

SERIE

DOCUMENTOS DE TRABAJO N° 31

Postura estratégica
y planeamiento para la defensa
en la República Argentina.
Un aporte para el debate

María Belén Canto, Sergio G. Eissa,
Sol Gastaldi



AUTORIDADES

Escuela de Defensa Nacional

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Defensa

Ing. Agustín Rossi

Secretario de Estrategia y Asuntos Militares

Dr. Jorge Raúl Fernando Fernández

Subsecretario de Formación

Mg. Javier Araujo

Director de Escuela de Defensa Nacional

Dr. Jorge Battaglino

Secretario de Investigación

Mg. Gonzalo Cáceres

Responsable de publicaciones

Dr. Hernán Borisonik

Diseñadora y diagramadora

D.G. Lara Melamet

SERIE
DOCUMENTOS DE TRABAJO N° 31

Postura estratégica
y planeamiento para la defensa
en la República Argentina.
Un aporte para el debate

**María Belén Canto¹, Sergio G. Eissa²,
Sol Gastaldi³**

Julio de 2015

Escuela de
Defensa Nacional



**Ministerio de
Defensa**

Presidencia de la Nación

La Escuela de Defensa Nacional no se hace responsable ni de las ideas expresadas en los diferentes documentos referenciados, ni de las opiniones expresadas por sus autores. Del mismo modo, es posible que la edena no suscriba al contenido de todos los trabajos publicados en las diferentes fuentes citadas. Nuestro objetivo es darlos a conocer y que sean los propios lectores quienes los evalúen.



INTRODUCCIÓN

Como es sabido, cualquier sistema de defensa se define a partir de una postura estratégica. El diseño del instrumento militar es, ya sea en su sistema de armas, el despliegue territorial, el tipo de reclutamiento y la estructura y organización de las fuerzas armadas, entre otros tantos aspectos, parte de una arquitectura estadual que define para sí cómo organizar su defensa nacional y erigirse frente a otros Estados en el escenario internacional. Ya el mayor referente teórico de las cuestiones bélicas, Carl von Clausewitz, destacaba la importancia que tenía –y tiene– la política en la guerra, al sostener que “si la guerra es parte de la política, la política determinará su carácter” (1999: 184). Por lo tanto, la construcción de un sistema de defensa, o su redefinición, debe inexorablemente responder a una lectura política del mayor nivel, de las condiciones socio-históricas y estructurales de la comunidad que representa, así como también de variables contextuales tales como el estado de las relaciones exteriores y la coyuntura económica, tanto doméstica como internacional.

En los últimos treinta años, son diversos los elementos que han complejizado el análisis de la defensa y el diseño de su Instrumento Militar dependiente: el fin de la Guerra Fría, el apogeo de la globalización, el desarrollo de nuevas tecnologías, el debate en torno a la aparición de las denominadas “nuevas amenazas” y los “conflictos asimétricos”, el surgimiento de nuevos ambientes operacionales, como el ciberespacio, dan cuenta de ello.

Tampoco podemos dejar de mencionar los procesos de integración económica, y de integración política más tarde, que han logrado establecer en diversas regiones verdaderas “zonas de paz”. Sudamérica es un ejemplo de ello con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y su Consejo de Defensa Suramericano.

Si bien frente a esta coyuntura es cierto que los conflictos interestatales no serán la regla en el futuro, las guerras interestatales no dejarán de ser un riesgo latente (Zacher, 1992). Por lo tanto, la configuración de un sistema de defensa creíble y lo suficientemente apto para hacer frente a dicho riesgo continuará siendo un interés fundamental para todos los Estados, incluso dentro de una región considerada como una zona de paz.

Por otra parte, la lectura de las variables externas no debe dejar de mostrar la incidencia de factores domésticos sobre la organización de la defensa: tal es el caso del fin de los regímenes dictatoriales y el inicio de los procesos de re-democratización del Estado, que en el caso argentino derivó en la implementación de diversas estrategias y acciones por parte del poder político dirigidas a lograr la plena subordinación de las Fuerzas Armadas en un contexto de una transición peculiar, como bien lo ha caracterizado Ernesto López (2007: 26), en tanto el primer gobierno de la nueva democracia del Dr. Raúl Alfonsín –1983-1989– no logró la “plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles, que los ubicara en una sólida posición de predominio y control con respecto a los militares”.

Partiendo de estas premisas, el presente artículo tiene entonces por objeto esbozar los elementos centrales de la metodología de planeamiento utilizada con relación a la postura estratégica adoptada para el diseño del instrumento militar argentino. Para ello, en primer lugar, se establecerá la distinción analítica entre las denominadas Reformas de Primera, Segunda y Tercera Generación. Seguidamente se detallarán los lineamientos político-estratégicos centrales del Sistema de Defensa Nacional argentino que orientan el planeamiento, para luego caracterizar el modelo de planeamiento empleado y el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. Finalmente, introduciremos algunas conclusiones.

1. Profesora y Licenciada en Geografía (UNC).

2. Doctor en Ciencia Política (UNSAM), Maestro en Ciencias Sociales con mención en relaciones Internacionales (FLACSO) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Investigador UBACyT en el Proyecto “Multilateralismo e integración en el espacio sudamericano: UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano de Defensa, desde la teoría y la praxis (N° 20020120200153-Resolución UBA N° 6932/13).

3. Magíster en Defensa Nacional (EDENA) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Docente e investigadora en la Escuela de Defensa Nacional (EDENA).

CONSIDERACIONES TEÓRICAS: REFORMAS DE PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA GENERACIÓN.

La organización y diseño de la política de defensa en la República Argentina, desde el retorno de la democracia en 1983, ha estado condicionada en gran medida por la evolución de las relaciones civiles-militares.

Como señala Jorge Battaglini (2011: 242-243), a partir de la distinción analítica que el autor hace de los conceptos de política de defensa y política militar, los gobiernos pueden proyectar e implementar sus políticas en la materia priorizando la “lógica del control” –es decir, la política militar–, o bien la “lógica de la seguridad”, que representa el “conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas percibidas”. Tales decisiones políticas pueden, consecuentemente, conllevar a la priorización de una agenda basada en la maximización de la lógica del control civil o en la maximización de la lógica de la seguridad; o bien, el desarrollo de una política basada en un equilibrio entre ambas lógicas.

Conjuntamente con el desarrollo de tales lógicas, según muestra el caso argentino, se ha avanzado en la implementación de diversas reformas de “primera, segunda y tercera generación” en materia de defensa.

Mientras que las “Reformas de Primera Generación” buscan alcanzar el control civil de las Fuerzas Armadas, las de “Segunda Generación” buscan establecer el efectivo gobierno civil de la política de defensa.⁴ Por su parte, las “Reformas de Tercera Generación” implican, el diseño y establecimiento de un Instrumento Militar adecuado a las condiciones socio-históricas y estructurales de la comunidad que representa, así como también de variables contextuales tales como el estado de las relaciones exteriores y la coyuntura económica, tanto doméstica como internacional (Eissa, 2015).

Dicho esto, podemos aseverar que el gobierno de Alfonsín procuró la maximización del control civil (Battaglini: 2011), abocándose principalmente a la implementación de las reformas de primera generación. Posteriormente, tras el logro de la subordinación militar en 1990, y hasta el año 2005, la dinámica de la maximización del control perdió impulso y se emprendieron algunas reformas asistemáticamente⁵, aunque sin lograr una transformación profunda en ambos sentidos, en parte debido a un “contexto de clara desatención del área de defensa por parte del poder político” (Ramos, 2014).⁶

A partir del año 2005, la “revalorización de la agenda de la defensa nacional”, en palabras de Jorge Battaglini (2011: 245), sumada a las distintas medidas destinadas al logro de la efectiva conducción de la política de defensa (Gastaldi, 2014) dan cuenta que durante esos años, y hasta el presente, se avanzó decididamente hacia la implementación de las reformas de segunda y tercera generación pendientes. A tal efecto, se describirá sucintamente en el siguiente apartado las características principales de los lineamientos político-normativos sobre los que se asientan las

4. Para un mayor detalle sobre los conceptos de control civil y gobierno civil de la defensa se sugiere ver Battaglini (2010 y 2011) y Sain (2010).

5. Por ejemplo, cabe destacar la supresión del servicio militar obligatorio, la Directiva Estratégica aprobada por el Decreto N° 1196/1996 y la participación creciente de las Fuerzas Armadas en las operaciones de paz de Naciones Unidas.

6. Es interesante mostrar cómo los estudios académicos sobre las cuestiones de defensa reflejaron la dinámica de la implementación de la política de defensa y la política militar. Ramos (2014: 8) señala respecto a este período particular de la historia argentina que “lo que se puede observar en estos años es una relativa pérdida de independencia del campo a favor del área de relaciones internacionales; un redireccionamiento de la agenda local a favor de una agenda definida de forma exógena y un debilitamiento del área de defensa como política pública. Los tres procesos apuntaron en la misma dirección: la necesidad de diseñar una política de defensa que a la vez que le otorgue entidad al área, no ponga en peligro la subordinación de las Fuerzas Armadas”. En forma similar, Poczynok (2011: 25-26) apunta que “en ocasiones, la labor intelectual se mantuvo anclada a la agenda política de la defensa, circulando por carriles similares a los propuestos por la cartera ministerial”, concluyendo que desde la restauración de la democracia en 1983 “las agendas política y académica de la defensa se mantuvieron profundamente entrelazadas, coincidiendo en la caracterización respecto a la exigencia de consolidar el control civil de las Fuerzas”, en tanto que “a partir de la segunda mitad de los 90, comenzaron a observarse los primeros distanciamientos, fundamentalmente a causa de la postergación indefinida de la reforma militar, y –con mayor intensidad–, por los intentos de incorporar a las “nuevas amenazas” a la agenda jurisdiccional. Estos desajustes condujeron, en el plano académico, a la revisión de algunos de los “debates saldados” en materia de control civil, orientando la mirada hacia la identificación de vacancias en el ámbito de la conducción política. En la arena política, la dispersión se tradujo en ambigüedades y contradicciones que, en los albores del siglo XXI, pretendieron revertir la separación categórica entre seguridad interior y defensa externa”.

reformas de tercera generación; en particular aquella que es objeto de reflexión de este artículo y que cobra una gran relevancia en tanto establece las bases para avanzar en un nuevo diseño de instrumento militar argentino: el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.⁷

CONSIDERACIONES SOBRE LOS LINEAMIENTOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS DEL SISTEMA DE DEFENSA ARGENTINO

A partir de 1985, diversos actores políticos y sociales, radicales, peronistas e independientes comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de defensa. Como telón de fondo de dicha iniciativa sumamente necesaria para la endeble democracia argentina, se encontraba la urgencia de propiciar una institucionalización fuerte en la materia, que significara cerrar cualquier puerta a una nueva intervención militar. Argentina se constituía en un ejemplo de transición al que Guillermo O'Donnell (1988) caracterizó como “por colapso”, y como tal, corría un gran riesgo de regresión al autoritarismo. Dicha regresión podía ocurrir “mediante una ‘muerte rápida’ por la vía de un golpe militar clásico”, o bien podía “ocurrir por la ‘muerte lenta’ de una disminución progresiva de los espacios existentes para el ejercicio del poder civil y la vigencia de los clásicos derechos y garantías del constitucionalismo liberal” (O'Donnell, 1989: 21).⁸

También se consideraba necesario propiciar un cambio doctrinario que extirpara del sector castrense la Doctrina de Seguridad Nacional, sobre cuya base se había justificado la intervención militar en asuntos de seguridad interior y la ejecución de una brutal represión que condujo a masivas violaciones de los derechos humanos.

Tal proyecto de ley debía entonces consensuar una definición de defensa nacional que sentara las bases para la construcción de una política de defensa autónoma. Independientemente de las motivaciones de los actores involucrados⁹, la convergencia de sus intereses y sistemas de creencias permitieron alcanzar en 1988 lo que Marcelo Saín (2000) ha denominado el “consenso básico”.

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

Estas normas conforman así un constructo sistémico –en tanto que para su comprensión deberían ser leídas de manera conjunta–, articulado alrededor de tres principios básicos que consideramos como liminares. Dichos principios son¹⁰:

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

Dicho consenso básico, que como dijimos se materializó en las leyes citadas *ut supra*, fue fortaleciéndose durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007–2011), quienes aprobaron

7. Si bien tomamos la implementación del Ciclo de Planeamiento como una Reforma de Tercera Generación, pues su razón de ser es establecer los procedimientos institucionales mediante los cuales se realiza el diseño de fuerzas y las capacidades del Instrumento Militar de la Defensa Nacional, también puede ser leída como una Reforma de Segunda Generación, en tanto otorga al Ministerio de Defensa la dirección y supervisión del planeamiento estratégico militar que realiza bajo su responsabilidad el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

8. Véase también Ernesto López (2007: 26). El autor sostiene que “en ausencia de acuerdos que amarraran compromisos, las transiciones por colapso se presentaban como las más afectables en términos de estabilización y las que corrían más riesgos de reversión”.

9. Ver Eissa (2012). Una buena descripción de cómo se alcanzó el acuerdo es expuesta por Druetta (1989).

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

diversas normas de distinta jerarquía jurídica que hicieron operativas las leyes ya sancionadas y que completaron el entramado jurídico de la defensa nacional. En este marco, se consolidó una arquitectura institucional que posibilitó, entre otras cosas, la efectiva conducción política de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, puede sostenerse que la actual orientación de la política de defensa argentina se ha construido a partir de esos pilares y, en este proceso, cada gobierno ha agregado un elemento más en su consolidación, lo cual da cuenta del amplio arraigo del “consenso básico”.

De esta manera, en primer lugar, se define a la Defensa Nacional como “la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”.¹¹ Al respecto, el Decreto N° 727/06 de reglamentación de la Ley de Defensa Nacional precisa que “las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”. Asimismo, agrega que “se entenderá como *agresión de origen externo* el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”.¹²

En segundo lugar, la Ley de Defensa Nacional sostiene que “se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior”.¹³ Al respecto, el decreto reglamentario agrega que:

El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.¹⁴

Esta misma norma sostiene en sus considerandos que:

el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y/o refiera a la seguridad interior. Por tal motivo, deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación nuevas amenazas, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.¹⁵

11. Artículo 2° Ley N° 23.554.

12. Artículo 1° Decreto N° 727/2006.

13. Artículo 4° Ley N° 23.554.

14. Artículo 3° Decreto N° 727/2006.

15. Decreto N° 727/2006.

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

- Operaciones Convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación;
- Operaciones en el marco de las Naciones Unidas;
- Operaciones en apoyo de la seguridad interior, encuadradas en la ley N° 24.059;
- Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.¹⁶

Al respecto, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas precisa que “la misión principal de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación”. Más adelante, agrega que deberán considerarse como misiones subsidiarias del instrumento militar la:

- Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas;
- Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059;
- Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y
- Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.¹⁷

Es relevante reseñar *in extenso* los Títulos V y VI de la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, citada por la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.¹⁸ En el artículo 27 se establece que el Ministerio de Defensa dispondrá, a requerimiento del Comité de Crisis, que “las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación (...) de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior.” Observemos así cómo el legislador ha querido dejar escrito expresamente cuáles “servicios de las Fuerzas Armadas” podrán ser usados en operaciones de seguridad interior, excluyendo a las unidades de combate de las tres fuerzas.

Los artículos 28, 29 y 30 se refieren a los potenciales atentados a las unidades militares en tiempos de paz. En ellos se establece que un atentado a una jurisdicción militar es una cuestión de seguridad interior, aclarando que es obligación primaria de las Fuerzas Armadas preservar dicha jurisdicción y “el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción”, de conformidad a la legislación vigente.¹⁹

El Título VI se refiere específicamente “al empleo subsidiario de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior”. El artículo 31 establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27, “las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2°”. Para que el Presidente haga uso de las atribuciones que le otorga la Constitución Nacional en el artículo 86 inciso 17, deberá declarar previamente el estado de sitio.

16. Artículo 6° Ley N° 24.948.

17. Decreto N° 1691/2006.

18. Ver también esta Directiva (Decreto N° 1691/2006).

19. Ver Resolución MD N° 1020/2009.

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

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

En cuarto lugar, nuestro país adopta una estrategia disuasiva y de la legítima defensa, de acuerdo al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.²⁰ Al respecto, la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) sostiene que la política de defensa:

se encuentra fundada en el inequívoco respeto y promoción de la democracia, los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la vocación por la paz y la justicia, el apego al derecho internacional y al sistema multilateral como instrumentos centrales para regular las relaciones nacionales y resolver las controversias entre los Estados y también en la firme convicción de la importancia irremplazable que posee la cooperación interestatal como medio de construcción y consolidación de la paz y la seguridad internacional.²¹

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

En virtud de lo expuesto, nuestro país adopta un posicionamiento y actitud estratégica defensiva, basada en el concepto de legítima defensa, como “criterio esencial y ordenador sobre la cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado argentino”.²² Además, nuestro país concibe a su política de defensa en una doble dimensión: autónoma y cooperativa. Esto es, “la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global.”²³

En quinto lugar, el Instrumento Militar argentino debe estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente sobre la base de su misión principal, “cual es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado”. Por lo tanto, “la misión principal de las Fuerzas Armadas debe ser (...) el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerza, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”. Sólo los casos de operaciones multilaterales en el marco de Naciones Unidas y de construcción de un Sistema de Defensa Subregional, deberán contemplarse en el diseño tanto de los estándares mínimos que requieren las operaciones multilaterales

20. Artículo 2° Ley N° 24.948.

21. Decreto N° 1714/2009 Directiva de Política de Defensa Nacional. Cabe destacar que es la primera directiva emitida en democracia. La segunda Directiva de Política de Defensa Nacional, aprobada por el Decreto N° 2645/2014, mantiene los principios estratégicos consagrados en la DPDN 2009.

22. Decreto N° 1714/2009.

23. Decreto N° 1714/2009.

como de los niveles de interoperabilidad y complementariedad efectiva mantenidos los países de la subregión.²⁴ Asimismo, cabe destacar que el diseño de fuerzas se realizará en función del método de planeamiento por capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto.²⁵

Por otro lado, la DPDN agrega que:

Este modelo de defensa argentino, enteramente previsible en términos de concepción estratégica y cabalmente “defensivo” en términos de su diseño de fuerzas y de la disposición de sus capacidades, asume a la Defensa Nacional según el esquema clásico y en coherencia con el ordenamiento normativo vigente, según el cual, el Sistema de Defensa debe conjurar y repeler mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la Defensa Nacional, toda agresión externa militar, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes.²⁶

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

si se lo concibe, planifica y ejecuta como *instrumento integrado*, razón por la cual la acción militar deberá entenderse necesaria e ineludiblemente como acción integrada, esto es, como acción conjunta, incluso en aquellos casos en los que por el ámbito en que ésta se desarrolle y/o por las características propias de la operación en cuestión, la misma deba ser ejecutada por una fuerza específica en forma exclusiva.²⁷

Se entiende a la acción conjunta como “el empleo coherente, coordinado y sistemático de todos los medios y recursos con que cuenta cada fuerza armada en forma específica”.²⁸ Esta concepción se integra con la disposición que establece que “el Comando Operacional será la instancia responsable de la ejecución del adiestramiento conjunto, del control de las ejercitaciones conjuntas, de la elaboración del planeamiento estratégico operacional y de su correspondiente ejecución y de las operaciones militares” y que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea sólo alistan, adiestran y sostienen los medios puestos a su disposición.²⁹ En este sentido, el Decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional establece también que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas “tendrá el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes, pudiendo disponer de tales medios”. Para ello, “mantendrá relación funcional con los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, quienes lo asesorarán en el planeamiento militar conjunto”.³⁰

CONSIDERACIONES SOBRE EL PLANEAMIENTO BASADO EN CAPACIDADES

En sintonía con las decisiones adoptadas en materia de política exterior con los países de la región y con los lineamientos de la política de defensa, que establecieron su postura estratégica, cabe destacar que el diseño de las Fuerzas Armadas se realiza a través del método de planeamiento por capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto, tal como ha sido plasmado en el Decreto N° 1.691/2006.

24. Decreto N° 1691/2006.

25. Decreto N° 1691/2006.

26. Decreto N° 1714/2009.

27. Decreto N° 1691/2006.

28. Decreto N° 1691/2006.

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

30. Artículo 19 del Decreto N° 727/2006.

El empleo de este método se generalizó hacia fines de la Guerra Fría (1947-1991)³¹, como uno más entre muchas tendencias en el planeamiento, que trataron de innovar los sistemas para adaptarlos a “los nuevos tiempos” (Arteaga Martín et al, 2007: 192–193).³² En tal sentido, se puede asegurar que la finalización del conflicto este-oeste marcó un punto de inflexión en los procedimientos tradicionales de planeamiento de la defensa. En palabras de Arteaga Martín y Fojón Lagoa (2007: 27), “el alejamiento de una confrontación global, incluida la escalada nuclear, no se ha traducido en una simplificación del planeamiento. Por el contrario, las circunstancias del uso de la fuerza se han complicado extraordinariamente por la incertidumbre del contexto estratégico”.

De este modo, durante la Guerra Fría, la base del planeamiento consistía en la evaluación de las amenazas militares externas y se traducían en un cálculo de balance de fuerzas (Arteaga Martín et al, 2007). Contrariamente, en el actual escenario de incertidumbre, los planificadores de la defensa en lugar de señalar “quién”, han priorizado la identificación del “cómo”, es decir, reconocer modos genéricos de agresión y establecer las capacidades necesarias para enfrentar tales tipos de amenazas.

Debe destacarse que la obtención de capacidades no es sinónimo de obtención de medios militares –por ejemplo, equipamiento y armas– dado que por capacidad se entiende la aptitud para lograr un efecto, es decir, “se trata de desarrollar determinadas aptitudes militares genéricas como la movilidad, la protección, la logística integrada, el mando y control y otras que se consideren necesarias para hacer frente a los retos operacionales del futuro” (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007: 204)”. Así, las capacidades no se diseñan pensando en un agresor concreto, sino en las aptitudes necesarias para combatir en el espectro más amplio posible de las operaciones militares. Este planeamiento evita que “los medios acaben determinando los fines” y que se perpetúen sistemas de armas y organizaciones que en algún momento se consideraron necesarios (Arteaga Martín et al, 2007: 204, 209). Asimismo, mientras en el planeamiento tradicional se adecuaban las fuerzas a amenazas predeterminadas, a través de esta metodología se diseñan capacidades que permitan reaccionar frente a agresores militares que puedan surgir imprevistamente. En efecto, según Antonio Torres (2009: 58 y 63), el diseño del Instrumento Militar resultante es “mucho más dinámico, flexible e integral que el anterior (hipótesis de conflicto)”.

Como señalan Arteaga Martín y Fojón Lagoa,

en el planeamiento tradicional se fijaban de antemano los agresores potenciales y se conocía su forma de combatir, por lo que el objetivo de los planeamientos se reducía a compensar sus estructuras y capacidades de fuerzas (military balance). En el planeamiento bajo incertidumbre basado en las capacidades, donde los intereses vitales no peligran ni existe una amenaza predeterminada, el planeamiento se centra en la selección de escenarios (concepto estratégico) y en la definición de las capacidades operacionales necesarias para hacer frente a la amenaza que surja (2007: 204).

En este modelo, la selección de escenarios no se asemeja a la definición de futuros alternativos, sino que brinda un marco para contextualizar el establecimiento de los objetivos de capacidad de manera realista.

31. El planeamiento basado en capacidades fue originariamente empleado en forma aislada para el planeamiento nuclear durante los años 60, e incluso durante los años 70 para el posicionamiento de equipo militar estadounidense en el Golfo Pérsico. No obstante, se generalizó a partir del 2001 tras la aplicación de esta metodología en el planeamiento de la defensa estadounidense de la mano del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, aunque su primera mención data de la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 1997 (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007). Este planeamiento pasó a reemplazar el modelo que había introducido el ex Secretario de Defensa Robert McNamara, basado en amenazas, y que se aplicó por al menos 40 años.

32. Considerando el contexto estratégico, las diferentes metodologías de planeamiento de fuerzas pueden dividirse en dos categorías básicas: a) Planeamiento bajo certidumbre, que recoge el método de planeamiento basado en amenazas o por hipótesis de conflicto; b) Planeamiento bajo incertidumbre, categoría dentro de la cual podemos encontrar diversos métodos, tales como el basado en capacidades; el basado en escenarios; el método basado en efectos y; el método denominado enfoque global.

Como puede observarse, el método de planeamiento por capacidades resulta idóneo para aquellos Estados cuya situación estratégica no observa una situación de conflicto bélico inminente ni en el mediano o largo plazo, o una potencial agresión, siendo adecuado para los países que se encuentran en una zona de paz. Por ello, el proceso de planeamiento por capacidades se inicia identificando escenarios donde se puede emplear al instrumento militar, los que pueden tomar la forma de “escenarios estratégicos” o “operativos”, que sirven para establecer las funciones que deben realizar las fuerzas armadas a mediano y largo plazo. Es decir, los escenarios deben reflejar el tipo de misión que el Nivel Estratégico Nacional establece para el empeñamiento del instrumento militar. Por tal motivo, Davis (2002) sugiere desarrollar junto a la elaboración de escenarios, un análisis de misiones, lo cual brinda mayor precisión para la definición de las capacidades a desarrollar.

El planeamiento por capacidades es, en muchos casos, complementado con una fase de planeamiento de recursos que se realiza finalizada la etapa de planeamiento de las capacidades –deseables–. En función del horizonte presupuestario –que siempre es restrictivo–, se definen las capacidades materiales a retener, modernizar o incorporar: el Instrumento Militar posible. Luego, se establecen las capacidades atendiendo a sus componentes funcionales (como comando y control, movilidad estratégica, logística) y operacionales (estructura de fuerza, por ejemplo, fuerza de despliegue rápido).

Este método de planeamiento fue plasmado en el caso argentino a través del Decreto N° 1729/2007 que aprobó el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”. Dicho proceso se inicia con el dictado de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), suscripta por la Presidenta de la Nación, a propuesta del Ministerio de Defensa, y concluye con la elaboración, también por parte del Nivel Estratégico Nacional, del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), documento que determina el modelo de evolución del Instrumento Militar, posible y necesario, para el mediano plazo.

La Directiva de Política de Defensa Nacional, que fue aprobada por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner a través del Decreto N° 1.714/2009, puso en marcha el Primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional en el año 2009. Éste precisa cuestiones centrales relativas al posicionamiento y la actitud estratégica que adopta la República Argentina en materia de defensa, definiendo las misiones, los criterios de empleo, la estructura organizacional y las capacidades y equipamiento de las fuerzas armadas. Este documento, que inicia el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, permite dar racionalidad a todo el proceso, en tanto los lineamientos, orientaciones y directrices de Nivel Estratégico Nacional para el empleo del instrumento militar allí planteadas deben guiar, articular, encuadrar y definir el diseño de las capacidades de las fuerzas armadas, es decir el Planeamiento Estratégico Militar, bajo la responsabilidad del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. De tal modo se asegura que sean los “fines” los que determinen los “medios”, y no inversamente. Así las capacidades del Instrumento Militar resultantes de este proceso de planeamiento y sus factores componentes (recursos humanos, infraestructura, logística, material, información, adiestramiento, organización y doctrina) deben responder a tales criterios. De lo contrario, las capacidades resultantes serán insuficientes para cumplir el efecto deseado, perdiendo toda racionalidad el proceso.

Respecto al posicionamiento y la actitud estratégica, esta directiva de política afirma claramente, desde el máximo nivel estratégico de conducción, que se encuadran bajo “el concepto de legítima defensa” establecido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, sosteniendo un “modelo de defensa de carácter defensivo de rechazo y oposición a políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados”, además de vincularse cooperativamente en los marcos subregional, regional y global. En tal sentido, el planeamiento de la defensa nacional se dirige al desarrollo de capacidades militares que, en virtud de este posicionamiento estratégico, permitan

afianzar la contribución nacional con el sistema de seguridad colectiva a través del alcance y del mantenimiento de estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral, como asimismo necesarias para 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 (por ejemplo, en materia de coparticipación del control de espacios limítrofes

comunes, en complementación de capacidades en casos de operaciones de paz o en los de actividades antárticas) en el marco de la eventual construcción del pretendido sistema de defensa subregional.³³

Un elemento esencial de un posicionamiento y actitud estratégica defensiva es el despliegue. Desde la perspectiva de la defensa, es prioridad el control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la Nación, con énfasis en la infraestructura y en los objetivos de valor estratégico y en las áreas de frontera (en las que se pretende avanzar hacia mayores niveles de cooperación con las naciones vecinas) y, por otra parte, la generación de organizaciones poli-funcionales con aptitud para operar en toda la variedad de los ambientes geográficos registrados en el país.³⁴ El despliegue, entonces, debe asegurar la capacidad de las fuerzas armadas de operar en el territorio nacional en el marco de las misiones y funciones asignadas, pero, a la vez, debe procurar una configuración acorde al posicionamiento estratégico; esto es, exhibir hacia el exterior un posicionamiento estrictamente defensivo.

Una vez aprobada la Directiva de Política de Defensa Nacional, el Ciclo de Planeamiento continúa con la aprobación por parte del Ministerio de Defensa, de la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), elaborada por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. A partir de esta instancia, se inicia el planeamiento estratégico militar propiamente dicho, el cual se materializa a través de los siguientes documentos:

Nombre del Documento	Responsable de la Elaboración
Apreciación y Resolución Estratégica Militar	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Directiva Estratégica Militar	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Proyecto de Capacidades Militares	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Plan/es Estratégico/s Operacional/es	Comando/s Operacional/es
Planes de Apoyo	Ejército Argentino, Armada Argentina y Fuerza Aérea Argentina

Es posible señalar que la decisión de haber cambiado el método de planeamiento por hipótesis de conflicto a un planeamiento basado en capacidades supone un desafío y un salto cualitativo, pero también implica un peligro.

La metodología anterior era relativamente sencilla, en tanto que el poder político había definido cuáles eran los “enemigos”; a partir de lo cual se diseñaba el Instrumento Militar para hacerles frente. En forma simplificada, el conocer cuántos barcos, tanques y aviones (y las características de éstos, claro está) que el oponente disponía permitía organizar y establecer cuáles medios debían tener las propias fuerzas armadas, por lo cuál era muy probable, en aquellos países que recurrían a este modelo de planeamiento, impulsar carreras armamentistas. El nuevo método, contrariamente, parte de la apreciación de un escenario en el que la República Argentina no tiene hipótesis de conflicto que requieran el empleo del Instrumento Militar, por lo que no se puede identificar anticipadamente un enemigo (situación que se refuerza en el marco de la zona de paz sudamericana).. De esta manera, el nuevo método de planeamiento pone el acento en el “cómo” y el “qué”, y no en el “quién”. Es decir, se busca establecer que efectos militares debe ser capaz de producir el Instrumento Militar para cumplir con su misión principal y cómo debe producirlos.

Ahora bien, si el planeamiento de capacidades parte de la premisa de la incertidumbre, se corre el peligro de diseñar un instrumento militar para todo “tipo” de escenarios genéricos. En el caso argentino, el peligro sería diseñar un Instrumento Militar para TODO tipo de Amenaza Estatal Militar Externa (AEME). La pregunta que entonces surge es ¿tienen el mismo grado de probabilidad de ocurrencia para Argentina un ataque termonuclear que un

33. Decreto N° 1.691/2006, Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

34. Ibídem.

ataque de un país chico? Otorgarle la misma probabilidad de ocurrencia implicaría diseñar un Instrumento Militar que posea TODAS las capacidades necesarias –aunque sea en su mínima expresión– para hacer frente a TODAS esas AEME. En otras palabras, implicaría diseñar un Sistema de Defensa Nacional que sería imposible de costear. Justamente, el propósito fundamental de esta metodología de planeamiento es “invertir los recursos escasos en las capacidades militares que mayor ventaja comparativa proporcionen” (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007: 197). Por tal razón, esta metodología debe combinar la incertidumbre estratégica con la realidad presupuestaria.

En consecuencia, resulta relevante introducir como variable el grado de probabilidad de ocurrencia de determinado tipo de AEME. Al hacer esto se está aceptando un riesgo: éste puede ser definido como la probabilidad de que una agresión provoque daños significativos sobre los objetivos de valor estratégicos de la nación. Este riesgo puede ser, analíticamente, dividido en tres componentes:

- **Riesgo político:** se relaciona con la postura estratégica que los decisores políticos han adoptado. Esta es una definición política y, en el caso argentino, la apreciación del escenario regional desde la década del '80 es la progresiva disminución de la probabilidad de ocurrencia de un conflicto interestatal. En tal sentido, nuestro país renunció unilateralmente a tener hipótesis de conflicto –no confundir con el método de planeamiento– con los países de la región, lo cual fue reforzado con acciones de política exterior tales como el MERCOSUR, el Tratado de Límites de 1985, el Tratado de Demarcación de 1998, entre otras medidas.
- **Riesgo de diseño estratégico:** es inherente a todo método de planeamiento bajo incertidumbre, en tanto se desconoce cuál de las formas genéricas de agresión –a partir de las cuales se planifica– es la que podría materializarse como agresión estatal militar externa. Este riesgo sólo podrá ser determinado con la aparición del conflicto concreto, el cual podrá despejar la incertidumbre respecto de la suficiencia de la cantidad de cada capacidad. A los efectos de planeamiento se construyen analíticamente tipos ideales de AEME y se planifica en función de aquellas que tienen mayor probabilidad de ocurrencia. En este sentido, se evita que el diseño del Instrumento Militar devenga en un sobredimensionamiento del mismo.
- **Riesgo de desarrollo:** el proceso de adquisición de capacidades, a partir de un mínimo sistémico, conlleva necesariamente un riesgo, el cual irá disminuyendo en la medida que el proceso de transformación y de incorporación de las capacidades necesarias del Instrumento Militar para el mediano y largo plazo se vaya completando a lo largo del tiempo.

En función de lo expuesto, el concepto de riesgo está sujeto al cálculo probabilístico. Por tal motivo, dicho concepto requiere para su adecuada evaluación de un conocimiento exhaustivo de una variada gama de factores, que en el ambiente incierto propio de la estrategia militar no siempre está disponible. Por otro lado, los dos primeros tipos de riesgos pueden ser considerados como constantes en el mediano plazo a partir de la apreciación del escenario que se haya realizado. Mientras que el tercer tipo de riesgo es variable y tiende a disminuir en la medida en que las previsiones del planeamiento sean implementadas. Si se producen desvíos en la implementación por un aumento o disminución de los recursos aplicados al diseño del Instrumento Militar, el riesgo de diseño disminuirá o aumentará respectivamente.

Por último, el planeamiento de la defensa nacional culmina –como se señaló– con un Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), elaborado también por el Nivel Estratégico Nacional, es decir, el poder político, que materializa el Instrumento Militar necesario y posible porque es el que permite cumplir con la misión principal con un horizonte de recursos políticamente aceptable.

Finalmente, esta metodología de planeamiento se entronca, como se dijo con la política exterior, permitiendo eliminar los dilemas de seguridad entre los países de la misma región, desactivando así también el desarrollo de carreras armamentistas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La Ley de Defensa Nacional N° 23.554 prevé en su artículo 8 que el Sistema de Defensa Nacional determinará las hipótesis de conflicto, reteniendo algunas de ellas como hipótesis de guerra (incisos a y b), y las hipótesis de confluencia. Como se ha señalado, uno de los principios liminares del consenso básico fue la supresión de las hipótesis de conflicto que requieran el empleo del Instrumento Militar. De esta manera, desde mediados de la década de los '80, el proceso de integración ha avanzado, independientemente de los gobiernos, culminando con el establecimiento de la Unión de Naciones Suramericanas e inéditamente, si tenemos en cuenta los anteriores intentos de integración regional, la constitución del Consejo de Defensa Suramericano. Dicho en términos de la Ley de Defensa y del planeamiento de defensa, se han establecido hipótesis de confluencia con los países de la región y se ha afirmado en la cláusula transitoria primera de la Constitución Nacional, que las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur serán recuperadas a través de medios diplomáticos.

En consecuencia, el método de planeamiento por hipótesis de conflicto se torna obsoleto para diseñar el Instrumento Militar. De esta manera, el Decreto N° 1.691/2006 previó recurrir a un método de planeamiento bajo incertidumbre, denominado "planeamiento por capacidades militares".

Este planeamiento se puso en marcha en nuestro país a partir del dictado de la Directiva de Política de Defensa 2009, aprobada por el Decreto N° 1714/2009, y concluyó, su primer ciclo, con la aprobación del PLANCAMIL 2011.

Este método de planeamiento podría resultar impracticable: dado que se planea bajo incertidumbre, si el Instrumento Militar debiera resultar apto para conjurar y repeler TODO tipo de AEME, incluso aquellas cuya probabilidad de materialización resulta altamente improbable, tal diseño de fuerzas derivaría en un sobredimensionamiento que, dado el horizonte presupuestario, sería imposible de alcanzar. Por ello, concluimos en *la importancia y necesidad de incluir en la fase del subordinado Planeamiento Estratégico Militar, elaborado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el factor probabilístico*; es decir, que dicho nivel de planeamiento, en función de la visión estratégica mundial y regional plasmada en la DPDN y de acuerdo a la postura y actitud estratégica defensiva, establezca cuáles son las AEME más probables a las que pudiera llegar a enfrentar nuestro país y definir las características de las mismas.

Esto sin duda supone un riesgo adicional al riesgo emergente de la apreciación política, pero caso contrario, el Sistema de Defensa Nacional se encontraría diseñando un Instrumento Militar frente a AEME que posean sistemas de armas QBN, lo cual resulta improbable que ocurra y financieramente insostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- BATTAGLINO, J. (2010). “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en R. Gargarella; M. Murillo; M. Pecheny (Comp.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BATTAGLINO, J. (2011). “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”, en A. Malamud; M. De Luca (Coord.). *La Política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- CLAUSEWITZ, C. V. (1999). *De la Guerra*. Madrid: Ministerio de Defensa del Reino de España.
- CÁCERES, G; SCHEETZ, T. (1995). *Defensa No Provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires.
- CANTO, María Belén; EISSA, Sergio; GASTALDI, Sol & JUSTRIBÓ, Candela (2013). “El modelo de defensa no provocativa como postura estratégico-militar para la Argentina”, en *Revista Espacios Políticos*, N° 9. Buenos Aires: Espacios Políticos.
- DAVIS, Paul (2002). *Analytic architecture for capabilities-based planning, mission-system analysis, and transformation*. Washington: National Defense Research Institute.
- EISSA, Sergio (2015). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Artnovela Editores.
- EISSA, Sergio & GASTALDI, Sol (2014). “Cuando las palabras son buenas: la militarización de las Fuerzas Armadas argentinas”, en *Defensa Nacional y Pensamiento Estratégico*, N° 1. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional.
- EISSA, Sergio (2013). “Redefiniendo la política de defensa: hacia un posicionamiento estratégico defensivo regional”, en *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Volumen 7 Número 1. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político.
- GASTALDI, S. (2014). “El modelo de control civil informal en Bolivia durante la primera presidencia de Evo Morales (2006-2010). Divergencias con el modelo argentino de control civil institucionalizado (2003-2007)”. En Instituto Nacional de la Administración Pública (Comp.) *III Edición del Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas 2012*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.
- KLARE, M. (2001). “La nueva geografía de los conflictos internacionales”, en *Foreign Affairs en español*, 1 (2). México: ITAM, pp. 157-165.
- LÓPEZ, E. (2007). Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares. En E. López (Ed), *Control Civil sobre los militares y política de defensa en Argentina. Brasil, Chile y Uruguay* (pp. 17-37). Buenos Aires: Altamira.
- Ministerio de Defensa (2011). *Libro Blanco de la Defensa. Argentina Bicentenario 2010*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.
- MOLLER, B. (1995). Defensa no ofensiva y fomento de confianza en Sudamérica. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10 (3), 12-19.

- MOLLER, B. (2000). Borders, Territoriality and the Military in the Third Millennium. *Working Paper Series*, Copenhagen Peace Research Institute. Recuperado de www.ciaonet.org
- ROGGEVEEN, S. (2008). *A non-provocative defence posture for Australia*. Lowy Institute for International Policy. Recuperado de <http://www.lowyinstitute.org/publications/non-provocative-defence-posture-australia>
- O´DONNELL, G., et al. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- O´DONNELL, G. (1989). “Transiciones, continuidades y algunas paradojas”. En *Cuadernos Políticos*, 56, 19-36. México: Editorial Era.
- POCZYNOK, I. (2011). “Caminos cruzados. Un estado de la cuestión sobre las agendas política y académica de la defensa en Argentina (1983 -2003)”, en *Militares e Política*, 9. Recuperado de http://www.lemp.historia.ufrj.br/revista/Caminos_cruzados.pdf
- RAMOS, H. (2014). “Los estudios sobre defensa en Argentina (1983-2014)”. *Informe de Investigación*, N° 2, Escuela de Defensa Nacional. Recuperado de http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/PERFIL_DOCUMENTOS/RAMOS_2.pdf
- SAIN, M. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones-civiles militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- SCHEETZ, T. (1994). “Defensa no-provocativa en Argentina”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 9 (4). Recuperado de www.fasoc.cl/files/articulo/ART411933dc3809c.pdf
- SCHEETZ, T. (1995). “La necesaria reforma militar argentina”, en *Nueva Sociedad*, 138, 132- 141.
- ZACHER, M. (1992). “The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance”, en J. Rosenau y E.-O.Czempiel (Eds.).
- Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 58-101.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Ley N° 23.554 de Defensa Nacional

Ley N° 24.429 de Servicio Militar Voluntario

Ley N° 24.059 de Seguridad Interior

Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas

Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional.

Decreto N° 727/2006 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional

Decreto N° 1.691/2006 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas

Decreto 1.729/2007 del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional

Decreto 1.714/2009 Directiva de Política de Defensa Nacional