, la necesidad de modernizar integralmente la formación inicial de los oficiales y de integrar las áreas educativas responsables de la formación militar, creó el Comité de Modernización de la Formación Profesional Militar de Oficiales de las Fuerzas Armadas Argentinas.
 - La RMD N° 1633/10, que considerando la priorización del accionar conjunto en la organización, procurando la máxima integración para lograr un empleo eficiente de los medios militares, aprobó la Matriz Común para la Estructura Orgánico-Funcional de la Conducción Superior de las Fuerzas Armadas.
 - La RMD N° 54/11, que considerando el sistema de planeamiento, programación y presupuestación, el CPDN como insumo de la primera etapa del S-3P, el SIGID II para regular el proceso de gestión de los proyectos de inversión, el MIFEPIDBC como herramienta metodológica y el PACID para optimizar la adquisición de insumos, creó el Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED) como conjunto de principios, normas y procedimientos que articulan los procesos de planificación y gestión de los recursos financieros y logísticos. Esta resolución fue complementada con la RMD N° 18/13 que aprobó la Reglamentación del SIPRED, sentando las bases desde la perspectiva de los recursos para la adecuada implementación del S-3P en la jurisdicción Defensa.
 - La RMD N° 414/11, que considerando el CPDN y el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) como insumo central de la primera etapa del S-3P, creó la Comisión para la Elaboración del Plan de Capacidades Militares, estableciendo una serie de lineamientos para su formulación, donde establece al “Instrumento Militar Conjunto” como uno de los criterios para el diseño de las capacidades del IM.

- La RMD N° 429/11, que considerando como principios rectores el accionar militar conjunto y la integración operativa de las FFAA en materia de adiestramiento y la necesidad de contar con cuadros altamente capacitados, aprobó la Directiva General de Planeamiento para el Adiestramiento Militar Conjunto.
- La RMD N° 901/11, que considerando entre otros aspectos la priorización del accionar conjunto en materia de equipamiento y la responsabilidad del MINDEF sobre la evaluación y decisión sobre los requerimientos para el equipamiento de las FFAA, creó el Sistema de Normalización de Medios para la Defensa y el Comité Superior de Normalización (CSN).
- La RMD N° 297/14, que considerando el apoyo a la comunidad como una misión complementaria de las FFAA, ordenó confeccionar una Directiva para la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias como documento orientador del empleo del IM en estas circunstancias a través de las distintas Unidades Militares de Respuesta a Emergencias (UMRE).
- La RMD N° 860/18, que considerando entre otros aspectos el fortalecimiento del accionar militar conjunto y la necesidad de incrementar el adiestramiento operacional del IM en zonas de frontera, estableció el Operativo Integración Norte, en el cual las FFAA fortalecerán las tareas de apoyo logístico al sistema de seguridad interior realizando actividades de adiestramiento operacional y apoyo a la comunidad. Esta resolución fue prorrogada mediante la RMD N° 979/19.
- La RMD N° 100/19, que considerando la priorización del accionar militar conjunto en materia de organización y la necesidad de suprimir comandos intermedios y normalizar las estructuras administrativas, aprobó la Estructura Orgánico-Funcional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- La RMD N° 1380/19, que creó el Centro Nacional de Ciberdefensa, considerando entre otros aspectos: la utilización en la jurisdicción Defensa del S-3P con medios informáticos compatibles e interoperables; la política de ciberdefensa, para reducir vulnerabilidades que afecten la integridad y disponibilidad de los sistemas de comunicaciones e informática de las FFAA, del EMCFFAA y del MINDEF y de la infraestructuras críticas de la Defensa Nacional; y la necesidad de ejercer el control funcional sobre el Comando

Conjunto de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas y las áreas de ciberdefensa y tecnologías de la información de las tres FFAA.

En los párrafos anteriores, hemos identificado y valorado decisiones fundamentales del MINDEF sobre las FFAA que fueron utilizadas como herramientas de gestión, abarcando de manera integral e integrada distintos aspectos del IM, como por ejemplo: su empleo, las operaciones, la organización, la educación, las capacidades, el equipamiento, la doctrina, el adiestramiento, las aptitudes, los proyectos de inversión, etc. En este sentido, queda claramente evidenciado que el “instrumento militar integrado” materializado en el Accionar Militar Conjunto (AMC), se constituye como el máximo criterio de eficacia y eficiencia para la obtención de la máxima capacidad operacional, el cual se va consolidando como el nuevo paradigma de gestión para Fuerzas Armadas Argentinas.

Criterios de eficiencia operativa, logística, administrativa y financiera

En el apartado anterior hemos concluido sobre la Acción Militar Conjunta como el máximo criterio de eficacia y eficiencia para obtener la máxima capacidad operacional, ahora buscaremos profundizar el estudio, indagando aquellos lineamientos establecidos en la LRFFAA para luego identificar y valorar en el plexo legal derivado aquellos criterios de eficiencia operativa, logística, administrativa y financiera que le dieron alcance y contenido a la AMC.

El Título I de la ley N° 24.948 dispuso los principios fundamentales para la modernización y reestructuración de las FFAA. Uno de estos principios estableció un criterio de eficiencia en relación a las unidades operativas del IM, expresando que deben ser “reducidas en su cantidad, pero eficientemente sostenidas logísticamente” (art. 4°).

En el Título II, donde se establecieron las disposiciones generales para la reestructuración de las FFAA en relación a la organización y el funcionamiento de las mismas (art. 9° y 10°), se fijaron otros lineamientos a través de los siguientes criterios de eficiencia: supresión de comandos intermedios carentes de finalidad práctica; reducción de estructuras administrativas y burocráticas; normalización de estructuras en las tres FFAA; racionalización de procedimientos de instrucción, adiestramiento, mantenimiento, abastecimiento e infraestructura; uso compartido de instalaciones y facilidades para el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada; constitución de agrupaciones de armas combinadas; concentración de unidades de las tres Fuerzas.

En los lineamientos del Título III, disposiciones relativas al personal, los artículos 12° y 13° establecieron como criterios de eficiencia: priorizar la calidad del personal por sobre la cantidad; adecuar los sistemas educativos de las FFAA con la estructura educativa nacional, buscando “mutuo aprovechamiento de las capacidades disponibles, eliminando superposiciones...”.

Continuando con las disposiciones relativas al equipamiento para la Defensa Nacional establecidos en el Título IV, los artículos 17°, 18°, 19° y 21° establecieron nuevamente criterios de eficiencia, a saber: propender a la racionalización, la sistematización y normalización de los materiales de cada una de las fuerzas; análisis de aptitud y aceptabilidad del equipamiento de acuerdo con el planeamiento militar conjunto; análisis de aptitud, factibilidad y aceptabilidad en la consideración de las alternativas de recuperación, modernización o incorporación del material, particularmente para este último caso, los nuevos equipos deben prioritariamente favorecer la normalización con los ya existentes a nivel conjunto; e impulso a la investigación de las tecnologías duales que sirvan a la defensa.

Finalmente, en los lineamientos para el financiamiento establecidos en el Art. 26° del Título V, se establece como criterio de eficiencia la utilización del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S-3P) a la hora de presupuestar las necesidades de cada Fuerza y efectuar el control de gestión de los fondos que se asignen. El S-3P constituye una herramienta de gestión que tiene como objetivo identificar las necesidades que demande el cumplimiento de las misiones de las FFAA, confrontarlas con los recursos disponibles y trasladarlas al presupuesto. Es un proceso dinámico, recurrente y concurrente, dirigido por el MINDEF permitiendo la dirección política centralizada, la ejecución descentralizada y la administración participada.

Este sistema permite adecuar en el tiempo el dimensionamiento del IM y su despliegue sobre la base de las misiones asignadas, materializándose en un planeamiento militar de largo plazo, una programación de mediano plazo y un presupuesto de corto plazo de los programas, el cual una vez aprobado y sancionado por las instancias pertinentes constituye la asignación que del Presupuesto Nacional se destina a la Defensa.

En síntesis, la búsqueda de capacidades para alcanzar una estrategia disuasiva con un empleo eficaz del IM, va necesariamente acompañado de criterios de eficiencia operativa, logística, administrativa y financiera, materializados en distintas líneas de acción: adopción de previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización;

cooperación regional; integración operativa de las FFAA; adecuación orgánica; racionalización y priorización de gastos; jerarquización y capacitación del personal; promoción de la transferencia tecnológica, la simulación y el uso dual; sistematización y normalización de materiales.

Continuando ahora con la normativa derivada de la LTFFAA, el Decreto N° 1691/06 sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas considera que la acción militar eficaz y eficiente se materializa en la acción conjunta, considerándola como “eje central del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas”. Acción que debe entenderse como el empleo “coherente, coordinado y sistemático” de todos los medios y recursos disponibles en cada Fuerza Armada.

En referencia a las capacidades militares como parte del diseño de fuerzas, concibe la eficacia de las mismas en su aptitud o suficiencia para ejecutar de forma autónoma, todas aquellas operaciones militares que demanden las formas genéricas de agresión observadas en conflictos convencionales de origen externo perpetrados por fuerzas armadas de otros Estados. En este sentido, cuando estas capacidades carecen de una demanda cuantitativa objetiva, establece como criterio de eficiencia, alcanzar una “fuerza activa sustancial”, es decir, una capacidad militar suficiente, materializada en la mínima organización que en forma sistémica posea todos los atributos que le permitan desarrollar de manera autónoma todas las operaciones militares y con la aptitud de expandirse o adecuarse según las exigencias.

Esta Directiva contempla en sus lineamientos la priorización de determinadas capacidades militares, buscando promover la integración de las FFAA sosteniendo la necesidad de acceder a criterios de interoperabilidad, ya sea para garantizar la participación en operaciones multilaterales con países de la subregión o de las Naciones Unidas. Sostiene que las capacidades se deben corresponder con la naturaleza defensiva del IM, promoviendo además la acción coordinada, la complementariedad y la sustentabilidad presupuestaria, evitando de esta manera la superposición de capacidades, medios y recursos.

Relacionado con la priorización de capacidades, sostiene la correspondencia con un determinado perfil de equipamiento, favoreciendo entre otros, los siguientes criterios de eficiencia: polivalencia, versatilidad y flexibilidad operacional; estandarización, normalización y homogenización de materiales y equipos; recuperación, modernización

o adquisición de equipamientos, priorizando nuevos desarrollos y producción de origen nacional o que posibiliten una significativa transferencia tecnológica.

En relación al despliegue como la otra variable del diseño del IM, sostiene como criterio de eficacia tendiente a superar los condicionantes geográficos de nuestro territorio, poner en consideración la ecuación “concentración-dispersión”, disponiendo de un alto grado de movilidad estratégica y táctica que permita compensar la relación desfavorable entre fuerzas limitadas y amplios espacios. Asimismo, como criterio de eficiencia, destaca la necesidad de optimizar recursos a través del “agrupamiento de medios y servicios”.

Con respecto a la educación militar como herramienta para producir una verdadera y perdurable transformación, la creación de la Escuela de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas (Dto. 1169/06) constituyó otra decisión fundamental de la política de defensa para asegurar “la predisposición natural a privilegiar el accionar militar conjunto”. Decisión que partió con la premisa de recursos humanos y materiales limitados para la Defensa y plasmó criterios de eficiencia para maximizar dichos recursos. Esta optimización para la integración, consideró la necesidad de adecuar los procesos de capacitación profesional “buscando una formación básica uniforme en todos los mandos de las Fuerzas Armadas”, permitiendo así garantizar “homogeneidad y excelencia en la capacitación conjunta”.

En relación al planeamiento de la Defensa como uno de los componentes más trascendentes del Sistema de Defensa Nacional, e insumo de la primera etapa del S-3P, a través del Decreto N° 1729/07 se aprobó el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, “condición indispensable para el eficaz cumplimiento de las misiones del Instrumento Militar, como así también de la eficiente y racional administración y empleo de todos los recursos humanos y materiales disponibles”.

Resulta de particular interés observar algunos conceptos expresados en los artículos 6° y 7°, en los cuales se desarrolla el alcance y contenido de la DEPEM, documento orientador y articulador entre el nivel político sectorial y el nivel estratégico militar representado por el EMCFFAA, el cual debe “privilegiar el empleo racional y eficiente de los recursos humanos y materiales a partir del énfasis colocado en la acción militar conjunta como condición esencial del logro de la máxima capacidad operacional...”.

Para ello, se deben formular una serie de consideraciones sobre distintos factores, entre ellos los “criterios de integración conjunta”¹⁰³.

Continuamos ahora con el análisis de las Directivas de Política de Defensa Nacional, en primer lugar con el Decreto N° 1714/09, que promulgó la DPDN 2009. En relación al gobierno político de la Defensa Nacional, su gestión logística y presupuestaria, esta directiva emitió distintas instrucciones al MINDEF, entre ellas podemos mencionar: consolidar el funcionamiento institucional tendiente a una “gestión sistémica e integral de los recursos de la Defensa Nacional, a la maximización de la eficiencia en la utilización y empleo de los mismos y al logro de un efectivo accionar militar conjunto”; constituir un sistema logístico integrado para alcanzar adecuados “niveles de normalización” e “interoperabilidad” entre los distintos sistemas de armas y equipamiento del IM; centralizar gradualmente la gestión logística (planeamiento, ejecución y supervisión) para facilitar la obtención de aquellos sistemas de armas y/o insumos de uso común en las FFAA; consolidar el SIGID, articulando las capacidades determinadas por el planeamiento y los proyectos de inversión conformados por las FFAA y postulados por el EMCFFAA; instrumentar procedimientos para aprovechar las capacidades de mantenimiento conjuntas; implementar un sistema para la “certificación y homologación” de los productos y procesos; fortalecer la capacidad de planificación presupuestaria, articulando los proyectos de inversión con los programas de recuperación, modernización y adquisición de los medios materiales contribuyentes a las capacidades operativas del IM y los programas de investigación, desarrollo y producción para la Defensa.

Siguiendo con el Decreto N° 2645, que promulgó la DPDN 2014 y en relación a las directrices para la conducción civil de la política de Defensa Nacional, por similitud a la DPDN 2009, instruyó al MINDEF a continuar consolidando el funcionamiento institucional tendiente a una “gestión sistémica e integral de los recursos de la Defensa Nacional, a la maximización de la eficiencia en la utilización y empleo de los mismos y al logro de un efectivo accionar militar conjunto”.

Respecto de la planificación logística y la gestión de medios para la Defensa Nacional, instruyó al MINDEF a: profundizar la aplicación del S-3P, implementando un “Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa” (SIPRED); fortalecer la gestión presupuestaria, priorizándose la articulación del presupuesto con el Planeamiento de la

¹⁰³ No se ejemplifican o desarrollan estos Criterios de Integración Conjunta ya que forman parte de las distintas DEPEM que son documentos de carácter secreto.

Defensa Nacional; actualizar el SIGID II y Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basados en capacidades; profundizar la integración de las capacidades logísticas de las FFAA a través del SICAMAN, a los fines de “evitar duplicaciones en las inversiones, reducir costos, optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos y fortalecer la integración e interrelación de los organismos”; continuar implementando el Sistema de Normalización de Medios para la Defensa, buscando estandarizar productos y servicios de uso común, maximizar los recursos asignados y obtener economías de escala, a través de Normas DEF basadas en “criterios de eficiencia, calidad, seguridad e interoperatividad”; continuar con el registro, clasificación y codificación de los medios mediante el Sistema de Catalogación de Medios para la Defensa, a los fines de determinar la identificación unívoca de éstos, permitiendo entre otras cosas “reducir costos mediante compras en escala de productos comunes”; y fortalecer el Sistema de Homologación de Medios para la Defensa.

Respecto de la situación orgánica y funcional del IM, instruyó al MINDEF a: efectuar readecuaciones de las estructuras; fortalecer el Comando Operacional del EMCFFAA; crear nuevas estructuras evitando superposiciones; reducir estructuras administrativas y burocráticas; suprimir instancias orgánicas carentes de finalidad práctica; hacer un uso eficiente y racional de las instalaciones; unificar funciones, actividades y/o servicios comunes; suprimir duplicaciones y triplicaciones en las funciones que cumplen las Fuerzas.

Bajo este marco de lineamientos normativos, producto del pleno ejercicio de la conducción civil de la política de Defensa, el MINDEF emitió una serie de resoluciones ministeriales que dieron alcance y contenido al AMC, bajo criterios de eficiencia operativa, administrativa, logística y financiera, entre ellas podemos mencionar:

- La RMD N° 55/02, mediante la cual se creó el Sistema de Catalogación para la Defensa, cuyo objetivo es “denominar, clasificar, identificar y codificar” todos los efectos usados por las FFAA, conforme al Sistema OTAN de catalogación, a fin de obtener una identidad única e inequívoca.
- La RMD N° 815/06, mediante la cual se creó el Curso Básico Conjunto de Aviador Militar (CBCAM), el cual compatibilizando las necesidades de las tres Fuerzas, busca “evitar la superposición de esfuerzos” durante esta primera etapa de capacitación.

- La RMD N° 1036/06, mediante la cual se asignó espacio en el predio de la ESG a la ESGCFFAA (creada por el Decreto N° 1169/06), buscando de esta manera el máximo aprovechamiento de espacios físicos, instalaciones y facilidades educativas.
 - La RMD N° 626/07, mediante la cual se creó el SIGID, buscando garantizar el uso eficiente de los recursos asignados a la Defensa, mediante la instrumentación de un proceso materializado por un “conjunto ordenado de principios, normas y procedimientos” que regulan la gestión de los proyectos de inversión, normalizando plazos y requisitos para cada una de las distintas etapas (conformidad, postulación, aprobación, ajuste, ejecución y evaluación ex post). Para la Etapa I (Conformidad), los proyectos de inversión conformados deben ser presentados con un orden de prioridad y en consistencia con las estipulaciones contenidas en el MIFEPIDBC y las capacidades requeridas por el planeamiento. Para la Etapa II (Postulación), los proyectos postulados deben ser también presentados en orden de prioridad, teniendo en cuenta aquellos proyectos que mejor contribuyan a alcanzar las capacidades requeridas por el planeamiento “basándose en criterios de aptitud y aceptabilidad”. Para la Etapa III (Aprobación), los proyectos aprobados que mejor contribuyan a alcanzar las capacidades requeridas estarán basados en “criterios de oportunidad, mérito y conveniencia”. Para la Etapa IV (Ajuste), los proyectos priorizados incluidos en la Demanda Preliminar Aprobada para la Defensa podrán presentar ajustes por techos y sobretechos financieros, modificaciones al Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional que realice el Congreso o por modificaciones que realice la Jefatura de Gabinete de Ministros por medio de la decisión administrativa de distribución de créditos presupuestarios. Para la Etapa V (Ejecución), las inversiones “serán objeto de una evaluación de tipo concomitante” por parte de la Secretaría de Planeamiento del MINDEF, implicando el seguimiento de la ejecución financiera. Para la Etapa VI (Evaluación Ex Post), la Secretaría de Planeamiento realizará una evaluación de cada inversión hasta los cinco años de culminada su ejecución en las condiciones que ésta determine.
- El SIGID fue actualizado mediante el SIGID II, creado por la RMD N° 1441/08, el cual mantuvo los mismos criterios de eficiencia del sistema anterior.
- La RMD N° 940/07, mediante la cual se creó el PACIC, centralizando el abastecimiento de medios materiales de uso común para las FFAA por medio de

un conjunto de principios, normas y procedimientos que regulan por etapas los procesos de planificación (identificación y consolidación) y contratación de insumos (bienes y servicios).

- La RMD N° 1587/07, mediante la cual se aprobó el SICAMAN y creó el Fondo de Mantenimiento Conjunto, a los fines de facilitar el aprovechamiento conjunto de las capacidades técnicas de mantenimiento de las FFAA, por medio de un conjunto ordenado de principios, procedimientos y especificaciones que regulan el proceso de identificación integral de las capacidades de mantenimiento, de contratación interfuerza de los respectivos servicios de mantenimiento y del cálculo de la contraprestación correspondiente. Este sistema fue actualizado mediante el SICAMAN II, creado por la RMD N° 123/11, el cual mantuvo los mismos criterios de eficiencia del sistema anterior.
- La RMD N° 299/08, mediante la cual se constituyó la Comisión de Asesoramiento Técnico para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa, considerado de gravitación fundamental en la reestructuración de la administración de los recursos, en orden de lograr una “articulación coherente entre las capacidades que se prioricen y los programas de recuperación, modernización y adquisición de medios materiales”, como así también para alcanzar “adecuados niveles de normalización que maximicen la interoperabilidad entre los distintos sistemas de armas”.
- La RMD N° 1376/08, mediante la cual se creó el Comité de Evaluación del Adiestramiento Operacional de las Fuerzas Armadas, procurando promover la “estandarización del proceso de evaluación del nivel de preparación” de las FFAA a través de la elaboración de un instrumento de medición y una metodología común.
- La RMD N° 1603/08, mediante la cual se creó el Sistema de Homologación de Productos, Procesos y Servicios de la Defensa, estableciendo una metodología como un “instrumento integrador de las unidades de certificación y homologación” que permita verificar el cumplimiento de requisitos acreditados y fundados en documentos normativos.
- La RMD N° 81/09, mediante la cual se aprobó el Procedimiento para la Gestión de las Especificaciones Técnicas de la Defensa (ETEDF) de los bienes y servicios que adquiriera la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa (DGSLD), buscando su eficiente administración a través del

establecimiento de principios generales y definiciones sobre el proceso de elaboración, mecanismos de actualización, formato y contenido de las ETEDEF.

- La RMD N° 841/09, mediante la cual se creó el Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa (PACID), estructurando “un proceso integrado de alistamiento interoperable de medios materiales de la Defensa” a través de un conjunto de principios, normas, procedimientos y criterios técnicos, para regular de forma consolidada el proceso de planeamiento y ejecución del abastecimiento de bienes y servicios por parte de la DGSLD. Particularmente considera la aplicación del principio de “centralización del abastecimiento de insumos” ponderando caso por caso la ecuación costo-beneficio, la incidencia marginal del coste de distribución y las ventajas ante la generación de economías de escala; como también los principios de “costo logístico total, nivel de satisfacción del usuario y tiempo de reposición”.
- La RMD N° 1094/09, mediante la cual se creó el Depósito Fiscal de Importación y Exportación de Material Bélico para la Defensa, atendiendo la necesidad del almacenamiento provisorio de material bélico durante los procesos de importación y/o exportación vía marítima, su eficiencia procedimental y el aseguramiento de la información relacionada en resguardo del potencial de las capacidades militares.
- La RMD N° 1119/09, mediante la cual se aprobó el Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión de la Defensa Basados en Capacidades, el cual constituye una importantísima herramienta integral y metodológica que trasciende la visión “eficientista de la evaluación de proyectos, para procurar así conjugar racionalidad económica con objetivos estratégicos”. En sus conceptos generales, desarrolla una amplia y detallada conceptualización sobre las tres “E” de la Defensa: eficiencia, eficacia y efectividad.
- La RMD N° 144/11, mediante la cual se creó el Sistema de Catalogación de Medios para la Defensa (SICATDEF), para regular el proceso de identificación, clasificación, denominación y codificación de los medios materiales empleado por las FFAA a través de un conjunto ordenado de principios, normas y procedimientos, con el objeto de “establecer un mecanismo que integre las

capacidades de catalogación de la jurisdicción en pos de lineamientos y estándares comunes, estipulados a partir de reglas y procedimientos del Sistema OTAN.

- La RMD N° 172/11, mediante la cual se instruyó a la Secretaría de Planeamiento a elaborar un informe integral respecto de las metodologías empleadas por los EEMMGFFAA en la presupuestación de los requerimientos de créditos para alistamiento operacional cuya medición se realiza a través de la meta “hora de vuelo”. Ello, en virtud de la necesidad de contar con un análisis “conjunto y actualizado de la estructura de metas e indicadores de gestión” tendientes a establecer acciones que “permitan su normalización”.
- La Resolución 220/11, mediante la cual se aprobó la Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa, buscando estructurar el proceso de elaboración del presupuesto estableciendo “lineamientos comunes y bajo la perspectiva de una gestión orientada a resultados”. En este sentido, partiendo de las instrucciones para toda la Administración Pública Nacional y considerando de manera particular, la metodología sobre la cual se articula el presupuesto en el S-3P y lineamientos de la DPDN, esta Directiva coadyuva a incrementar los niveles de eficiencia incluyendo plazos, criterios, indicadores y pautas con el objeto de fijar estándares metodológicos y técnicos para la elaboración del presupuesto jurisdiccional.
- La RMD N° 414/11, mediante la cual se creó la Comisión para la Elaboración del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), estableciendo una serie de criterios de eficiencia para para su formulación, entre ellos podemos destacar: criterios para el diseño del IM, contemplando la actitud y disposición estratégica militar y la conjuntes como nuevo paradigma del modelo; criterios para la priorización de las áreas de capacidad, capacidades y sub capacidades militares, en función de su incidencia y ponderación respecto del desempeño sistémico, contribución y escalabilidad modular; criterios para el diseño del despliegue del IM, el cual debe materializar un claro e inequívoco mensaje estratégico sobre la actitud y disposición estratégica defensiva de la República Argentina, con un máximo aprovechamiento del actual despliegue y flexibilidad de empleo; criterios técnico militares, como la normalización y la polivalencia

de material; criterios presupuestarios y logísticos, considerando la determinación del horizonte de recursos financieros y para la presentación de los proyectos de inversión; y finalmente, criterios para la priorización de los canales de obtención de medios.

- La RMD N° 901/11, mediante la cual se creó el Sistema de Normalización de Medios para la Defensa y el Comité Superior de Normalización (CSN), estableciendo un conjunto ordenado de principios, actividades y procedimientos para regular el proceso de análisis y elaboración de las Normas DEF, a fin de normalizar productos y procesos de uso común, obtener homogeneidad y economías de escala.

Luego de haber argumentado en el apartado anterior sobre el Accionar Militar Conjunto como el máximo criterio de eficacia y eficiencia para la obtención de la máxima capacidad operacional, en los párrafos precedentes hemos identificado y valorado aquellas decisiones fundamentales del MINDEF en relación a la máxima integración de las FFAA. Decisiones que, mediante la instrumentación de distintos sistemas, procesos y acciones a través de: catalogación; normalización; priorización; estandarización; homologación; centralización; consolidación, especificación; compatibilización de necesidades; aprovechamiento de recursos; ordenamiento de principios, normas y procedimientos para regular la gestión de proyectos de inversión, capacidades técnicas para el mantenimiento y formulación de las capacidades militares; plasmaron criterios de eficiencia operativa, logística, administrativa y financiera, dando alcance y contenido a la AMC.

CAPÍTULO 6

La ley N° 24.948 en el contexto estratégico actual

Durante el avance en el proceso de análisis y argumentación del presente trabajo de investigación, en los capítulos anteriores y partiendo desde el tratamiento parlamentario de la LRFFAA en su contexto histórico, la hemos relacionado con el plexo normativo asociado a la misma en relación a distintos aspectos, a saber: estructura, contenido y grado de avance en el cumplimiento de sus disposiciones; impacto en la dimensión estratégica, internacional y política militar de la política de defensa; contribución al

accionar militar conjunto; y criterios de eficiencia operativa, logística, administrativa y financiera que materializaron la búsqueda de la gestión integral e integrada de las FFAA.

A continuación, a la luz del contexto estratégico actual, buscaremos valorar la vigencia de la Ley 24.948 e identificar aquellos aspectos que podrían requerir su revisión y/o actualización. En este sentido, el presente capítulo constituye más una puerta de entrada como estímulo para desarrollar nuevos estudios sobre la temática planteada, que un elemento contributivo a la validación del presente trabajo de investigación.

Manteniendo la coherencia conceptual y a partir de nuestra política de Defensa, describiremos el contexto estratégico actual y futuro a partir de la Directiva de Política de Defensa Nacional año 2021 (Dto. N° 457/21), la cual incluye en su “Visto y Considerando” a la Ley N° 24.948.

Esta Directiva expresa claramente en sus considerandos la necesidad de iniciar un nuevo Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional que complemente y actualice las DPDN emitidas por los Decretos N° 1714/09 y 2645/14. CPDN que parte de la apreciación estratégica que se sintetiza a continuación, desarrollando un nuevo diagnóstico y apreciación del escenario de defensa global y regional.

Escenario global

En relación a la apreciación estratégica del escenario global, destaca que se ha evidenciado un profundo reordenamiento del sistema internacional, pasando de un ordenamiento bipolar a una configuración de poder mucho más difusa y compleja, la DPDN identifica tres tableros estratégicos para comprender las dinámicas internacionales y proyectar las futuras: el estratégico-militar, el económico-comercial y el de las relaciones transnacionales.

Respecto del tablero estratégico- militar, describe los reacomodamientos producidos a partir de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), donde los Estados Unidos de América (EEUU) concentraron un grado de poder que lo posicionó como única superpotencia, desplegando a partir de los atentados terroristas del 2001 una estrategia de primacía en el marco de la denominada guerra contra el terrorismo, llegando a asignar al gasto militar un 4,58 % de su Producto Bruto Interno (PBI), lo que representó para el año 2019 el 38 % del gasto mundial, superando la sumatoria de los diez países que lo siguen en el rubro.

Destaca que, pese al incremento generalizado de los gastos en defensa en el resto del mundo, los EEUU tienen y mantendrán en un futuro cercano una “posición de predominio militar y tecnológico”, especialmente en relación a los usos militares de las tecnologías robóticas, cibernéticas, de inteligencia artificial y de sensores remotos, así también como el empleo de vehículos aéreos no tripulados respecto de las innovaciones científicas y tecnológicas.

Particularmente, destaca el corrimiento de las amenazas no estatales del centro de la planificación estratégica, donde los documentos estratégicos de máximo nivel de las principales potencias mundiales “vuelven a ubicar en el centro del escenario a las tensiones y conflictos interestatales”, poniendo el foco en operaciones militares de gran escala y multidominio.

A su vez, describe como la República Popular China a partir de su significativo crecimiento económico, ha consolidado el segundo presupuesto militar del planeta reduciendo sensiblemente la brecha con los EEUU. A partir de este posicionamiento, China ha potenciado sus intereses sobre áreas de relevancia geopolítica como el Mar del Sur de China, por donde circula el 60 % del comercio marítimo mundial, atrayendo la atención de actores extra regionales. En este sentido, se evidencia desde la doctrina y la planificación, como China se está preparando para un mundo en el que “los conflictos bélicos interestatales son una posibilidad concreta” y subraya que en este contexto estratégico-militar, “los deslizamientos en la redistribución del poder global desde el Eje Atlántico a la cuenca del Pacífico constituyen una tendencia de fondo”.

En cuanto a la Federación de Rusia, la DPDN observa un patrón similar al descrito en el párrafo precedente, donde en los últimos años Rusia ha incrementado de modo significativo el presupuesto militar –presagio del actual un conflicto interestatal con Ucrania– destinando cuantiosos recursos a la investigación, desarrollo y producción militar.

La DPDN sostiene que esta redistribución de poder convive con una configuración de áreas y regiones diferenciadas en materia de defensa y seguridad internacional. Claramente se contrasta por ejemplo, la Zona de Paz suramericana con Medio Oriente, Asia Central o Asia del Este donde existen altas probabilidades de resolución militar de diferendos. El ámbito suramericano se caracteriza por la escasa probabilidad de conflictos interestatales con derivaciones militares, consolidando a América del Sur como una “Zona de Paz”.

Dentro de este escenario global, enfatiza la situación de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes que, siendo parte integrante del territorio argentino, se encuentran “ilegítimamente ocupados por una de las principales potencias militares mundiales, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte”. Situación que impone limitaciones a la República Argentina para ejercer efectivamente la soberanía sobre dichos territorios, sumado al valor geopolítico estratégico del Atlántico Sur en función de sus recursos naturales y la conectividad respecto del Continente Antártico, el Océano Pacífico y el Océano Atlántico.

Respecto del tablero económico-comercial, observa un sistema multipolar con dinámicas que muestran un nivel de concentración mucho menor, donde el centro del poder mundial se ha ido desplazando lentamente del eje Atlántico hacia el Pacífico. Cinco de los diez principales nodos financieros mundiales se encuentran en esta región, que concentra la mitad del producto bruto internacional con el 60 % de la población mundial. Pese a no evidenciar enfrentamientos bélicos interestatales en la región Asia-Pacífico, destaca su mayor peso geopolítico debido al crecimiento económico-comercial, influyendo en la agenda de seguridad internacional.

Señala como ejemplo de la redistribución del poder global en este campo, la comparación de exportaciones entre EEUU y China, donde actualmente este último país ha registrado ventas 1.5 veces mayores a las norteamericanas, cuando estos en los años 80, multiplicaban por 12 las exportaciones chinas. Especialmente, observa como China viene desde hace algunos años invirtiendo en proyectos de infraestructura logística-comercial a los que se ha denominado como la “Nueva Ruta de La Seda”.

La Directiva sostiene que resulta impostergable para la Argentina, evaluar como potencial fuente de conflictos entre Estados, el desenvolvimiento de las tensiones en torno a las rutas comerciales y los recursos estratégicos, ya que se ha revitalizado la puja por los recursos naturales estratégicos y por el control de las rutas comerciales ante la creciente demanda mundial de agua dulce, petróleo, gas, minerales y alimentos, entre otros bienes escasos. Ello debido a su propia situación de grandes y ricos espacios territoriales, particularmente en el Triángulo del Litio y Vaca Muerta, sumado a su proyección hacia el Atlántico Sur y el Sector Antártico Argentino.

Respecto del tablero transnacional, observa un escenario cambiante, cuya evolución resulta difícil de prever y con la imposibilidad de aprehenderlo desde una perspectiva exclusivamente interestatal. Lo caracteriza como complejo, con mayor grado de

dispersión del poder, y donde interactúan múltiples actores y se ponen en juego gran diversidad de dinámicas.

Señala la disputa por el control tecnológico de los medios de transmisión y almacenamiento de datos por parte de los Estados, compañías privadas y sectores de la sociedad civil, que ponderan la relevancia estratégica de los mismos. Sostiene que el impacto de las próximas tecnologías de la información y la comunicación, como las redes 5G o la comunicación cuántica, promueven el análisis prospectivo sobre posibles escenarios donde resulta “crucial tomar en consideración las dimensiones de la defensa relacionadas al ciberespacio”, ya que estas también pueden impactar sobre el mundo físico como el tráfico aéreo y terrestre, infraestructuras críticas, abastecimiento energético y de agua potable, comunicaciones militares, etc.

Asimismo, observa que la dimensión transnacional también se encuentra atravesada por otras dinámicas que requieren atención, como ser el cambio climático con sus efectos negativos o una pandemia con su grado de atomización frente a las respuestas de cada país. Como resultado de ello, destaca que pueden esperarse conflictos domésticos, interestatales y/o transnacionales a causa de nuevas crisis económicas, habitacionales, alimenticias y de salud, entre otras. En este sentido, sostiene que las herramientas de coordinación y cooperación ante catástrofes globales deben preexistir a la crisis, haciendo imperativo planificar respuestas. También destaca como la puja comercial entre EEUU y China y el Brexit afectan el dinamismo de la economía global, presentándose decididamente multipolar.

Finalmente, en este contexto de “fragmentación, fluctuación e inestabilidad” la DPDN sostiene que el principal reto para la República Argentina consiste en encontrar un “balance provechoso entre la cooperación mutuamente beneficiosa con los actores globales que controlan el acceso a recursos y la capacidad de definir y proteger autónomamente los intereses del país”.

Escenario regional

En relación a la apreciación estratégica del escenario regional, observa una dinámica compleja de redefinición en sus mecanismos de cooperación e integración regional, dificultando prever el impacto que puedan tener en el mediano y largo plazo. Sin embargo, sostiene que el “fortalecimiento del diálogo constructivo y la coordinación con nuestros vecinos continuarán siendo prioridades estratégicas” para la Argentina.

Observa que el desmembramiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) ha dejado vacantes indispensables espacios de cooperación, diálogo y coordinación, resultando imperativo y prioritario para República Argentina fomentar la reconstrucción de este tipo de mecanismos multilaterales de cooperación, permitiendo fortalecer la Zona de Paz suramericana y definir de manera coordinada y autónoma los principales problemas de los sistemas de defensa suramericanos, como así también relanzar proyectos de desarrollo y fabricación regionales.

Destaca la existencia de recursos energéticos y naturales no renovables de la región suramericana, concentrando la cuarta parte del agua dulce del planeta, y donde recientemente se han incrementado las reservas hidrocarbúferas en el litoral marítimo brasileño y la posibilidad de explotar yacimientos no convencionales en nuestro país.

Observa que la región mantiene, y es esperable que lo siga manteniendo, un gasto militar relativamente bajo, dedicado mayormente al mantenimiento o modernización de los medios bélicos y no a su expansión. En este mismo sentido, particularmente destaca para la Argentina el avance institucional y presupuestario que viene a significar el Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF, Ley N° 27.565/20), buscando revertir paulatina y sostenidamente el deterioro de nuestras capacidades materiales con el objetivo de:

“...alcanzar mayor capacidad de disuasión y de control soberano del territorio; afianzar la producción industrial para la Defensa; impulsar la cooperación tecnológica regional e internacional; mejorar las condiciones de seguridad y las condiciones laborales de las fuerzas; fortalecer los vínculos estratégicos existentes y propiciar la creación de otros similares”.

Por otro lado, señala preocupación por los niveles de violencia interna y por el creciente proceso de asignación de misiones de seguridad pública a las fuerzas armadas de la región, tales como la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Enfáticamente sostiene para nuestro país el rechazo a la militarización de la seguridad pública –Consenso Básico de la política pública argentina– estableciendo un límite claro entre el sistema de Defensa y el de Seguridad.

Observa particularmente al conflicto del Atlántico Sur con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte como la única intervención militar directa de una potencia extrarregional en más de cien años. Adicionalmente destaca el compromiso de la región

con los esquemas de seguridad colectiva y regional, materializado por el aporte significativo de personal a las Operaciones de Paz de la ONU desplegadas a nivel mundial y regional, como la misión de estabilización en Haití, para el mantenimiento de la paz en Chipre y de verificación en Colombia.

Particularmente señala la necesidad de profundizar la cooperación con la República de Chile y especialmente con la República Federativa del Brasil, permitiendo de esta manera: contribuir al desarrollo socio-económico; el crecimiento de sectores industriales; la adquisición de conocimientos y tecnologías estratégicas; reducir vulnerabilidades; incrementar la interoperabilidad; y afianzar la confianza mutua. Asimismo, sostiene que la vinculación estratégica con Brasil fortalecerá el posicionamiento respecto del Atlántico Sur.

Del mismo modo, destaca la importancia de generar vínculos y aproximaciones cooperativas, entre ellas podemos destacar:

- Con la República de Chile y con el Estado Plurinacional de Bolivia, en la defensa y aprovechamiento de los yacimientos de litio ubicados en el “Triángulo del Litio”;
- Con la República Oriental del Uruguay, en la administración compartida de la navegación y control ambiental en el Río de la Plata y en el fortalecimiento del posicionamiento en el Atlántico Sur;
- Con la República del Paraguay, en el Programa de Cooperación en Defensa “Ñamopetei” y en el control y gobierno de la infraestructura estratégica ubicada en la cuenca Paraná-Paraguay, destacándose allí la Hidrovía Paraná Paraguay y la entidad binacional Yacyretá.
- Con la República del Perú, fortaleciendo los lazos históricos de amistad por su apoyo en la guerra de Malvinas, la conformación de la Fuerza de Paz Combinada argentino-peruana (Compañía de Ingenieros Binacional "Libertador Don José de San Martín") y en el adiestramiento submarino ante la ausencia de medios propios en condiciones de navegabilidad.
- Con la República de Colombia, en la activa participación de fuerzas militares y de seguridad de nuestro país en la Misión de las Naciones Unidas como parte del Mecanismo de Monitoreo y Verificación Tripartito (UNVMC), encargada de coordinar la implementación de diversos aspectos del Acuerdo de Paz.

- Con la República Bolivariana de Venezuela, manteniendo el compromiso con el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados y condenando los bloqueos físicos y financieros que agravan el conflicto.
- Con los Estados Unidos Mexicanos, en el apoyo a la Declaración sobre la Constitución de un Mecanismo Regional de Cooperación en el Ámbito Espacial, constituyendo el primer paso para la creación de la Agencia Espacial Latinoamericana y del Caribe dentro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

Con respecto a los espacios multilaterales vigentes a nivel continental con injerencia sobre el área de defensa, observa un enfriamiento en las relaciones tanto con la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Junta Interamericana de Defensa (JID).

Particularmente, sostiene que la importancia estratégica del Océano Atlántico Sur y el Espacio Antártico Argentino merece un capítulo especial, cuya “cuya exploración, regulación, control efectivo, investigación, explotación y defensa son tareas irrenunciables del Estado Nacional”, sujetas en la actualidad a los compromisos asumidos en el marco del Tratado Antártico y su Protocolo Ambiental, siendo estos estos espacios los únicos en los que la Argentina mantiene vigentes reclamos territoriales superpuestos con los de otros países. Sumado a ello, resalta el nuevo límite exterior de la plataforma continental (Ley N° 27.557/20), implicando una ampliación de oportunidades y el “fortalecimiento de los medios legales, económicos, materiales y políticos necesarios para el ejercicio efectivo de los derechos de soberanía sobre los recursos de este espacio.”

En este mismo sentido, la presencia militar británica en el Atlántico Sur genera una tensión innecesaria e injustificada en toda la región, contradiciendo la Resolución 41/11 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur) del año 1986. La “Cuestión de las Islas Malvinas” se manifiesta como una auténtica causa regional, materializándose en las múltiples manifestaciones en respaldo de los derechos de soberanía argentinos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes.

A modo de conclusión, la DPDN señala que el principal desafío en este contexto, consiste en encontrar un “balance adecuado entre la cooperación mutuamente beneficiosa con los grandes actores mundiales que controlan el acceso a recursos y la

capacidad de definir y proteger autónomamente los intereses de un Estado mediano como la República Argentina”. Asimismo, sostiene que para evitar dependencias, es necesario establecer vínculos inteligentes y estratégicos con EEUU, China, la Unión Europea y Rusia, como así también con otros Estados de la región.

Finalmente, afirma que la consolidación de las prácticas de cooperación como método privilegiado para reforzar la Defensa, “no supone en modo alguno la renuncia a estructurar, disponer y organizar un instrumento militar que permita asegurar una capacidad de Defensa autónoma”, advirtiendo que “el riesgo de violencia asociado a la dinámica de las relaciones interestatales sigue configurando un elemento de peso en el entorno estratégico global”, y es por ello que ningún Estado renuncia voluntaria y unilateralmente a sus capacidades soberanas de Defensa.

Validez de la ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas

En los apartados precedentes hemos desarrollado de manera sucinta la apreciación estratégica contenida en la última DPDN 2021, plasmada en la descripción de los escenarios de defensa global y regional. A continuación, sobre la base de la misma Directiva, analizaremos las últimas directrices para la instrumentación de la política de Defensa Nacional y de la política militar, buscando validar la vigencia de la Ley 24.948.

La idea es encontrar continuidad, complementariedad, analogías conceptuales y paralelismos en las directrices políticas mencionadas en el párrafo precedente, con aspectos analizados en capítulos anteriores, particularmente con el 4 y el 5.

Partiendo de los considerandos del Dto. N° 457/21, identificamos el primer elemento común y ordenador en la política de Defensa, taxativamente se expresa la firme voluntad política de continuar ejerciendo “el gobierno político de la Defensa Nacional”, concepto que puede asimilarse –según nuestra conceptualización– al de conducción civil de la política de defensa. Para ello, sostiene que es necesario impartir “directivas claras que establezcan rigurosamente los criterios y lineamientos a los que deberá ajustarse la Política de Defensa, la Política Militar y, consecuentemente, la organización y el funcionamiento del INSTRUMENTO MILITAR DE LA NACIÓN”.

Continuando con la concepción y posicionamiento estratégico de la República Argentina en materia de defensa, podemos observar la misma identificación con la LRFFAA (Principios Fundamentales, art. 2°) respecto de los conceptos de “legítima defensa” y “disuasión”, como criterios esenciales y ordenadores del SDN.

Respecto de la misión principal y misiones complementarias del IM, podemos observar que las modalidades de empleo establecidas en la LRFFAA (Disposiciones generales para la reestructuración, art. 6°) han sido plenamente consideradas en la DPDN 2021, la cual adiciona como parte de la misión principal la defensa de objetos de valor estratégico; y como misiones complementarias, participar en la construcción de sistemas de coordinación y cooperación de defensa a nivel regional suramericano y/o subregional y participar en la planificación, dirección y ejecución de la actividad logística antártica, de conformidad con la Política Nacional Antártica.

Analizando a continuación las distintas directrices para la instrumentación de la política de Defensa Nacional y de la política militar, particularmente las instrucciones dirigidas al MINDEF, podemos evidenciar la citación de la LRFFAA junto con la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia Nacional, para ser tenida en cuenta en el establecimiento de los criterios y parámetros de las mencionadas directrices e instrucciones.

En relación a la conducción civil de la política de defensa expresa que esto supone “ejercer cabalmente la conducción, administración, supervisión y planificación superior de los organismos y dependencias que componen la jurisdicción”, atendiendo especialmente aspectos referidos a la dirección superior del funcionamiento y organización de las FFAA, la ejecución del CPDN y la instrumentación de la política militar.

Particularmente y en paralelo con la LRFFAA (Principios fundamentales, Art. 5° y 8°), sostiene que “deberá priorizarse el logro de un efectivo accionar militar conjunto”, y que para ello, en la organización y funcionamiento de las FFAA deberán implementarse consistentemente “criterios de organización y eficiencia conjunta, procurando unificar funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola Fuerza”, resultando imprescindible un permanente proceso de evaluación y optimización de los procedimientos burocráticos, técnicos y normativos de la arquitectura institucional.

En cuanto al diseño del IM, establece una serie de parámetros a los cuales deberán adecuarse los medios, la inteligencia, los recursos humanos, el despliegue, la logística, el adiestramiento, la doctrina y la organización. Especialmente, el primero de ellos concibe las FFAA como un “instrumento integrado”, cuya naturaleza, organización y doctrina de empleo se debe ajustar al “accionar militar conjunto como criterio esencial

para la obtención de la máxima capacidad operacional”, entendiéndose a la AMC como el “único modelo operacional”.

En relación con el despliegue del IM, destaca el criterio de “flexibilidad de empleo”, entendido como una de las características de la AMC tendiente a la defensa de los intereses vitales de la Nación, partiendo de unidades militares preposicionadas y alistadas “a través de la optimización de recursos y esfuerzos logísticos”.

Relacionado con la estructura orgánica y funcional del IM, sostiene en primer lugar que se deberá robustecer el Comando Operacional del EMCFFAA, al cual considera como un “aspecto medular del accionar militar conjunto”. En este sentido, señala que las eventuales modificaciones orgánicas que se realicen “deberán partir de las estructuras preexistentes en cada una de las Fuerzas, con el objeto de evitar superposiciones en la eventual creación de nuevas estructuras”. Asimismo, sostiene la “unificación de todas aquellas funciones, actividades, servicios y/o componentes comunes de cada una de las Fuerzas”.

Además, refuerza la idea de fortalecer las instancias conjuntas operacionales del IM, especialmente las que tienen responsabilidad primaria en el planeamiento, supervisión y conducción operacional de los medios militares. Para ello, sostiene que deberán adecuarse las relaciones de comando y coordinación de los Comandos Conjuntos que dependen del EMCFFAA a través del Comando Operacional, reuniendo las características de comandos conjuntos subordinados.

En cuanto a la dimensión política internacional de la política de Defensa, sostiene que el MINDEF deberá orientarse, entre otros, por los siguientes lineamientos estratégicos: diversificación de las relaciones del país con el mundo; fomento del multilateralismo y el bilateralismo para la promoción de la solución política y diplomática de las distintas formas de conflicto; dirección de la proyección y actividad de las Agregadurías Militares en el exterior; orientación de las operaciones multilaterales de paz, ejercitaciones combinadas y comisiones al Exterior en función de los objetivos estratégicos; promoción de acciones que fomenten la generación de medidas de confianza mutua, cooperación e interoperabilidad, en particular en el ámbito regional; propiciamiento de la creación de una fuerza binacional conjunta combinada con la Brasil; profundización de la colaboración y asistencia mutua en materia antártica; y reafirmación del Atlántico Sur como “zona de paz y cooperación”.

En materia de formación y capacitación, señala la necesidad de sostener un proceso continuo de reforma y modernización de la formación militar de los oficiales y

suboficiales de las FFAA. Para ello, sostiene que se deberá “apuntalar la excelencia académica y fortalecer la formación en materia de Defensa Nacional” a través de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), promoviendo la mejora de la calidad académica y robusteciendo las actividades de extensión para la gestión de la Defensa en carreras y cursos de alcance nacional integrados al sistema universitario nacional.

En materia de planeamiento operativo y servicio logístico, particularmente sostiene que deberá continuar la actualización del SIGID para que se ajuste a la ejecución del FONDEF (Ley N° 27.565). Señala además que, sistémicamente y con anterioridad a la adquisición de medios, se deberá evaluar la sostenibilidad logística integral de los sistemas de armas, con el objeto de “lograr un mayor nivel de eficiencia en el gasto y en el mantenimiento”. Asimismo, promueve el fortalecimiento del Comité de Logística Conjunta, facilitando la centralización de toda la información respecto de los requerimientos de bienes y servicios de uso común de las FFAA y permitiendo “identificar las áreas de solapamiento y convergencia” entre las necesidades de las Fuerzas, logrando mantener e incorporar capacidades con “el mayor nivel de eficiencia posible”.

En materia de investigación, política industrial y producción para la Defensa, sostiene que el MINDED debe alcanzar un sistema coordinado de investigación, desarrollo, innovación y producción (I+D+i+P), que permita fortalecer las capacidades jurisdiccionales y se articule con el sistema científico, tecnológico y productivo nacional, como así también con el CPDN, el FONDEF y el sistema educativo nacional.

En relación a la gestión de emergencias, alienta el desarrollo de planes, protocolos, doctrina y capacitación conjunta, combinada e interagencial, permitiendo un accionar eficaz que potencie las capacidades duales o específicas del IM siguiendo “criterios generales de eficacia, eficiencia y transparencia” en coordinación con otros organismos nacionales, provinciales y locales en el marco del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR).

En cuanto a las instrucciones dirigidas al EMCFFAA, la DPDN 2021 sostiene en primer lugar la necesidad de profundizar la prosecución eficiente del CPDN en función de los escenarios considerados en la apreciación estratégica. En segundo lugar, instruye a éste nivel de conducción a delinear una estrategia militar que responda a los requerimientos de la conducción política, teniendo en estricta consideración una serie de aspectos, entre ellos y de particular interés para este capítulo: la incorporación de las experiencias y enseñanzas –particularmente en relación al AMC– del Informe Final de

la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades del Conflicto del Atlántico Sur (conocido como “Informe Rattenbach”); la estructuración de las fuerzas a partir de “una economía de fuerzas, entendida como un uso racional y conjunto de los recursos existentes en su adiestramiento, interoperabilidad y empleo”; la previsión de “acciones militares multiplicadoras de esfuerzos”, donde la fuerza desplegada por las unidades comprometidas sea superior en poder de combate a sus capacidades consideradas individualmente; y flexibilidad para adaptarse en todo el espectro del conflicto y en escenarios de alta incertidumbre.

En otro orden de temas, instruye al EMCFFAA a fortalecer las máximas instancias conjuntas del IM, particularmente el Comando Operacional de las FFAA, como así también a perfeccionar la adecuación y el dimensionamiento de las estructuras de conducción superior e inferior de cada una de las FFAA bajo “el modelo de accionar militar conjunto” y la “la eficientización de los recursos presupuestarios con el objetivo de priorizar los aspectos operacionales por sobre los administrativos”. Asimismo, en materia de doctrina sostiene que se debe “alcanzar una doctrina integrada, adaptada y flexible que permita el cumplimiento de operaciones conjuntas”, garantizando la “interoperabilidad y compatibilidad” entre los distintos sistemas de armas del IM.

En cuanto al rol del EMCFFAA en lo atinente a la determinación de la aptitud y aceptabilidad de los proyectos de inversión conformados por las FFAA, señala que deberán seguir los criterios estipulados por el SIGID. En este sentido, durante el proceso de cuantificación, dimensionamiento y priorización de las capacidades militares se tendrá en cuenta: la integración y la acción coordinada de los elementos operativos del IM; la complementariedad efectiva de dichos elementos, evitando superposición de capacidades, medios y recursos; el diseño sistémico, incrementando la eficacia operacional; la coherencia con el horizonte de recursos previstos; la estandarización de los medios materiales; la priorización de los programas de recuperación, modernización y adquisición que justifiquen la inversión en relación al costo y la vida útil; y una gestión presupuestaria y financiera que evite desvíos a partir de una acción coordinada de las tres FFAA.

En referencia a formación y en estrecha relación con lo establecido en el Art. 4 Inc. c) de la LRFFAA, sostiene que el EMCFFAA debe implementar el “Ciclo de formación del Oficial de ESTADO MAYOR CONJUNTO”, a los fines de alcanzar comandos y oficiales de estado mayor capacitados para conducir operaciones, realizar planeamiento y apoyo a la conducción en el nivel estratégico militar.

Finalmente, en las instrucciones dirigidas a las FFAA, señala que las propuestas de modificaciones y readecuaciones en sus estructuras orgánico-funcionales deberán realizarse en vistas de alcanzar la máxima capacidad de alistamiento, adiestramiento y sostenimiento, procurando la máxima informatización y eficiencia en el empleo de los recursos humanos y de la infraestructura, con el fin de lograr una organización optimizada y presupuestariamente sustentable.

Luego del análisis y recorrido integral de la DPDN 2021, podemos afirmar que las directrices para la instrumentación de la política de defensa, relacionadas con la temática del presente trabajo de investigación, no se contradicen con los principios fundamentales y lineamientos de la LRFFAA, pudiendo validar la plena vigencia de la misma.

No podemos cerrar este capítulo sin antes señalar un importante vacío de la LRFFAA de cara al futuro, aspecto relacionado con las operaciones militares multidominio y particularmente la inclusión del ámbito ciberespacial como un nuevo dominio de la Defensa Nacional. Asimismo, resulta oportuno resaltar que la principal crítica y deuda de la ley 24.948 con el SDN fue su financiamiento, elemento que hoy ha sido superado gracias a la creación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF, Ley N° 27.565).

CAPÍTULO 7

Conclusiones

A esta altura de la investigación resulta necesario recapitular y sintetizar su contenido, articulando conceptos y argumentaciones parciales a los fines de argumentar la validación del presente trabajo.

Introductoriamente desarrollamos la articulación de las relaciones civiles-militares en la elaboración de la política pública de defensa en la República Argentina luego del retorno de la democracia, la cual se cristalizó en un amplio acuerdo político interpartidario conocido como el “Consenso Básico”, materializado en la promulgación de las Leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia, conformándose de esta manera un constructo sistémico sustentado sobre la base de tres pilares conceptuales: el control civil de la defensa, la separación orgánica-funcional en materia de defensa y seguridad, y la ausencia de hipótesis de conflicto con países de la región.

Destacamos que la profundización de esta política pública de defensa, exigió una reestructuración y modernización de las FFAA, motivando la promulgación de la Ley N° 24.948 (1998) de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, cuyos principios fundamentales buscaban, entre otros aspectos, asegurar: la adopción de provisiones que permitieran incrementar las capacidades operativas de las FFAA; el mejoramiento en la formación y capacitación del personal; la organización de unidades operativas eficientemente sostenidas; y la priorización del accionar militar conjunto.

Observamos como el tiempo transcurrido desde su promulgación, la falta de su reglamentación y la no asignación de los recursos presupuestarios previstos, devaluaron esta norma jurídica, poniendo en debate su validez y generando un gran interrogante de investigación: ¿Qué pasó con la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y cuál ha sido su impacto en la política de defensa?

Atentos a esta percepción devaluada de la ley y al desconocimiento de su verdadero valor, nos propusimos validar su vigencia, alcance y contenido. Para ello, establecimos como objetivo general: determinar que el plexo normativo vinculado y/o derivado de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas que implementó sus disposiciones durante las dos primeras décadas del siglo XXI, contribuyó a consolidar la conducción civil de la política de defensa, facilitando la gestión integral e integrada de las Fuerzas Armadas bajo adecuados criterios de eficacia y eficiencia, pese a no haber sido reglamentada.

En el primer capítulo, exploramos los antecedentes de las relaciones civiles-militares en el marco de la política pública de defensa de la República Argentina luego de la última dictadura militar. Como primer antecedente rescatamos los estudios sobre la autoridad civil sobre las fuerzas armadas de Samuel Huntington, quien planteaba dos formas de minimizar el poder militar, ya sea maximizando el poder civil o maximizando el profesionalismo militar. Avanzamos con Morris Janowitz, quien profundizó los estudios sobre el control civil sobre los militares, pero más orientado hacia la preservación de la autonomía militar profesional. Luego con Ernesto López, quien con una mirada más regional, interpela la aplicación de la teoría de Huntington para América Latina.

Siguiendo un derrotero histórico, describimos los denominados procesos de las transiciones democráticas a partir de los años 80 y el problema de la autonomía militar como forma de autorregulación y preservación del poder de las FFAA. Para ello

recurrimos a Rafael Martínez, Narcís Serra, David Pion-Berlin, José Manuel Ugarte y Jorge Battaglino, quienes rescatan la importancia de tener la voluntad política para llevar adelante las transformaciones necesarias para reducir la mencionada autonomía militar, entre ellas: disponer de un adecuado marco legal; fortalecer los ministerios de defensa; capacitar funcionarios civiles para ejercer la conducción política de los militares; administrar eficientemente los recursos de las instituciones armadas; y accionar militar conjunto como estrategia válida para incrementar capacidades de defensa.

Luego nos focalizamos en el estudio de las relaciones civiles-militares en la Argentina, particularmente exploramos los estudios de Marcelo Fabián Saín y Esteban Germán Montenegro, quienes además de describir el proceso de democratización política iniciado a partir de la caída de la dictadura militar, conceptualizaron la conducción política de la defensa. También incluimos estudios y publicaciones recientes provenientes del ámbito académico nacional, una tesis de maestría, exposiciones de ex funcionarios del MINDEF y boletines del Centro de Estudios para la Defensa Nacional de la Universidad de Belgrano.

Finalmente, hacemos referencia a los Libros Blancos de la Defensa del año 2010 y 2015, que como máximas exposiciones públicas de nuestra política de defensa, resaltaron particularmente el avance que representó la LRFFAA hacia la constitución de una sólida conducción política de la defensa, como así también hacia la integración del instrumento militar en un marco de eficacia y eficiencia.

En el segundo capítulo, expusimos aquellos lineamientos que encuadraron la perspectiva desde la cual se analizó el problema y abordamos el marco teórico que nos permitió conceptualizar las distintas variables de análisis para este trabajo de investigación. En este sentido, entendimos la política de defensa como una política pública, donde para simplificar la complejidad que caracterizó las relaciones civiles-militares a partir del retorno de la democracia, recurrimos a los enfoques teóricos de Paul Armand Sabatier, específicamente al relacional. Este enfoque, analiza y sostiene la hechura de la política pública a través de la interacción prolongada en el tiempo de múltiples actores, con valores, intereses y posiciones diversas, y también en función de escenarios, entornos sociales, económicos, políticos y/o culturales distintos.

Ampliamos el enfoque relacional de Sabatier tomando el modelo *Glass Onion* de Sergio Gabriel Eissa, quien sostiene que la hechura de la política pública se desarrolla en cuatro escenarios: el decisional, el burocrático, el societal y el externo. En virtud de

la temática de esta investigación, resultaron de interés los escenarios decisional y burocrático, los cuales se corresponden con el nivel de conducción estratégico nacional y el nivel estratégico militar. Tomamos también de Eissa la importancia del debate y la definición de nuestra política pública, que implicó adoptar una política de defensa diseñada sobre la base de los principios liminares definidos en el Consenso Básico y que se materializaron en normas jurídicas que se mantienen sólidas y estables.

Asimismo, respecto del proceso de hechura de una política pública, rescatamos la teoría heurística por etapas, resultando la fase de implementación la más adecuada para satisfacer los objetivos que nos hemos planteado, particularmente el modelo *top down* de Manuel Tamayo Saenz, donde la esfera política decide y la esfera administrativa pone en marcha las decisiones.

Siguiendo con el marco teórico y para conceptualizar la “conducción civil de la política de defensa” desarrollamos varias aproximaciones: empezamos por la teoría clásica de Huntington; seguimos con las nociones surgidas en las transiciones democráticas de Narcís Serra y David Pion-Berlin; tomamos como extensión las decisiones fundamentales en materia de defensa de José Manuel Ugarte; consideramos las características que debe tener un ministerio de defensa sobre la base de Thomas Bruneau y Richard Goetzeen; ampliamos con el glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta; y fundamentalmente recurrimos al modelo del gobierno civil efectivo y competente en un régimen democrático de Marcelo Fabián Saín.

Finalmente, conceptualizamos la “conducción civil de la política de defensa” como la dinámica de articular las relaciones civiles-militares durante la implementación de la política pública de defensa por parte de un gobierno consolidado democráticamente, que a través del Ministerio de Defensa y con la autoridad delegada por el Presidente de la Nación de acuerdo con la Constitución y la normativa legal vigente, ejerce la plena conducción (planeamiento, organización, coordinación, dirección, control y supervisión) gubernamental civil efectiva y competente sobre las FFAA, materializadas en las decisiones fundamentales sobre la totalidad de las cuestiones que hacen a la Defensa Nacional, a la Política de Defensa y a la derivada Política Militar.

Con respecto al concepto integral, utilizado en el contexto de una adjetivación de la acción de gestionar, aplica la connotación que le otorga el diccionario de la Real Academia Española, es decir que comprende todos los elementos o aspectos de algo. En este sentido la conducción civil de la política de defensa, concreta la gestión integral que ejerce el Estado sobre todos los aspectos y elementos del área de Defensa.

Relacionado con la palabra integrado/a tomamos como base la connotación desde la perspectiva organizacional, donde la organización integrada es aquella que logra unidad de esfuerzos entre sus distintas unidades mediante el liderazgo y la planificación. Ampliando el concepto y desde la perspectiva de la doctrina militar, lograr la máxima integración constituye un principio para la acción militar conjunta.

En cuanto a los criterios de eficacia y eficiencia, constituyen lineamientos que generan capacidad para el uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros con vistas a cumplir políticas, metas u objetivos, como así también su optimización en función al menor costo posible. Por un lado, la eficacia refiere a la obtención de los resultados sin considerar la cantidad de los recursos empleados para ello, por el otro, la eficiencia es un concepto relativo, obtenido por comparación con otras alternativas disponibles, se trata por lo tanto de un concepto económico que viene justificado por la siempre escasa disponibilidad de recursos. En relación a estos conceptos, resulta particularmente importante señalar el aporte de Marcelo Saín, quien sostiene que toda forma eficiente en el ejercicio de la conducción civil sobre las FFAA, supone como condiciones de efectividad no sólo la manifestación de una firme voluntad de su ejercicio, sino también la capacidad operativo-instrumental para gestionar la implementación de las de las decisiones políticas adoptadas, así como los conocimientos técnico-profesionales necesarios para abordar los problemas a resolver o situaciones a transformar.

En el tercer capítulo, abordamos de lleno la LRFFAA, describiendo en primer lugar el espíritu del legislador durante su tratamiento parlamentario, donde identificamos aquellas necesidades prioritarias para la política de defensa de entonces. Luego describimos su estructura y contenido, para finalmente determinar si la LRFFAA fue implementada y cómo, es decir, el alcance de sus preceptos esenciales, apreciando el grado de avance que se obtuvo en el cumplimiento de sus disposiciones.

En este sentido, rescatamos de los registros taquigráficos las argumentaciones de Diputados y Senadores Nacionales de distintos espacios políticos durante el proceso de formulación del anteproyecto de la ley, las cuales nos permitieron inferir el espíritu del legislador, identificando aquellas necesidades fundamentales para el área de Defensa: modernizar y reestructurar las FFAA como continuación y complementación de la política pública de defensa; contribuir al ejercicio pleno de la conducción política de las FFAA; armonizar la política de defensa con la política exterior; privilegiar el accionar militar conjunto; disponer de un IM apto para cumplir con su misión; optimizar

instrumentos de gestión y toma de decisiones; incorporar un modelo racional de planeamiento, programación y presupuestación; racionalizar administrativa, financiera y organizacionalmente las FFAA; y priorizar la calidad por sobre la cantidad de los recursos humanos.

Posteriormente describimos la estructura y el contenido de la ley, abarcando sus seis títulos con sus correspondientes artículos, valorizando sus principios fundamentales y disposiciones para la reestructuración. Particularmente destacamos los siguientes contenidos: priorización del accionar militar conjunto e integración operativa de las fuerzas; modalidades de empleo del IM; conformación de un sistema de defensa regional; pautas para la organización; constitución, excelencia y requisitos para el ascenso del personal; adecuación del sistema educativo de las FFAA a la estructura educativa nacional; responsabilidades del MINDEF y del EMCFFAA sobre el equipamiento; priorización del equipamiento en relación a las capacidades; implementación del sistema de planeamiento, programación y presupuestación.

Asimismo, empezamos a reconocer criterios de eficacia y eficiencia expresados en sus lineamientos: adopción de previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización; cooperación regional; integración operativa de las FFAA; adecuación orgánica; racionalización y priorización de gastos; jerarquización y capacitación del personal; promoción de la transferencia tecnológica, la simulación y el uso dual del equipamiento; sistematización y normalización de materiales.

Finalmente, determinamos su alcance apreciando el grado de avance producido en el cumplimiento de sus disposiciones. Para ello, indagamos el plexo normativo derivado y/o vinculado con la misma, es decir, todos aquellos decretos y/o resoluciones que la incluyeron en su “visto y considerando”, permitiendo su implementación (Anexo 2). En este sentido, luego de haber identificado y analizado quince decretos presidenciales y más de cien resoluciones ministeriales, podemos concluir en forma genérica que: el grado de cumplimiento de sus disposiciones ha sido muy alto en aquellos principios y aspectos centrales de la política de defensa para con las FFAA, como el establecimiento de sus misiones, previsiones estratégicas, accionar militar conjunto, modalidades de empleo, educación, capacitación del personal y gestión eficiente de los recursos; medio, en aquellas disposiciones vinculadas a la organización y al diseño de las FFAA, como el despliegue y los medios como parte de los factores componentes de las capacidades militares; y bajo, incluso nulo, en aquellas disposiciones relacionadas con el financiamiento y los recursos presupuestarios previstos.

En el cuarto capítulo, profundizamos el análisis del plexo normativo derivado y/o asociado a la ley que dio avance al cumplimiento de sus disposiciones, identificando, relacionando y valorando aquellas decisiones fundamentales que impactaron en las distintas dimensiones de la política de defensa.

En relación con la dimensión estratégica, valoramos aquellas decisiones que institucionalizaron las previsiones y definiciones estratégicas de nuestra política de defensa, a saber: los criterios estructurantes del IM expresados en la Directiva de Organización y Funcionamiento de las FFAA; el encuadramiento del proceso de definición estratégica plasmado a través del CPDN; y la concepción y posicionamiento estratégico de la República Argentina explicitado en las DPDN 2009 y 2014.

En este sentido, tuvieron alto impacto las decisiones de: establecer la misión principal del IM de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal; identificar desafíos y amenazas a los intereses nacionales como la protección de los recursos naturales o la presencia militar de Inglaterra en las Islas Malvinas; reafirmar la legítima defensa como criterio esencial sobre el cual se estructura el SDN; sostener un posicionamiento defensivo en una doble dimensión autónoma-cooperativa; diseñar un modelo de fuerzas en el PLANCAMIL para el mediano plazo; planificar la evolución estratégica-tecnológica para el largo plazo; considerar la integración de las FFAA como principio fundamental para la AMC y como máximo criterio de eficacia y eficiencia.

En relación con la dimensión internacional, valoramos aquellas decisiones contribuyentes a la política exterior del país que coadyuvaron al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional –en particular de nuestro continente– a través de distintas definiciones. En este sentido, tuvieron alto impacto: la decisión de participar en la construcción de un sistema de defensa subregional; el planeamiento por capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto; el despliegue de fuerzas evitando posicionamientos contradictorios a la política de cooperación regional; el mantenimiento de adecuados estándares y niveles de interoperabilidad subregional; la participación en las operaciones de paz en Kosovo y en Haití; promoción de medidas de confianza mutua y cooperación militar con Chile y Brasil; la priorización de la Fuerza Binacional de Paz Argentino-Chilena “Cruz del Sur”; la continuación de la política antártica argentina en el contexto del Tratado Antártico; la determinación lineamientos para la realización de ejercicios militares bilaterales y multilaterales; y el establecimiento de las funciones y actividades asignadas a los Agregados de Defensa y/o de las FFAA.

En relación con la dimensión política militar, valoramos aquellas decisiones que regularon el comportamiento político y la administración de las FFAA en áreas tan importantes como la educación, el personal y su articulación orgánica-funcional. En este sentido, tuvieron alto impacto las siguientes definiciones: adecuación de los sistemas educativos de las FFAA en consonancia con la estructura educativa nacional; establecimiento de nuevos requisitos académicos para el ascenso; evaluación de la formación y capacitación para llevar adelante una reforma educativa integral; establecimiento de perfiles adecuados para las autoridades de los institutos universitarios y unidades académicas de las FFAA; modernización de las escuelas de formación inicial; aprobación de nuevos planes de estudio e incorporación de nuevas materias; adecuación del funcionamiento de los LLMM; redefinición del perfil por competencias del oficial al egreso de su formación básica; promoción del personal por selección y vacante; supresión de comandos intermedios carentes de finalidad práctica; establecimiento de una matriz común para la estructura orgánico-funcional de la conducción superior de las FFAA y de los EEMMGFFAA.

Siguiendo este orden de ideas, podemos afirmar que el plexo normativo derivado y/o asociado a la LRRFFAA que dio avance al cumplimiento de sus disposiciones, materializado en aquellas decisiones y definiciones fundamentales que impactaron en las tres dimensiones de la política de defensa, contribuyeron a “consolidar la conducción civil de la política de defensa” en el ejercicio del gobierno efectivo y competente sobre las FFAA, permitiendo, entre otros aspectos: institucionalizar las previsiones y definiciones estratégicas; estructurar y establecer responsabilidades en el proceso de definición estratégica; determinar las amenazas y riesgos a ser considerados en el CPDN; diseñar las FFAA según la concepción y posicionamiento estratégico establecido; fijar las misiones y funciones de las FFAA; concebir la AMC como la maximización de la efectividad y la eficiencia en el empleo del IM; determinar su estructura orgánica-funcional; definir la composición del personal en tiempos de paz y sus requisitos de ascenso; modernizar y adecuar el sistema educativo de las FFAA; incorporar valores democráticos y competencias asociadas a nuevos perfiles; contribuir a la política exterior del país coadyuvando al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

En el quinto capítulo, continuamos profundizando el análisis del plexo normativo derivado y/o asociado a la ley, identificando y valorando aquellas decisiones fundamentales que, como ejercicio de la conducción civil de la política de defensa,

dieron alcance y contenido a la AMC facilitando la gestión de todos los aspectos relativos a las FFAA buscando la unidad de esfuerzo en el cumplimiento de su misión, para la obtención de su máxima capacidad operacional asegurando la racionalidad en la toma de decisiones y la optimización de los recursos

En este sentido, la gestión integral e integrada de las FFAA, se materializó, entre otras, con las siguientes decisiones: articulando las DPDN y el PEM a partir de la formulación de criterios operativos, funcionales y de integración conjunta; estableciendo que las DEPEM instituyan la AMC como condición esencial para el logro de la máxima capacidad operacional; considerando el carácter conjunto del IM como uno de los factores estructurantes del PEM y del diseño de fuerzas derivado; elaborando el PLANCAMIL considerando la AMC como el nuevo paradigma del modelo de fuerzas; estableciendo lineamientos y parámetros estructurantes para la organización y el funcionamiento integrado de las FFAA; responsabilizando al EMCFFAA del empleo integrado de las FFAA en tiempos de paz; estableciendo que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea se dedican exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios que pondrán a disposición; fortaleciendo la estructura y el funcionamiento del Comando Operacional del EMCFFAA; promoviendo la racionalización de medios, recursos y estructuras de conducción; cambiando dependencias orgánicas; propendiendo a la gestión sistémica y centralizada de los recursos; creando sistemas para regular y estructurar procesos logísticos como el SIGID, el SICAMAN, el PACIC y el SIPRED; actualizando la doctrina conjunta; creando comités y comisiones para elaborar planes, asesorar sobre la modernización del sistema logístico, evaluar y decidir sobre los requerimientos para el equipamiento, normalizar medios, evaluar el adiestramiento operacional y modernizar la formación profesional del personal; aprobando directivas para el adiestramiento militar conjunto, el apoyo a la comunidad nacional o de países amigos, la coordinación militar de asistencia en emergencias y para el equipamiento conjunto en OMP; implementando la capacitación militar conjunta de inteligencia, de operaciones de mantenimiento de la paz, de desminado, de buceo y para la actividad antártica; ordenando el empleo de fuerzas como el Operativo Integración Norte; y otorgando el distintivo de Oficial de Estado Mayor Conjunto.

En relación a los criterios de eficacia y eficiencia que dieron racionalidad a la toma de decisiones y optimizaron los recursos, podemos destacar, entre otras, las siguientes decisiones: priorización de las áreas de capacidad, capacidades y subcapacidades militares, en función de su incidencia y ponderación respecto del

desempeño sistémico, contribución y escalabilidad modular; supresión de comandos intermedios carentes de finalidad práctica; reducción y normalización de estructuras organizacionales; racionalización de procedimientos de adiestramiento, mantenimiento y abastecimiento; aprovechamiento de infraestructura mediante el uso compartido de instalaciones y facilidades; unificación de funciones, actividades y/o servicios comunes; priorización de la calidad del personal por sobre la cantidad; sistematización y normalización de materiales y sistemas de armas; evaluación de las alternativas para la recuperación, modernización o incorporación del material; consideración de una fuerza activa sustancial como capacidad militar suficiente cuando una capacidad militar carece de una demanda cuantitativa objetiva; priorización de capacidades militares que promuevan la integración; aseguramiento de la interoperabilidad en la participación en operaciones multilaterales; promoción de la coordinación, complementariedad y sustentabilidad presupuestaria; ponderación de la polivalencia, la versatilidad y flexibilidad operacional; estandarización, homogenización y catalogación de materiales y equipos; priorización a los desarrollos y productos de origen nacional o que posibiliten transferencia tecnológica; ecuación concentración-dispersión para compensar la relación desfavorable entre fuerzas limitadas y amplios espacios; homogenización de la capacitación conjunta; centralización logística para facilitar la obtención de sistemas de armas y/o insumos de uso común; certificación y homologación de productos y procesos; optimización de los recursos humanos; fortalecimiento de la integración e interrelación de organismos; maximización de recursos para la obtención de economías de escala; compatibilización de necesidades para evitar superposiciones y reducir costos; regulación de la gestión de los proyectos de inversión normalizando plazos, requisitos, condiciones y prioridades; estandarización del proceso de evaluación del adiestramiento; ponderación de la ecuación costo-beneficio, la incidencia marginal del coste de distribución, el costo logístico total, el nivel de satisfacción del usuario y el tiempo de reposición; y normalización y fijación de estándares e indicadores de gestión presupuestaria.

Finalmente podemos concluir que, en la consolidación de la conducción civil de la política de defensa en la República Argentina para una gestión integral, eficaz, eficiente e integrada de las Fuerzas Armadas tuvo un lugar relevante el plexo normativo vinculado y/o derivado de la Ley N° 24.948, que pese a no haber sido reglamentada, permitió en los hechos su casi completa implementación.

Esta conclusión, argumentada a lo largo del desarrollo de la investigación, nos permitió alcanzar los objetivos propuestos dando respuesta a la pregunta de investigación planteada sobre qué pasó con la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y cuál fue su impacto en la política de defensa, revalorizando su alcance y contenido.

Asimismo, habiendo realizado un recorrido integral de la DPDN 2021, comenzando por la descripción de los escenarios global y regional a partir de la apreciación estratégica. Continuando por la concepción y posicionamiento estratégico de la República Argentina en materia de Defensa y, finalmente, con la identificación y valoración de las últimas directrices para la instrumentación de la política de defensa de interés particular para la temática del presente trabajo de investigación, podemos afirmar que éstas directrices, no se contraponen con el alcance y contenido de la Ley N° 24.948 sancionada para llevar adelante el proceso de modernización y reestructuración de las FFAA a partir del año 1998.

Particularmente, refuerzan y complementan los ejes centrales de esta investigación, validando de esta manera, la plena vigencia de la ley en los aspectos relacionados a la conducción civil de la política de defensa, la acción militar conjunta, la eficacia y eficiencia operativa, logística, administrativa y financiera.

Bibliografía

- BATTAGLINO, Jorge. La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. En *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo veintiuno Editores, 2010. pp. 161-184.
- BRUNEAU, Thomas y Goetze Jr., Richard. Ministries of Defense and Democratic Control. En Bruneau, Thomas. y Tollefson, Scott. (Ed.). *Whoguardstheguardians and how. Democratic Civil-MilitaryRelations*. Austin: University of Texas Press, 2006, pp. 71-98.
- Centro de Estudios para la Defensa Nacional. *Institucionalizar la fuerza militar*. Universidad de Belgrano: CEDEF, Año 4, N° 24, febrero 2017. Pág. 4. [consultado el

- 04/05/21]. Disponible en <http://www.ub.edu.ar/centros-de-estudios-ub/centros-de-estudio-cedef-boletines>.
- Centro de Estudios para la Defensa Nacional. *Reestructurar las Fuerzas Armadas*. Universidad de Belgrano: CEDEF, Año 7, N° 38, abril 2020. [consultado el 01/05/22]. Disponible en <http://www.ub.edu.ar/centros-de-estudios-ub/centros-de-estudio-cedef-boletines>.
 - Centro Naval. *El proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Comité de Estudios de Estrategia Militar y Organización Superior, Cuaderno Académico N° 1, agosto 2006, pp.11-13
 - Comisión de Defensa Nacional de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Informe N° 5934-D.-95. 1995
 - Congreso de la Nación Argentina. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Información Parlamentaria, 18 de febrero de 1998.
 - Congreso de la Nación Argentina. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*. Buenos Aires: 4ta Reunión, 3ra Sesión Ordinaria, 18/19 de marzo de 1998.
 - Donadio, Marcela. *De los golpes a la cooperación: una mirada a la mentalidad profesional en el Ejército Argentino - El marco conceptual*. RESDAL, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2000 [consultado el 29/04/23]. Disponible en <https://www.resdal.org/Archivo/d0000177.htm>
 - EISSA, Sergio G. *La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010)*. Revista Brasileña de Estudios de Defensa, Año 1, N° 1, julio/diciembre, 2014. pp. 162-184.
 - EISSA, Sergio G. *La irrelevancia de los Estados Unidos. La política de defensa argentina 1983-2010*. Buenos Aires: Arte & Parte, 2015. ISBN: 978-987-665-131-8
 - FARRELL, Michael. *The measurement of productive efficiency*. Journal of the Royal Statistical Society Series A, 1957, 120(3). pp. 253-281
 - HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957. ISBN: 0-674-81736-2
 - JAMES FARRELL, Michael. *The Measurement of Productive Efficiency*. University of Cambridge, 1957.

- JANOWITZ, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York: Free Press, 1960/2017. ISBN: 978-1-5011-7932-7
- KOOPMANS, Tjalling. *Efficient Allocation of Resources*. Santa Monica: The Rand Corporation, 1949.
- LÓPEZ, Ernesto et al. *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira, 2007.
- LÓPEZ, Ernesto. Control civil sobre los militares. Argentina, Brasil y Chile en perspectiva comparada. En *La administración de la defensa en América Latina. Estudios comparados III*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, 2008. ISBN: 978-84-608-0654-7. pp. 291-316
- LÓPEZ, Ernesto. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1994. ISBN. 987-99746-0-3
- MARTÍNEZ, Rafael. *Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina*. Barcelona: Documentos CIDOB, América Latina 36, 2013 [consultado el 04/05/21]. E-ISSN: 1697-8137. Disponible en <https://www.cidob.org/es/publicaciones/>
- PION-BERLIN, David et. al. *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Beduino Ediciones, 2013 ISBN: 978-987-1788-14-9
- PION-BERLIN, David y Rafael MARTÍNEZ. *Soldiers, politicians, and civilians: Reforming civil-military relations in democratic Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. ISBN:9781316576632
- POCZYNOK, Iván. *La modernización militar en la encrucijada. Seguridad interior, política exterior y agenda económica: su impacto en la dimensión estratégica de la política de defensa y en el diseño de las Fuerzas Armadas argentinas (1989-1999)*. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional, 2014.
- República Argentina, Ministerio de Defensa. *Informe para la Modernización del Sistema Logístico para la Defensa*. Buenos Aires, 2008, 1ra Edición. ISBN: 978-987-97497-7-7

- República Argentina, Ministerio de Defensa. *Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basados en capacidades*. Buenos Aires, 2009. ISBN: 978-987-25356-0-5
- República Argentina, Ministerio de Defensa. *Libro Blanco de la Defensa. Argentina Bicentenario / 2010*. Buenos Aires: 2010. ISBN 978-987-25356-7-4
- República Argentina, Ministerio de Defensa. *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires: 2015. ISBN: 978-987-3689-22-2
- República Argentina, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. *PC 00-02. Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta*. Buenos Aires: Proyecto 2015.
- SABATIER, Paul. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Presidencia de la Nación, 2010. ISBN 978-987-26311-0-9
- SAÍN, Marcelo Fabián. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civiles-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2010. ISBN 978-987-574-441-7
- SAÍN, Marcelo Fabián. *Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)*. Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Vol. 40 N° 157, Buenos Aires: IDES, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2000.
- SEDRA, Mark (2010). *The future of Security Sector Reform*. Ontario: Centre for International Governance Innovation. ISBN: 978-0-9867077-0-4
- SERRA, Narcís. *La transición militar: reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Editorial Debate, 2008. ISBN: 9788483067734
- SERRA, Narcís. *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces*. Cambridge University Press, 2010
- SIBILLA, Gustavo. Modelo argentino de modernización del Sistema de Defensa. En *Memorias del Seminario Modernización de Ministerios de Defensa*. Quito: Consejo de Defensa Suramericano, 2009. pp. 19-30
- TAMAYO SAENZ, Manuel. El Análisis de las Políticas Públicas. En Bañón, R. y Carillo, E. (Ed.). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza, 1997. pp. 281-312

- JANOWITZ, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. The Free Press: New York, 1960

Anexos

Anexo 1 – Normas vinculadas a la Ley N° 24.948/98 que han sido analizadas en el presente trabajo de investigación.

Anexo 2 – Análisis del avance en el cumplimiento de la Ley N° 24.948/98.

Anexo 3 – Abreviaturas.

Anexo 1

Normas vinculadas a la Ley N° 24.948/98 que han sido analizadas en el presente trabajo de investigación.

1. Normas modificadas y/o complementadas por la Ley N° 24.948/98

- a. Ley N° 11.672/1933. Permanente de Presupuesto. Ley Complementaria.
- b. Ley N° 19.101/1971. Personal Militar.
- c. Ley N° 23.554/1988. Defensa Nacional.
- d. Ley N° 24.059/1991. Seguridad Interior.

2. Normas que modifican y/o complementan la Ley N° 24.948/98

a. Leyes

- 1) Ley N° 25.237/2000. Presupuesto General de la Administración Nacional. Período 2000.
- 2) Ley N° 25.401/2001. Presupuesto de la Administración Nacional 2001.
- 3) Ley N° 27.015/14. Creación de la Universidad de la Defensa (UNDEF).

b. Decretos

- 1) Decreto N° 875/1999. Participación en las operaciones de paz de las Naciones Unidas en la región de Kosovo.
- 2) Decreto N° 839/2001. Convocatoria del Consejo de Defensa Nacional (CODENA).
- 3) Decreto N° 462/2003. Régimen de Incorporación de Personal Militar en Actividad por Períodos Determinados, prevista en el artículo 11 de la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.
- 4) Decreto N° 727/2006. Reglamentación de la Ley N° 23.554.
- 5) Decreto N° 1169/2006. Creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.
- 6) Decreto N° 1691/2006. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.
- 7) Decreto N° 206/2007. Acciones Contribuyentes al Fortalecimiento de las Capacidades de Vigilancia y Reconocimiento.
- 8) Decreto N° 788/2007. Estructura Organizativa de la Secretaría de Asuntos Militares, Planeamiento y Asuntos Internacionales de la Defensa.
- 9) Decreto N° 1729/2007. Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.
- 10) Decreto N° 825/2009. Creación de la Base Aérea Militar de Morón.

- 11) Decreto N° 1714/2009. Directiva de Política de Defensa Nacional 2009.
- 12) Decreto N° 2645/2014. Directiva de Política de Defensa Nacional 2014.
- 13) Decreto N° 703/2018. Directiva de Política de Defensa Nacional (Derogado).
- 14) Decreto N° 683/2018. Modificación del Decreto N° 727/06 (Derogado).
- 15) Decreto N° 571/2020. Derogación del Decreto N° 683/18 y 703/18, y restablecimiento de la vigencia de los Decretos N° 727/06, 1691/06, 1714/09 y 2645/14.
- 16) Decreto N° 457/2021. Directiva de Política de Defensa Nacional 2021.

c. Resoluciones del Ministerio de Defensa (RMD)

- 1) RMD N° 508/1998. Traslado del Comando Conjunto Territorial y del Comando Conjunto de Transporte.
- 2) RMD N° 200/2000. Creación del Instituto de Inteligencia de de las Fuerzas Armadas.
- 3) RMD N° 430/2000. Creación de la Dirección de Inteligencia para la Defensa.
- 4) RMD N° 354/2001. Asignación al Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) de dependencia orgánica del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- 5) RMD N° 871/2001. Incorporación de Personal Militar en actividad en dependencias del Ministerio de Defensa.
- 6) RMD N° 522/2002. Obligaciones de la Dirección General de Logística Conjunta del EMCFFAA.
- 7) RMD N° 210/2005. Comisión Especial para la Evaluación del Sistema de Educación, Formación y Capacitación de las FFAA.
- 8) RMD N° 13/2005. Creación del Sistema Doctrinario de la Defensa.
- 9) RMD N° 121/2006. Directiva Conjunta para el Accionar de las FFAA empeñadas en misiones de apoyo a la comunidad.
- 10) RMD N° 498/2006. Plan de Equipamiento Conjunto para las Operaciones de Paz (PECOMP).
- 11) RMD N° 768/2006. Creación del Consejo Consultivo para la Reforma Educativa de las Fuerzas Armadas.
- 12) RMD N° 815/2006. Creación del Curso Básico Conjunto de Aviador Militar (CBCAM).

- 13) RMD N° 1036/2006. Asignación de espacio en el predio de la Escuela Superior de Guerra “Teniente General Luis María Campos” del Ejército Argentino a la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.
- 14) RMD N° 1426/2006. Funciones asignadas a los Agregados de Defensa y/o de las Fuerzas Armadas.
- 15) RMD N° 1427/2006. Creación del Centro Educativo de las Fuerzas Armadas (CEFA).
- 16) RMD N° 2/2007. Autoridades de los Institutos Universitarios de las FFAA.
- 17) RMD N° 67/2007. Creación de la Unidad Coordinación de Educación y Formación en el ámbito del Ministerio de Defensa.
- 18) RMD N° 206/2007. Acciones Contribuyentes al Fortalecimiento de las Capacidades de Vigilancia y Reconocimiento.
- 19) RMD N° 283/2007. Plan de Fortalecimiento de las Capacidades de Vigilancia y Reconocimiento.
- 20) RMD N° 330/2007. Criterios y lineamientos en la determinación y realización de ejercicios militares bilaterales y multilaterales, específicos o conjuntos.
- 21) RMD N° 371/2007. Creación del Comité de Logística Conjunta (CLC).(Derogada)
- 22) RMD N° 626/2007. Creación del Sistema Integrado de Inversiones para la Defensa (SIGID) – (Derogada).
- 23) RMD N° 871/2007. Reforma institucional de los Institutos Universitarios y Estatutos.
- 24) RMD N° 872/2007. Incorporación de materias al Plan de Estudios de las carreras de los Institutos de Formación de las FFAA.
- 25) RMD N° 873/2007. ADto.uación del Sistema Educativo de las FFAA al Sistema Educativo Nacional (Presentación de las materias).
- 26) RMD N° 874/2007. Creación del Sistema de Información y Estadísticas de Educación para la Defensa.
- 27) RMD N° 940/2007. Creación del Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC).
- 28) RMD N° 1473/2007. Creación del Centro de Documentación de la Defensa (CEDDEF).

- 29) RMD N° 1480/2007. Aprobación del Sistema de Evaluación y Control de Ejecución de Planes, Programas y Proyectos de Investigación y Desarrollo para la Defensa.
- 30) RMD N° 1587/2007. Creación del Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN).
- 31) RMD N° 1821/2007. Incorporación de contenidos a los Planes de Estudio de las carreras en las Escuelas de Formación de Suboficiales de las FFAA.
- 32) RMD N° 299/2008. Creación de la Comisión de Asesoramiento Técnico para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa.
- 33) RMD N° 685/2008. Creación del Comité de Evaluación y Seguimiento en temas relacionados a la supervisión y control de la ejecución del Proceso de Planeamiento.
- 34) RMD N° 1350/2008. Informe Final de la Comisión de Asesoramiento Técnico para la Modernización del Sistema Logístico para la Defensa.
- 35) RMD N° 1376/2008. Comité de Evaluación del Adiestramiento Operacional de las FFAA.
- 36) RMD N° 1441/2008. Creación del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa II (SIGID II).
- 37) RMD N° 1539/2008. Instructivo Complementario y Contribuyente al Dto.reto 1407/04 “Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA)” Componente Defensa.
- 38) RMD N° 1603/2008. Creación del Sistema de Homologación de Productos, Procesos y Servicios para la Defensa.
- 39) RMD N° 5/2009. Creación de la Comisión para la Revisión del Libro Blanco 1999 y la Elaboración del Libro Blanco de Defensa 2009.
- 40) RMD N° 13/2009. Disolución de la Dirección General de Logística Conjunta del EMCFFAA.
- 41) RMD N° 81/2009. Elaboración de las Especificaciones Técnicas del Programa de Adquisiciones Conjunto de Insumos para la Defensa.
- 42) RMD N° 103/2009. Creación del Curso Conjunto de Piloto de Helicóptero (COPHEL).
- 43) RMD N° 207/2009. Aprobación de los Objetivos de Capacidad.
- 44) RMD N° 262/2009. Aprobación de la Composición, Funciones y Reglamento de Organización del Comité de Logística Conjunta.

- 45) RMD N° 841/2009. Creación del Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa (PACID).
- 46) RMD N° 1078/2009. Sede del CEFA en el predio de la ESG.
- 47) RMD N° 1094/2009. Creación del Deposito Fiscal de Importación y Exportación de Material Belico para la Defensa.
- 48) RMD N° 1119/2009. Manual para la Identificación, la Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión de la Defensa Basados en Capacidades.
- 49) RMD N° 1338/2009. Aprobación de la Directiva para Elaboración de Planemiento Estrategico.
- 50) RMD N° 1339/2009. Distintivo de Oficial de Estado Mayor Conjunto.
- 51) RMD N° 94/2010. Instancias de Aprobación de las Publicaciones Definitivas para la Acción Militar Conjunta.
- 52) RMD N° 142/2010. Incorporación al PACID 2011, 2012 y 2013 de incrementos anuales acumulativos.
- 53) RMD N° 228/2010. Plan Liceos 2010.
- 54) RMD N° 516/2010. Modificación de la RMD N° 228/2010.
- 55) RMD N° 574/2010. Comisión Ad Hoc de Asesoramiento para la Modernización del Sistema Doctrinario de la Defensa.
- 56) RMD N° 1501/2010. Plan Plurianual di Equipamiento Conjunto para Operaciones Militares de Paz (PECOMP).
- 57) RMD N° 1514/2010. Capacitación Militar Conjunta de la Actividad Antártica.
- 58) RMD N° 1515/2010. Capacitación Militar Conjunta de Inteligencia.
- 59) RMD N° 1516/2010. Cursos Conjuntos referidos a la acción sobre Minas.
- 60) RMD N° 1517/2010. Curso Básico Conjunto de Buzo Militar (CBCBUM).
- 61) RMD N° 1518/2010. Capacitación Militar Conjunta de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
- 62) RMD N° 1587/2010. Comité de Modernización de la Formación Profesional Militar de Oficiales de las FFAA.
- 63) RMD N° 1633/2010. Matriz Común para la Estructura Orgánico-Funcional de la Conducción Superior de las FFAA.
- 64) RMD N° 1648/2010. Pautas para la modernización de la formación profesional básica de los Oficiales de las FFAA.

- 65) RMD N° 20/2011. Aprobación del Plan de Estudios de la Licenciatura de Recursos Aeroespaciales para la Defensa.
- 66) RMD N° 54/2011. Creación del Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED).
- 67) RMD N° 123/2011. Creación del Sistema de Capacidades de Mantenimiento de la Defensa (SICAMAN II).
- 68) RMD N° 144/2011. Creación del Sistema de Catalogación de Medios para la Defensa (SICATDEF).
- 69) RMD N° 172/2011. Informe integral respecto a las metodologías empleadas en la presupuestación de los requerimientos de créditos para el adiestramiento operacional.
- 70) RMD N° 220/2011. Directiva General para la Elaboración del Presupuesto en la Jurisdicción Defensa.
- 71) RMD N° 321/2011. Modificación de la Estructura del Ejército Argentino. Agrupamiento de organizaciones.
- 72) RMD N° 414/2011. Creación de la Comisión para la Elaboración del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL).
- 73) RMD N° 429/2011. Directiva General de Planeamiento para el Adiestramiento Militar Congiunto.
- 74) RMD N° 590/2011. Acciones tendientes al fortalecimiento de las Capacidades Operativas del Instrumento Militar que constituirán el denominado “Operativo FORTIN II”.
- 75) RMD N° 901/2011. Creación del Sistema de Normalización de Medios para la Defensa.
- 76) RMD N° 1371/2011. Plan de Estudios correspondientes a las carreras Licenciatura en Conducción y Gestión Operativa y Licenciatura en Recursos Navales para la Defensa.
- 77) RMD N° 795/2012. Creación del Comité para la implementación de la Gestión por Resultados en la Jurisdicción Defensa.
- 78) RMD N° 230/2013. Estructura Orgánica Funcional de la Brigada de Monte III.
- 79) RMD N° 18/2013. Reglamentación del Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED).
- 80) RMD N° 59/2013. Aprobación de los Lineamientos para un Plan de Actividades Liceos Militares 2013.

- 81) RMD N° 96/2013. Modificaciones a las RMD N° 228/10 y 516/10.
- 82) RMD N° 178/2013. Suspensión de la aplicación de la RMD N° 96/2013.
- 83) RMD N° 372/2013. Modificación de dependencia orgánica de las Direcciones Generales de Educación.
- 84) RMD N° 425/2013. Requisitos para la aprobación de proyectos de Resoluciones que proponen la aprobación de calificaciones de egreso y promoción al grado inmediato superior.
- 85) RMD N° 477/2013. Sustitución del texto del artículo 5° de la RMD N°1633/10.
- 86) RMD N° 83/2014. Reglamentación de la RMD 230-14 (Comando Subordinado Aeroespacial).
- 87) RMD N° 297/2014. Directiva para la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias.
- 88) RMD N° 1185/2014. Creación del Observatorio sobre situaciones de violencia y maltrato infantil en instituciones educativas.
- 89) RMD N° 163/2015. Reconocimiento de la conformación de los Centros de estudiantes en los Liceos Militares.
- 90) RMD N° 256/2016. Conformación de la Dirección de Ciberdefensa del Ejército Argentino.
- 91) RMD N° 1270/2017. Deroga la RMD N° 228/2010 (Plan Liceos 2010).
- 92) RMD N° 860/2018. Operativo Integración Norte.
- 93) RMD N° 1850/2018. Estudio sobre la actualización del Sistema de Inversiones para la Defensa (SIGID II).
- 94) RMD N° 100/2019. Estructura Orgánico-Funcional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (Derogada).
- 95) RMD N° 979/2019. Prorrogação del Operativo Integración Norte.
- 96) RMD N° 1010/2019. Proyecto de Directiva para la coordinación militar de asistencia en emergencias.
- 97) RMD N° 1380/2019. Creación del Centro Nacional de Ciberdefensa.
- 98) RMD N° 1531/2019. Aprobación de las estructuras orgánico-funcionales de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas.
- 99) RMD N° 1562/2019. Deroga RMD N° 1531/19. Reestablece la vigencia de las RMD N° 1633/2010, N° 372/13 e N° 477/2013.
- 100) RMD N° 88/2020. Comité de Emergencias de Defensa (COVID-19).

Anexo 2

Análisis del avance en el cumplimiento de la Ley N° 24.948/98 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas

En primer lugar, para determinar el grado de avance en el cumplimiento de la LRFFAA (GAC) hemos indagado e identificado el plexo normativo que, durante el período de análisis, se ha derivado o está vinculado a la mencionada ley por haberle dado su visto y considerando.

En segundo lugar, hemos relacionado el alcance de cada uno de los artículos de la Ley con el contenido del plexo normativo derivado o vinculado a los efectos de poder establecer un grado de avance en el cumplimiento de los mismos. Para ello hemos utilizado los siguientes criterios cualitativos: ALTO, cuando las normas derivadas o asociadas identificadas nos permiten argumentar la plena materialización de las disposiciones; MEDIO, cuando las normas derivadas o asociadas identificadas nos permiten argumentar una materialización parcial, ya sea porque el proceso continúa, se ha completado y luego cambiado, o ha perdido su vigencia; y BAJO, cuando no se ha identificado normativa derivada o asociada o bien nos permite argumentar que su materialización ha sido muy limitada.

TITULO I - Principios fundamentales		
Texto Original de la Ley	Norma derivada / asociada: observaciones	GAC
<i>Art. 1° - La presente ley establece las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las fuerzas armadas.</i>	---	---
<i>Art. 2° - La política de defensa implica la protección de los intereses vitales de la Nación Argentina, de acuerdo a lo determinado en el artículo 2° de la ley 23.554. Se sustenta en lograr consolidar e incrementar las capacidades espirituales y materiales que tornen eficaz una estrategia disuasiva, coadyuvando, además, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular, las de nuestro continente. La Nación Argentina ejerce su derecho a organizar fuerzas armadas aptas para el ejercicio de la legítima defensa, contemplado expresamente en el artículo 51 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.</i>	<ul style="list-style-type: none">- Dto. N° 1691/06. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.- RMD N° 1426/06. Funciones asignadas a los Agregados de Defensa y/o de las Fuerzas Armadas.- Dto. N° 1729/07. Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.- RMD N° 5/2009. Creación de la Comisión para la Revisión del Libro Blanco 1999 y la Elaboración del Libro Blanco de Defensa 2009.- Dto. N° 1714/09. Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) 2009.- Dto. N° 2645/14. DPDN 1014.- Dto. N° 703/18. DPDN 2018. Derogado por el Dto. N° 571/20.	MEDIO

<p>Art. 3°- Las misiones de las fuerzas armadas, en el marco planteado por las leyes 23.554 de defensa nacional y 24.059 de seguridad interior, deben ser fijadas por los organismos competentes que establecen estas leyes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1691/06. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. - Dto. N° 1714/09. Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) 2009. - Dto. N° 2645/14. DPDN 1014. - Dto. N° 703/18. DPDN 2018. Derogado por el Dto. N° 571/20. 	<p>ALTO</p>
<p>Art. 4° - La reestructuración y modernización de las fuerzas armadas, en esta etapa de la vida nacional, asegurará fundamentalmente:</p> <p>a) Cuadros de todos los niveles jerárquicos, motivados vocacionalmente, y de alta capacitación profesional teórica y fundamentalmente práctica, en operaciones tácticas y operaciones específicas, conjuntas y combinadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - RMD N° 815/06. Creación del Curso Básico Conjunto de Aviador Militar (CBCAM). - RMD N° 1036/06. Asigna espacio en el predio de la ESG del EA a la ESGCFFAA. - RMD N° 1339/09. Distintivo de Oficial de Estado Mayor Conjunto. - RMD N° 1587/10. Comité de Modernización de la Formación Profesional Militar de Oficiales de las FFAA.¹⁰⁴ - RMD N° 429/11. Directiva General de Planeamiento para el Adiestramiento Militar Conjunto. 	<p>MEDIO</p>
<p>b) Unidades operativas, reducidas en su cantidad, pero eficientemente sostenidas logísticamente, en aptitud de desarrollar operaciones prácticas prolongadas que permitan acciones en las distintas especialidades y ámbitos geográficos;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 825/09. Creación de la Base Aérea Militar de Morón. - RMD N° 429/11. Directiva General de Planeamiento para el Adiestramiento Militar Conjunto. - RMD N° 230/13. Estructura Orgánica Funciona de la Brigada de Monte III. 	<p>BAJO</p>
<p>c) Comandos y estados mayores capacitados y entrenados permanentemente para conducir operaciones, realizar estudios, planeamiento y apoyo a la conducción en los niveles de estrategia militar, estrategia operacional y de táctica superior;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1169/06. Creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas. - RMD N° 1427/06. Creación del Centro Educativo de las Fuerzas Armadas (CEFA). - RMD N° 429/11. Directiva General de Planeamiento para el Adiestramiento Militar Conjunto. 	<p>ALTO</p>
<p>d) Previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización que permitan, ante situaciones de conflicto, incrementar en plazos cortos las capacidades operativas de nuestras fuerzas armadas;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1729/07. Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. - RMD N° 685/08. Creación del Comité de Evaluación y Seguimiento en temas relacionados a la supervisión y control de la ejecución del Proceso de Planeamiento.¹⁰⁵ - RMD N° 1338/09. Aprobación de la Directiva para Elaboración de Planeamiento Estratégico.¹⁰⁶ 	<p>ALTO</p>
<p>e) Afectaciones presupuestarias que permitan satisfacer las exigencias antes impuestas, tendiendo a eliminar gastos o</p>	<p>Fuera del análisis del presente estudio – ver límites de la investigación.</p>	<p>BAJO</p>

¹⁰⁴ No figura la LRFFAA en el visto y considerando de la Resolución pero tiene vinculación directa con la modernización de las FFAA en cuanto a su capacitación profesional.

¹⁰⁵ No figura la LRFFAA en el visto y considerando de la Resolución pero tiene vinculación con el CPDN.

¹⁰⁶ Ibídem.

<p><i>erogaciones que no contribuyan, en forma directa a ellas;</i></p>		
<p><i>f) La jerarquización del personal militar a través de remuneraciones adecuadas a la responsabilidad de la función. Simultáneamente incrementar las exigencias de dedicación total al servicio y de capacitación para el mismo.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 2645/14. DPDN 2014 (Iguala haberes de cadetes y aspirantes). 	BAJO
<p><i>Art. 5° - Tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento, se dará prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas, así como con la fuerzas de seguridad en sus funciones de apoyo y con fuerzas del ámbito regional y las de los países que integren contingentes de paz por mandato de las Naciones Unidas.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1691/06. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. - Dto. N° 206/07. Acciones Contribuyentes al Fortalecimiento de las Capacidades de Vigilancia y Reconocimiento. - Dto. N° 1714/09. DPDN 2009 (Fuerza Binacional de Paz Argentino-Chilena "Cruz del Sur") - Dto. N° 683/18. Modificación del Dto. N° 727/06 (Derogado Dto N° 571/20). - RMD N° 200/00: creación del Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas - RMD N° 354/01. Asigna al CAECOPAZ dependencia orgánica del EMCFFAA. - RMD N° 13/05. Sistema Doctrinario de la Defensa. - RMD N° 121/06. Directiva Conjunta para el Accionar de las FFAA empeñadas en misiones de apoyo a la comunidad. - RMD N° 206/07. Acciones Contribuyentes al Fortalecimiento de las Capacidades de Vigilancia y Reconocimiento. - RMD N° 283/2007. Plan de Fortalecimiento de las Capacidades de Vigilancia y Reconocimiento. - RMD N° 330/07. Criterios y lineamientos en la determinación y realización de ejercicios militares bilaterales y multilaterales, específicos o conjuntos. - RMD N° 940/07. Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC). - RMD N° 1587/07. Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN). - RMD N° 299/08. Comisión de Asesoramiento Técnico para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa. - RMD N° 1350/08. Informe Final de la Comisión. - RMD N° 1376/08. Comité de Evaluación del Adiestramiento Operacional de las FFAA. - RMD N° 1539/2008. Instructivo Complementario y Contribuyente al Dto. reto 1407/04, SINVICA, Componente Defensa. - RMD N° 1603/08. Sistema de 	ALTO

	<p>Homologación de Productos, Procesos y Servicios para la Defensa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - RMD N° 13/09. Disolución de la Dirección General de Logística Conjunta del EMCFFAA. - RMD N° 81/09. Elaboración de las Especificaciones Técnicas del PACID. - RMD N° 262/09. Composición, Funciones y Reglamento de Organización del CLC. - RMD N° 841/09. Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa (PACID). - RMD N° 1094/09. Creación del Depósito Fiscal de Importación y Exportación de Material Belico para la Defensa. - RMD N° 94/10. Instancias de Aprobación de las Publicaciones Definitivas para la Acción Militar Conjunta. - RMD N° 142/10. Incorporación al PACID 2011, 2012 y 2013 de incrementos anuales acumulativos. - RMD N° 574/10. Comisión Ad Hoc de Asesoramiento para la Modernización del Sistema Doctrinario de la Defensa. - RMD N° 1501/10. Plan Plurianual de Equipamiento Conjunto para Operaciones Militares de Paz (PECOMP). - RMD N° 1514/10. Capacitación Militar Conjunta de la Actividad Antártica. - RMD N° 1515/10. Capacitación Militar Conjunta de Inteligencia. - RMD N° 1516/10. Cursos Conjuntos referidos a la acción sobre Minas. - RMD N° 1517/10. Curso Básico Conjunto de Buzo Militar (CBCBUM). - RMD N° 1518/10. Capacitación Militar Conjunta de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. - RMD N° 1633/10. Matriz Común para la Estructura Orgánico-Funcional de la Conducción Superior de las FFAA. - RMD N° 123/11. Sistema de Capacidades de Mantenimiento de la Defensa (SICAMAN II). - RMD N° 429/11. Directiva General de Planeamiento para el Adiestramiento Militar Conjunto. - RMD N° 590/11. Fortalecimiento de las Capacidades Operativas del IM que constituirán el "Operativo FORTIN II". - RMD N° 901/11. Sistema de Normalización de Medios para la Defensa. - RMD N° 785/12. Creación del Comité para la implementación de la Gestión por Resultados en la Jurisdicción Defensa. - RMD N° 372/13. Modificación de dependencia orgánica de las Direcciones Generales de Educación. 	
--	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> - RMD N° 477/13. Sustitución del texto del artículo 5° de la RMD N°1633/10. - RMD N° 100/19. Estructura Orgánico-Funcional del EMCFFAA.* - RMD N° 1531/19. Estructuras orgánico-funcionales de los EEMMGFFAA.* - RMD N° 1562/19. Deroga RMD N° 1531/19. Reestablece la vigencia de las RMD N° 1633/10, N° 372/13 e N° 477/13. 	
TITULO II - Disposiciones generales para la reestructuración		
<p>Art. 6° - La reestructuración considerará el empleo del instrumento militar propio en las siguientes modalidades:</p> <p><i>Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación.</i></p> <p><i>Operaciones en el marco de las Naciones Unidas.</i></p> <p><i>Operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la ley 24.059.</i></p> <p><i>Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto.N°875/99. Participación en las operaciones de paz de las Naciones Unidas en la región de Kosovo. - Dto. N° 727/06. Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (art. 1°, empleo AEME sin perjuicio de las modalidades del art. 6). - Dto. N° 1691/06. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA. - RMD N° 297/14. Directiva para la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias. - Dto. N° 2645/14. DPDN 2014. - RMD N° 498/06. Plan de Equipamiento Conjunto para las Operaciones de Paz (PECOMP). - RMD N° 860/18. Operativo Integración Norte. - RMD N° 979/19. Prorroga del Operativo Integración Norte. - RMD N° 1010/19. Proyecto de Directiva para la coordinación militar de asistencia en emergencias. - RMD N° 88/20. Comité de Emergencias de Defensa (COVID-19) 	ALTO
<p>Art. 7° - Los niveles de conducción y de planeamiento estratégico analizarán, a nivel internacional el probable desarrollo de un sistema de defensa en el marco del Mercosur, a los efectos de considerar en la reestructuración de las fuerzas armadas los requerimientos, que de dichos acuerdos pudieran surgir.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1691/06. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA. 	MEDIO
<p>Art. 8°- En la organización a definir, como resultado de la presente ley, se procederá a:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1691/06. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA. - RMD N° 256/16. Conformación de la Dirección de Ciberdefensa del Ejército Argentino. 	MEDIO
<p>a) <i>Dividir el territorio nacional en áreas estratégicas dotadas de un comando, de carácter conjunto, con la misión de realizar estudios y previsiones de carácter estratégico operacional y de elaborar las doctrinas aptas para el</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1691/06: Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA (asume el Comando Operacional). - RMD N° 83/2014. Reglamentación de la RMD 230-14 (Comando Subordinado Aeroespacial). 	MEDIO

<i>área estratégica correspondiente;</i>		
<i>b) Suprimir comandos intermedios existentes, carentes de finalidad práctica;</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1714/09. DPDN 2009. - Dto. N° 2645/14. DPDN 2014. - RMD N° 372/13. Modificación de dependencia orgánica de las Direcciones Generales de Educación. - RMD N° 477/13. Sustitución del texto del artículo 5° de la RMD N°1633/10. - RMD N° 100/19. Estructura Orgánico-Funcional del EMCFFAA.* 	MEDIO
<i>c) Reducir al mínimo las estructuras administrativas y burocráticas de las fuerzas, potenciando el uso de medios informáticos, debiendo normalizar las mismas para las tres instituciones y con primacía en ellas, del factor humano tecnológico sobre lo cuantitativo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1714/09. DPDN 2009. - Dto. N° 2645/14. DPDN 2014. - RMD N° 200/00. Instituto de Inteligencia de de las FFAA. - RMD N° 430/00. Creación de la Dirección de Inteligencia para la Defensa. - RMD N° 1633/10. Matriz Común para la Estructura Orgánico-Funcional de la Conducción Superior de las FFAA. - RMD N° 372/13. Modificación de dependencia orgánica de las Direcciones Generales de Educación. - RMD N° 477/13. Sustitución del texto del artículo 5° de la RMD N°1633/10. - RMD N° 100/19. Estructura Orgánico-Funcional del EMCFFAA.* 	MEDIO
<i>Art. 9° - Las unidades se agruparán en áreas geográficas determinadas, racionalizando los procedimientos de instrucción, adiestramiento, mantenimiento, abastecimiento y atención de infraestructura. Las fuerzas armadas deberán compartir el uso de instalaciones y facilidades, para un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1714/09. DPDN 2009. - Dto. N° 2645/14. DPDN 2014. - RMD N° 508/98. Traslado del Comando Conjunto Territorial y del Comando Conjunto de Transporte. - RMD N° 1587/07. Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN). - RMD N° 103/09. Creación del Curso Conjunto de Piloto de Helicoptero (COPHEL). - RMD N° 1078/09. Sede del CEFA en el predio de la ESG. - RMD N° 123/11. Sistema de Capacidades de Mantenimiento de la Defensa (SICAMAN II). - RMD N° 321/11. Modificación de la Estructura del EA (Agrupamiento de organizaciones). 	MEDIO
<i>Art. 10° - Se dará prioridad a la constitución de agrupaciones de armas combinadas o fuerzas de tareas por sobre las unidades de carácter puro. Para la reestructuración y el despliegue, se considerará en forma especial su probable empleo, la extensión geográfica del país, la baja densidad poblacional en zonas apartadas - especialmente en áreas de frontera - y la concentración de unidades en menor número de bases, las que serán complementadas con otras a instalar en caso de necesidad, por lo que será priorizada la</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 2645/14. DPDN 2014. 	MEDIO

<p><i>capacidad para despliegue rápido.</i></p> <p><i>Se tenderá a concentrar las unidades de las tres fuerzas armadas que integren cada comando estratégico operacional, en zonas contiguas.</i></p>		
TITULO III - Disposiciones relativas al personal		
<p>Art. 11° - <i>En tiempos de paz, los efectivos de las fuerzas armadas se constituirán con personal en actividad con dedicación permanente, complementado con personal en actividad incorporado por períodos determinados y con el personal de las reservas.</i></p> <p><i>El planeamiento militar conjunto determinara la cantidad de efectivos en cada una de las situaciones de revista.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 462/03. Establece el Régimen de Incorporación de Personal Militar en Actividad por Períodos Determinados. 	ALTO
<p>Art 12° - <i>Se privilegiara la calidad del personal por sobre la cantidad, se buscará la excelencia aplicando el concepto de promoción por "selección y vacante", procurando el aprovechamiento más intensivo de la experiencia adquirida y permitiendo prolongar el período en actividad de los efectivos.</i></p> <p><i>Las estructuras de personal especificarán en cada caso las cantidades de efectivos por jerarquías, asegurando una correcta proporción entre el personal del cuerpo comando y del cuerpo profesional, reduciendo al mínimo a este último evitando, además, el costo de capacitar profesionales que pueden ser reclutados entre los egresados del sistema educativo general.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 2645/14. DPDN 2014 (Propuesta de Anteproyecto de Ley de Carrera y Profesión Militar). - RMD N° 871/01. Incorporación de Personal Militar en actividad en dependencias del Ministerio de Defensa. 	MEDIO
<p>Art. 13° - <i>Los sistemas educativos de las fuerzas armadas se adecuarán en consonancia con la estructura educativa nacional, en busca de un mutuo aprovechamiento de las capacidades disponibles, eliminando superposiciones y procurando una mejor inserción de sus integrantes en el medio cultural educativo general.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - RMD N° 210/05. Comisión Especial para la Evaluación del Sistema de Educación, Formación y Capacitación de las FFAA. - RMD N° 768/06. Consejo Consultivo para la Reforma Educativa de las FFAA. - RMD N° 2/07. Autoridades de los Institutos Universitarios de las FFAA. - RMD N° 67/07. Unidad de Coordinación de Educación y Formación del MINDEF. - RMD N° 871/07. Reforma institucional de los Institutos Universitarios y Estatutos. - RMD N° 872/07. Incorporación de materias al Plan de Estudios de las carreras de los Institutos de Formación de las FFAA. - RMD N° 873/07. Adecuación del Sistema de Educación de las FFAA al Sistema de Educación Nacional (Presentación de las materias) - RMD N° 874/07. Sistema de Información y Estadísticas de Educación para la Defensa. - RMD N° 1473/07. Creación del Centro de Documentación de la Defensa (CEDDEF). 	ALTO

	<ul style="list-style-type: none"> - RMD N° 1821/07. Incorporación de contenidos a los Planes de Estudio de las carreras en las Escuelas de Formación de Suboficiales de las FFAA. - Dto. N° 1714/09. DPDN 2009. - RMD N° 228/10. Plan Liceos 2010. - RMD N° 516/10. Modificación de la RMD N° 228/10. - RMD N° 1648/10. Pautas para la modernización de la formación profesional básica de los Oficiales de las FFAA. - RMD N° 20/11. Plan de Estudios de la Licenciatura de Recursos Aeroespaciales.¹⁰⁷ - RMD N° 1371/11. Plan de Estudios correspondientes a las carreras “Licenciatura en Conducción y Gestión Operativa y Licenciatura en Recursos Navales para la Defensa”.¹⁰⁸ - RMD N° 59/13. Aprobación de los Lineamientos para un Plan de Actividades Liceos Militares 2013.¹⁰⁹ - RMD N° 96/13. Modificaciones a las RMD N° 228/10 y 516/10. - RMD N° 178/13. Suspensión de la aplicación de la RMD N° 96/13. - RMD N° 1185/14. Creación del Observatorio sobre situaciones de violencia y maltrato infante juvenil en instituciones educativas. - Dto. N° 2645/14. DPDN 2014. - RMD N° 163/15. Reconocimiento de la conformación de los Centros de estudiantes en los Liceos Militares.¹¹⁰ - RMD N° 1270/17. Deroga la RMD N° 228/10 (Plan Liceos 2010). 	
<p>Art 14° - A partir del séptimo año de la entrada en vigencia de la presente ley, será requisito poseer título de bachiller o equivalente, para el ascenso a suboficial superior. Para el personal superior egresado de los institutos de formación a partir del año 1992 inclusive, será requisito una formación de grado universitario para el ascenso a oficial superior.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - RMD N° 425/13. Requisitos para la aprobación de proyectos de Resoluciones que proponen la aprobación de calificaciones de egreso. 	ALTO
<p>Art. 15° - El Poder Ejecutivo propondrá para su aprobación legislativa, la cantidad de efectivos de las fuerzas armadas previstos en el artículo 11 en sus distintas situaciones de revista, así como las dotaciones de</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. isiones Administrativas - Gastos en Personal incluidos en el Presupuesto Nacional 	ALTO

¹⁰⁷ No figura la LRFFAA en el visto y considerando de la Resolución pero tiene vinculación con las RMD N° 871/07 y 872/07.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ No figura la LRFFAA en el visto y considerando de la Resolución pero tiene vinculación con las RMD N° 228/10.

¹¹⁰ No figura la LRFFAA en el visto y considerando de la Resolución pero tiene vinculación con el Art 13 de la LRFFAA.

<i>personal civil, con estructuras orgánicas y presupuestarias diferenciadas, de acuerdo con la normativa legal vigente para el empleo público.</i>		
<i>Art. 16° - Las fuerzas armadas podrán reemplazar personal militar de las estructuras administrativas por personal civil, previa autorización del Ministerio de Defensa, siempre que no se supere la cantidad total de efectivos y cargos militares y civiles, establecidos para cada fuerza, ni se aumente los gastos en personal.</i>	---	BAJO
TITULO IV - Del equipamiento para la defensa nacional		
<i>Art. 17° - Será responsabilidad del Ministerio de Defensa la evaluación y decisión sobre los requerimientos para el equipamiento de las fuerzas, que mejor contribuyan a las capacidades operativas necesarias para el logro conjunto de los objetivos de la defensa nacional. Por intermedio de la Junta Superior Logística propenderá a la racionalización, la sistematización y normalización de los materiales de cada una de las fuerzas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1691/06. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA. - Dto. N° 1714/09. DPDN 2009. - Dto. N° 2645/14. DPDN 2014. - RMD N° 522/02. Obligaciones de la Dirección General de Logística Conjunta del EMCFFAA. - RMD N° 371/07. Comité de Logística Conjunta (CLC).* - RMD N° 626/07. Sistema Integrado de Inversiones para la Defensa (SIGID).* - RMD N° 1441/08. SIGID II. - RMD N° 1603/08. Sistema de Homologación de Productos, Procesos y Servicios para la Defensa. - RMD N° 81/09. Elaboración de las Especificaciones Técnicas del PACID. - RMD N° 262/09. Composición, Funciones y Reglamento de Organización del CLC. - RMD N° 1119/09. Manual para la Identificación, la Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión de la Defensa Basados en Capacidades.¹¹¹ - RMD N° 144/2011. Sistema de Catalogación de Medios para la Defensa (SICATDEF). - RMD N° 901/11. Sistema de Normalización de Medios para la Defensa. 	ALTO
<i>Art. 18° - El Estado Mayor Conjunto asistirá y asesorará al señor ministro de Defensa sobre la aptitud y aceptabilidad del equipamiento previsto, de acuerdo con el planeamiento militar conjunto, que se efectúe en función de la Política Nacional de Defensa según el artículo 17 de la ley 23.554.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1691/06. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA. - Dto. N° 1714/09. DPDN 2009. - Dto. N° 2645/14. DPDN 2014. - RMD N° 626/07. Sistema Integrado de Inversiones para la Defensa (SIGID).* - RMD N° 1441/08. SIGID II. - RMD N° 1850/18. Estudio sobre la actualización del Sistema de Inversiones para la Defensa (SIGID II). 	ALTO

¹¹¹Derivado de la RMD N° 626/2007 y RMD N° 1441/08 artículo 9°.

<p>Art. 19° - Para analizar el equipamiento se considerarán en el orden indicado, las siguientes alternativas:</p> <p>a) Recuperar el material fuera de servicio, cuando ello sea factible y aceptable y siempre que mantenga la aptitud necesaria para responder a las capacidades operativas a retener;</p> <p>b) Modernizar el material disponible, cuando resulte apto, factible y aceptable para satisfacer las capacidades operativas previstas;</p> <p>c) Incorporar nuevo material.</p> <p>Al tratar la incorporación de nuevos equipos, se deberá dar prioridad a aquellos que potencien la capacidad disuasiva, favorezcan la normalización con los ya existentes a nivel conjunto y aporten nuevos desarrollos tecnológicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1691/06. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA. - Dto. N° 1714/09. DPDN 2009. - Dto. N° 2645/14. DPDN 2014. - RMD N° 498/06. PECOMP. 	ALTO
<p>Art. 20° - Se privilegiará la incorporación de sistemas de armas que incluyen la transferencia de la tecnología involucrada y el equipamiento necesario para el adiestramiento operativo simulado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1691/06. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA. 	MEDIO
<p>Art. 21° - En lo referente a la producción para la defensa se estimularán el interés y la intervención privada, debiéndose impulsar en forma decidida la investigación de las tecnologías duales que sirvan a la defensa y procurar la asociación con otros países, a estos fines.</p> <p>Asimismo, el Ministerio de Defensa estudiará e implementará las distintas acciones que permitan mantener y adquirir aquellas capacidades logísticas indispensables que por su difícil obtención en períodos de crisis resulte conveniente asegurar en forma permanente en el país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - (Se dió prioridad e impulso a organismos como el INVAP, Fábrica Argentina de Aviones, Tandanor S.A.C.I. y N., Fabricaciones Militares Sociedad del Estado, Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa). 	MEDIO
<p>Art. 22° - El EMCFFAA elevará las propuestas de adquisición de carácter urgente que se originen en su seno o que le eleve cualquiera de las fuerzas armadas.</p> <p>Las propuestas que le sean elevadas por las fuerzas armadas para adquisiciones urgentes deberán sujetarse a los principios precedentemente referidos para la propuesta anual y serán elevados por el EMCFFAA con un dictamen relativo a la conveniencia de la contratación propuesta, así como su coherencia con las exigencias determinadas por el planeamiento militar conjunto.</p>	<p>(Aplicación del Dto. N° 1023/01, Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y el Dto. N° 1030/16, Reglamentación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional)</p>	ALTO
<p>Art. 23° - Establécese a todos los efectos derivados de la presente ley, la relación funcional directa del órgano del Ministerio de Defensa que establezca la reglamentación, con las comisiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La Ley 20.124 /73 (Contrataciones) no está derogada pero ha sido totalmente superada por los Dto.retos N° 1023/01 y N° 1030/16. - Las Fuerzas tienen actualmente 	ALTO

<i>administrativas contempladas en el artículo 3° de la ley 20.124.</i>	Comisiones Evaluadoras.	
TITULO V - Financiamiento		
<p>Art. 24° - <i>Los recursos considerados en la presente ley como asignados a la Función Defensa serán los correspondientes a los programas y a otros que pudieran devenir en función de la implementación de la misma:</i></p> <p><i>1. Subjurisdicción 45 - 20 Ministerio de Defensa:</i></p> <p><i>Programa 02: ...</i></p> <p><i>Los programas mencionados no incluyen los recursos necesarios para la participación de las fuerzas en misiones de paz y en apoyo a la comunidad, los que deberán ser determinados y asignados para cada misión en especial.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - RMD N° 498/06: Subjurisdicción 24 EMCFFAA, Programa 17 Fuerzas de Paz, Actividad 12, PECOMP. - Resol MD N° 220/11. Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa. - Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (6ta Ed. 2016). - Modificación de programas según los distintos ejercicios presupuestarios en el marco de la Ley de Presupuesto. 	MEDIO
<p>Art. 25° - <i>Dentro de los tres meses posteriores a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Defensa a través de los organismos competentes elevará una propuesta que permita al Sistema de Retiros y Pensiones Militares funcionar por reparto y capitalización, facilitándole operar con el sistema nacional y la transferencia de beneficiarios. La misma deberá incluir una cuantificación del costo que demandara su implementación, el que deberá ser asumido por el Estado nacional en lo que a la preservación de los derechos adquiridos se refiere.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - No se modificó el Sistema de Retiros y Pensiones Militares. 	BAJO
<p>Art. 26° - <i>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.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dto. N° 1729/07: Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional - Dto. N° 2645/14: DPDN 2014 - RMD N° 626/07. Sistema Integrado de Inversiones para la Defensa (SIGID)* - RMD N° 1480/07. Sistema de Evaluación y Control de Ejecución de Planes, Programas y Proyectos de Investigación y Desarrollo para la Defensa¹¹² - RMD N° 1441/08. SIGID II - RMD N° 207/09. Objetivos de Capacidad - RMD N° 54/11. Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED) - RMD N° 172/2011. Informe integral respecto a las metodologías empleadas en la presupuestación de los requerimientos de créditos para el adiestramiento operacional - RMD N° 220/11. Directiva General para la Elaboración del Presupuesto en la Jurisdicción Defensa - RMD N° 414/11. Comisión para la Elaboración del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) 	ALTO

¹¹² Si bien no figura la LRFFAA en el visto y considerando de la Resolución tiene vinculación con el S3P

	<ul style="list-style-type: none"> - RMD N° 18/13. Reglamentación del SIPRED - RMD N° 1380/19. Creación del Centro Nacional de Ciberdefensa. 	
<p><i>Art. 27° - El total de los recursos presupuestarios destinados para la función Defensa, distribuidos según los programas indicados en el artículo 24 se incrementarán anualmente hasta completar el 15 % en el quinquenio, siendo el primer año (1.999) no inferior al 3 %; para ello se tomará como base lo efectivamente ejecutado del presupuesto del año 1.996 (\$ 3.504.392.000).</i></p> <p><i>Asimismo, las fuerzas armadas continuarán con la disponibilidad de los recursos con afectación específica que les correspondan por ley, los cuales no se encuentran incluidos en el monto precedentemente indicado.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ley N° 25.401/01. Ley de Presupuesto, Art. 25 - Suspende el Art. 27°. 	BAJO
<p><i>Art. 28° - La totalidad de las economías que se logren en cada ejercicio, por la racionalización de personal, se asignará a recomposición salarial. El producido de la venta de bienes se asignará para la reorganización, recuperación de los ciclos logísticos y/o el reequipamiento de cada una de las fuerzas, en ese mismo ejercicio y sucesivos.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ley N° 25.237/00. Ley de Presupuesto, Art(s) 55 y 68 - Confirma lo establecido en Art. 28. 	BAJO
<p><i>Art.29° - Facúltase al Poder Ejecutivo a utilizar el producido de la venta de bienes de las fuerzas armadas, con la finalidad de reequiparlas o modernizar el equipamiento ya existente, hasta un monto de mil millones de pesos (\$ 1.000.000.000) durante el quinquenio 1.999-2.003. Anualmente se incorporará en la Ley de Presupuesto la autorización para efectuar las operaciones de crédito público para completar dicho monto en el caso de que el producido de esas ventas no alcance la cifra antes mencionada, especificando montos, tipos y cantidad de equipos que se pretende adquirir o modernizar y a que fuerza se destinarán, para facilitar el control parlamentario previsto en el Título VI de la presente ley.</i></p>	<p>Fuera del análisis del presente estudio – ver límites de la investigación.</p>	BAJO
TITULO VI – Disposiciones transitorias		
<p><i>Art. 30° - Créase en el ámbito del Congreso de la Nación, la Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración Militar que tendrá las siguientes funciones:</i></p> <p><i>1. Recibir informes semestrales, el 31 de mayo y el 30 de noviembre de cada año, acerca de la marcha y la implementación de la reestructuración de las fuerzas armadas.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Funciones asumidas por las Comisiones de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores de la Nación. 	BAJO

<p>2. Requerir al Ministerio de Defensa los informes necesarios sobre el cumplimiento de la presente ley.</p> <p>3. Verificar la ejecución presupuestaria de los recursos que se establecen en el artículo 27.</p> <p>4. Formular las observaciones y sugerencias que estime pertinente remitir al Poder Ejecutivo.</p>		
<p>Art. 31° - La comisión a que se refiere el artículo anterior estará integrada por doce (12) miembros, seis (6), por cada Cámara, a designar por las autoridades de cada comisión de Defensa Nacional entre sus miembros. Estará facultada para dictar su reglamento interno y designar el personal administrativo que demande el mejor desempeño de sus tareas. Sus decisiones serán adoptadas por simple mayoría de los miembros presentes y la presidencia se alternará anualmente entre un representante de cada cuerpo legislativo.</p>	<p>- Funciones asumidas por las Comisiones de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores de la Nación.</p>	<p>BAJO</p>
<p>Art. 32° -La presente ley deberá ser revisada a los cinco años de promulgada.</p>	<p>- No fue revisada.</p>	<p>BAJO</p>
<p>Art. 33° -El Ministerio de Defensa, una vez promulgada la presente ley, procederá dentro de los tiempos indicados a:</p> <p>a) Dentro de un plazo no mayor a tres meses:</p> <p>1. Redactar la reglamentación de esta ley.</p>	<p>- No fue reglamentada</p>	<p>BAJO</p>
<p>2. Proponer el dimensionamiento de los medios operativos y de apoyo de las fuerzas armadas.</p>	<p>- Fuera de oportunidad. Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL 2011).</p>	<p>MEDIO</p>
<p>3. Proponer el dimensionamiento y estructura del personal militar y civil de las fuerzas armadas y su plan de ejecución gradual en el término de tres (3) años.</p>	<p>- No se completó el componente Recursos Humanos del MIRILADO del PLANCAMIL.</p>	<p>BAJO</p>
<p>4. Elaborar la estructura del sistema remunerativo del personal militar y civil, y el plan de recomposición salarial.</p>	<p>- Superada en el tiempo.</p>	<p>BAJO</p>
<p>5. Proponer las reformas al sistema de retiros y pensiones militares en los términos del artículo 25.</p>	<p>- Superada en el tiempo. - Se mantuvo el Sistema de Retiros y Pensiones establecidos en la Ley de Personal Militar 19.101.</p>	<p>BAJO</p>
<p>6. Proponer la convocatoria del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) a los efectos que cumpla con los cometidos fijados por la ley 23.554, de defensa nacional;</p>	<p>- Dto. N° 839/01.Convocatoria del CODENA.</p>	<p>MEDIO</p>
<p>b) Dentro de un plazo no mayor a un año:</p> <p>1. Proponer las nuevas orgánicas y</p>	<p>- Fuera de Oportunidad. - RMD N° 1633/10. Matriz Común del</p>	<p>MEDIO</p>

<i>despliegues de las fuerzas y una vez aprobadas, completar la adopción de las mismas en tres (3) años.</i>	Sistema de Conducción Superior. - PLANCAMIL 2011. - RMD N° 1562/19. Deroga RMD N° 1531/19 y renueva la vigencia de las RMD N° 1633/10, 372/13 y 477/13.	
<i>2. Proponer un sistema de servicio por período determinado y revisar el Régimen de Servicio Activo para las Reservas incorporadas adecuándolos a las necesidades de cubrimiento de las estructuras del personal militar a tenor del artículo 2°.</i>	- Dto. N° 462/03. Establece el Régimen de Incorporación de Personal Militar en Actividad por Períodos Determinados.	ALTO
<i>3. Elaborar un sistema de planificación, programación y preparación del presupuesto de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.</i>	- Resol MD N° 220/11 Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa.	ALTO
<i>4. Redactar un proyecto de ley de movilización.</i>	- Proyecto de Ley S-3340/09 presentado por María C. Perceval en el Senado de la Nación.	BAJO
<i>5. Detallar taxativamente los activos no necesarios para el nuevo despliegue, cuya venta será utilizada para contribuir a financiar la reorganización de las fuerzas armadas:</i>	- Materializado en la venta de bienes para contribuir al reequipamiento según los criterios establecidos por la Agencia de Administración de Bienes del Estado	BAJO
<i>c) Dentro de un plazo no mayor a tres años:</i>		
<i>1. Completar la reforma del Sistema Educativo Militar para ajustarlo a los planes y exigencias del nuevo Sistema Educativo Nacional, en busca de un mutuo aprovechamiento de las capacidades disponibles y la mayor integración posible.</i>	- RMD N° 768/06. Creación del Consejo Consultivo para la Reforma Educativa de las Fuerzas Armadas. - RMD N° 871/07. Reforma institucional de los Institutos Universitarios y Estatutos.	ALTO
<i>2. Completar la red informática de las fuerzas armadas, compatible e interoperativa entre las fuerzas y el Ministerio de Defensa.</i>	- Actualización permanente.	MEDIO
<i>3. Proponer la adecuación de la ley 19.101 y las normas reglamentarias correspondientes de las fuerzas armadas, en consonancia con la presente ley y leyes derivadas.</i>	- Fuera de oportunidad. - Resol MD N° 141/20. Creación de la Comisión de Análisis y Redacción de las Leyes de Personal Militar y de Reestructuración de las Fuerzas Armadas Tratamiento con la Ley de Personal Militar.	MEDIO
<i>Art. 34° - Las fuerzas armadas procederán a la adecuación de sus respectivas reglamentaciones internas, en consonancia con la presente ley.</i>	- Las FFAA adecuaron las respectivas reglamentaciones internas conforme al plexo legal mencionado anteriormente derivado y/o asociado a la presente LRFFAA.	ALTO
<i>Art. 35° - Deróganse todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.</i>	---	---

<i>Art. 36° - Comuníquese al Poder Ejecutivo.</i>	---	---
---	-----	-----

Referencias:

GAC: grado de avance en su cumplimiento.

* Derogada.

Anexo 3
Abreviaturas

AMC	Acción Militar Conjunta
AREMIL	Apreciación y Resolución Estratégica Militar
CAECOPAZ	Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz
CBCAM	Curso Básico Conjunto de Aviador Militar
CBCBUM	Curso Básico Conjunto de Buzo Militar
CEFA	Centro Educativo de las Fuerzas Armadas
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
CIDOB	Centro de Asuntos Internacionales de Barcelona
CLC	Comité de Logística Conjunta
COPHEL	Creación del Curso Conjunto de Piloto de Helicóptero
CPDN	Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional
CSN	Comité Superior de Normalización
DGLC	Dirección General de Logística Conjunta
DGSLD	Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa
DGNyCT	Dirección General de Normalización y Certificación Técnica
DPDN	Directiva de Política de Defensa Nacional
DEPEM	Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar
EMCFFAA	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
ESGC	Escuela Superior de Guerra Conjunta
ETEDF	Especificaciones Técnicas de la Defensa

FFAA	Fuerzas Armadas
FONDEF	Fondo Nacional de la Defensa
IIFFAA	Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas
IM	Instrumento Militar
LLMM	Liceos Militares
LRFFAA	Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas
JEMCFFAA	Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
JJEEMMGGFFAA	Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas
JID	Junta Interamericana de Defensa
MINDEF	Ministerio de Defensa
MIFEPIDBC	Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión de la Defensa Basados en Capacidades
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMP	Operaciones Militares de Paz
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PACIC	Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes
PACID	Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa
PBI	Producto Bruto Interno
PECOMP	Plan de Equipamiento Conjunto para las Operaciones de Paz
PEM	Planeamiento Estratégico Militar
PID	Proyecto de Inversión de la Defensa
PIDEF	Plan de Inversiones de Defensa

PLANCAMIL	Plan de Capacidades Militares
PMCP	Plan Militar de Corto Plazo
PMMP	Plan Militar de Mediano Plazo
PMLP	Plan Militar de Largo Plazo
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
RMD	Resolución del Ministerio de Defensa
RESDAL	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
SDN	Sistema de Defensa Nacional
SICAMAN	Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas
SICAMAN II	Sistema de Capacidades de Mantenimiento de la Defensa
S-3P	Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación
SICATDEF	Sistema de Catalogación de Medios para la Defensa
SIGID	Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa
SIGID II	Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa II
SINAGIR	Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil
SIPRED	Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa
UMRE	Unidad Militar de Respuesta a Emergencias
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNDEF	Universidad de la Defensa Nacional
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas