

4. La dinámica del Primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional

Juan Calvo, Sergio Eissa y Alejandro Salesi

Hasta la construcción del andamiaje normativo detallado en los capítulos previos, el Sistema de Defensa Nacional había adolecido de un lineamiento político surgido desde el máximo nivel de conducción del Estado. De esta manera, una de las características centrales de todo el primer ciclo de planeamiento, y de los que le siguieron, fue la disponibilidad de una serie de documentos ordenadores y estratégicos de la defensa nacional, diagnósticos y apreciaciones internacionales (globales y regionales), y con expectativas que el Poder Ejecutivo nacional establecía para su Instrumento Militar.

En este sentido, tras la aprobación de la primera Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN 2009), los funcionarios civiles y militares desarrollaron una doctrina de defensa conjunta para la formulación de una política de defensa coherente desde los lineamientos políticos.

El producto de este proceso fue la realización de un ciclo completo de planeamiento, finalizado en 2011 con la elaboración del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) 2011. Asimismo, el Decreto N° 1729/2007 sentó las bases para el desarrollo de futuros ciclos de planeamiento (2014 y 2018), los cuales, aún con modificaciones sustanciales en sus contenidos y orientaciones políticas sobre la defensa, se sostuvieron incluso en diferentes gobiernos⁹⁸.

Pese a estos importantes logros alcanzados, la etapa de la implementación del primer CPDN no estuvo exenta de ciertos desvíos en la ejecución respecto de lo que la normativa y los lineamientos políticos habían establecido en su diseño original. Con la intención de visibilizarlos, este capítulo reconstruirá cronológicamente cómo fue esa implementación a través de un análisis de los documentos de mayor relevancia en relación a la DPDN 2009 y el producto final –PLANCAMIL 2011–. Asimismo, se señalarán algunos de los desvíos sustantivos observados en cuanto al resultado del proceso. A

98 El Decreto N° 1729/2007 continúa vigente. Abril de 2021.

través de ellos, también se pretende identificar en qué grado se hizo efectiva la supervisión ministerial que debía realizarse sobre el ciclo respecto de lo producido por el nivel estratégico militar.

Los pasos previos al inicio del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Dentro del Ministerio de Defensa

De acuerdo al Decreto N° 1729/2007, que aprobó el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN), la DPDN es el documento que permitió dar un puntapié inicial al CPDN. Al momento de publicarse el Decreto N° 1714/2009, que aprobó la DPDN 2009, ya se contaba con una arquitectura normativa previa que había sido elaborada para poner en marcha el ciclo.

Ente las normas que formaron la estructura legal sobre la cual se apoyó el CPDN, se destacó la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional a través del Decreto N° 727/2006, que entre sus disposiciones complementarias instaba a convocar al CODENA. De esta manera, el Decreto N° 1168/2006 requirió al CODENA la preparación de un diagnóstico sobre la situación estratégica nacional. Durante el año 2007, el CODENA elevó al Poder Ejecutivo Nacional el documento denominado “Diagnóstico Compresivo de la situación Estratégica Nacional desde la perspectiva de la Defensa Nacional”; un informe de carácter analítico y reservado, que describía factores que pudieran representar vulnerabilidades para la defensa del país.

Por otra parte, el Decreto N° 1691/2006 (Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas) estableció las pautas y lineamientos en cuanto al diseño del Instrumento Militar en función del criterio de capacidades. A partir de ello, el Ministerio de Defensa le requirió al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO) el desarrollo de la metodología y la estructura doctrinaria para realizar el planeamiento por capacidades. De esta manera, se pasó a un importante cambio cultural para toda la jurisdicción, que en las Fuerzas Armadas implicaba reorientar muchos años de formación y práctica en la elaboración del planeamiento por escenarios o hipótesis de conflicto.⁹⁹ Por su parte, el Ministerio de Defensa debió generar

⁹⁹ La Fuente H fue, en el momento en que estos cambios se producían, uno de los encargados de iniciar

capacidades para intervenir en dicho proceso. Para ello, se aprobó una nueva estructura orgánica mediante el Decreto N° 788/2007, que fue complementada por el Decreto N° 1451/2008¹⁰⁰. Esas reformas institucionales buscaban lograr una verdadera sinergia entre las acciones de los actores involucrados, a fin de que la participación ministerial resultara activa en referencia al CPDN.

Asimismo, y en consonancia con el Decreto N° 1729/2007, se creó una Comisión de Evaluación y Seguimiento del CPDN a través de la Resolución Ministerial MD N° 685/2008, a fin de poder efectuar la supervisión y control sobre la ejecución del CPDN. Esa comisión estaba integrada por representantes de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares, la Subsecretaría de Asuntos Técnicos Militares, la Secretaría de Planeamiento, representantes del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y de cada una de las Fuerzas Armadas. Es decir, se estaban asignando responsabilidades directas sobre el desarrollo del ciclo de planeamiento a distintas instancias del área de Defensa, con el objeto de que pudieran supervisar el Planeamiento Estratégico Militar –dependiente del CPDN–, para que no se desviara de los lineamientos y criterios que impondría la Directiva de Política de Defensa.

Por otra parte, se creó el Comité de Doctrina por medio de la Resolución MD N° 11/2008 en el ámbito de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares, que tenía por objetivo la sistematización de la Doctrina de la Defensa y la respectiva actualización de la Doctrina Militar Conjunta de las Fuerzas Armadas¹⁰¹. La doctrina era un tema clave para el desarrollo del planeamiento porque el vacío doctrinario de nivel básico, en materia de planeamiento estratégico militar conjunto, dificultó la traducción de las definiciones

los trabajos requeridos para la implementación del ciclo. Sobre este aspecto recuerda que la modificación del criterio para realizar planeamiento estratégico le vino impuesta mediante el Decreto N° 1691/06, lo que trajo aparejado un primer interrogante para su puesta en práctica: “Para hacer el planeamiento por el criterio de capacidades, usted tiene que seguir el método ¿Qué es el método por capacidades?”. Entrevista reservada Fuente H (militar), 13 de noviembre de 2018.

100 Decreto N° 1451/2008. Este decreto realizó modificaciones en la Secretaría de Asuntos Militares, que pasó a llamarse de Estrategia y Asuntos Militares. A esa instancia se le sumó una Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar con una Dirección General de Planeamiento y Estrategia. También modificó lo anteriormente establecido en el Decreto N° 788/2007. Este expresaba que la Secretaría de Asuntos Militares efectuaría el Planeamiento Militar Conjunto, cuando, según lo establecido en la Ley N° 23.554, el Decreto N° 727/2006, el Decreto N° 1691/2006 y el Decreto N° 1729/2007, se ordenaba que el EMCO era el organismo que debía “elaborar, formular, ejercer” el Planeamiento Estratégico Militar. Varias de las modificaciones realizadas se encontraban detalladas en el “Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa”, producido a partir de la Resolución Ministerial MD N° 299/2008.

101 Resolución MD N° 13/2005, con la tarea de ordenar y sistematizar los reglamentos, manuales, directivas e instrucciones que guiaban la planificación y ejecución de las operaciones.

del nivel Estratégico Nacional al nivel Estratégico Militar. En cuanto al ámbito doctrinario derivado y de procedimientos, las Fuerzas Armadas no contaban con un documento en cuestiones de planeamiento, lo cual profundizó las dificultades mencionadas en la sección anterior. Por su parte, la elaboración de la PC 20-09 como doctrina de procedimientos generó una publicación que más bien debía corresponder al nivel de doctrina básica o, en su defecto, de doctrina derivada, teniendo en cuenta el nivel de conducción con el cual se corresponde.

Para entonces, la demora en la aprobación formal de la DPDN a través de un decreto presidencial ponía en tensión el cronograma para la realización del primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. En este mismo sentido, la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares diseñó un documento de corto plazo para orientar el trabajo del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, priorizando las capacidades que debían ser alcanzadas en el corto plazo. Este documento fue aprobado a través de la Resolución MD N° 207/2009. Dichos objetivos de capacidad de corto plazo estaban designados a subáreas: a) Comando y Control Integrado; b) Movilidad; c) Sostén Logístico; d) Generación de Fuerzas.

El objetivo de la aprobación de la Resolución MD N° 207/2009 “Objetivos de Capacidades para el Corto Plazo” fue salvar la brecha que existiría, a consideración del Secretario de Estrategia y Asuntos Militares, Germán Montenegro, y del Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, José Luis Sersale, entre la DPDN y la DEPEM. Es decir, se buscaba que este documento priorizara de antemano algunas áreas de capacidad que no solo son necesarias en tiempos de guerra, sino que también son utilizadas en tiempos de paz para realizar el resto de las misiones complementarias y otras tareas. Para ello, la subsecretaría trabajó a lo largo de todo el año 2008 en reuniones entre el subsecretario y asesores civiles y militares para su redacción.

Esta fue finalmente aprobada el 5 de marzo del año 2009. Sin embargo, su implementación habría sido obstaculizada, por diferentes motivos, por el Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa –Gustavo Sibilla–, por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Comando Operacional (COPERAL) y las Fuerzas Armadas. La oposición de la subsecretaría era más bien metodológica: no se podía priorizar porque aún no se había iniciado el ciclo y, por lo tanto, solo se podía efectuar la priorización al final del CPDN. La oposición del EMCO, el COPERAL y las fuerzas se encontraba arraigada en el deseo de no desfinanciar ninguna capacidad y, oponiéndose a la resolución, obtenían el resultado deseado. La renuncia tanto de Montenegro como de Sersale a comienzos de 2010 dejó a la resolución

en el olvido¹⁰².

Dentro del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO)

Por su parte, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas impulsó la modernización de la doctrina militar, tanto en lo que respecta a su elaboración como en la formación de los oficiales de ese organismo. De esta manera, el jefe del EMCO aprobó por la Resolución N° 121/2008 el anteproyecto de publicación conjunta PC 20-09 “Planeamiento para la Acción Militar Conjunta – Nivel Estratégico Militar”. Ese documento fue elaborado para establecer los conceptos teóricos, procedimientos y razonamientos prácticos para la elaboración del Planeamiento Estratégico Militar basado en capacidades.

Entre las varias previsiones sobre las que se desarrolló la PC 20-09, se destaca la información que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas debía obtener del nivel Estratégico Nacional a través de la DPDN. Asimismo, y en consonancia con la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, se estableció que el planeamiento requería una actualización constante por parte del CODENA, lo cual no sucedió¹⁰³.

Dentro de este marco definido, el EMCO decidió implementar una metodología de planeamiento con una lógica dual, para que a las deducciones de los escenarios presentes se les pudieran sumar ciertas previsiones para el marco de incertidumbre del horizonte estratégico, generando con ello una adaptación nacional de la metodología de planeamiento por capacidades. Al respecto, la metodología de planeamiento incluía una lógica de carácter deductivo (“Juicio por escenarios”) partiendo de los intereses y objetivos definidos por el PEN, y otra de carácter inductivo (“Juicio por incertidumbre”), cuando el primero no llegaba a aportar las capacidades suficientes para proteger los intereses definidos. El diseño de fuerzas resultante de ambos juicios

102 Entrevista reservada con Fuente J (civil), 15 de abril de 2021, Buenos Aires.

103 Se destaca la ausencia de un “escenario industrial, tecnológico, de recursos humanos, presupuestario y otras orientaciones de alcance jurisdiccional, que justifiquen el esfuerzo de planeamiento por capacidades y la posibilidad de su implementación”. Ver Informe para la modernización del sistema logístico de la Defensa (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2008).

materializaría una serie de capacidades del Instrumento Militar en el corto, mediano y largo plazo, fijando los efectos deseados para cada una de ellas y verificando luego la aptitud para cumplir las misiones (“Juicio por Aptitud”). A su vez, estas capacidades deseables serían analizadas según el horizonte presupuestario (“Juicio por Factibilidad y Aceptabilidad”), resultando en las capacidades posibles a disponer. Esa diferencia, resultante entre lo deseable y lo posible en materia de capacidades disponibles, daría lugar a un análisis de riesgos, de juicios estratégicos y políticos del más alto nivel de decisión nacional (Torres, 2010).

En este sentido, la adaptación realizada a la metodología de planeamiento basada en capacidades, a partir de la implementación de los dos juicios mencionados, aseguraba “una respuesta prudente y razonable a la demanda real y presente, pero también a la incertidumbre estratégica”¹⁰⁴. En otras palabras, estas características hicieron de la metodología adoptada por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas un método híbrido, puesto que conjugaba elementos propios de otras aproximaciones: la de planeamiento basado en amenazas, basado en escenarios (mencionando, pero sin definir actores e hipótesis de conflicto) y basado en capacidades militares.

En ese sentido, se establecieron áreas de capacidad no excluyentes con el objeto de cubrir todo el espectro que necesitan las Fuerzas Armadas para ser empleadas: a) Comando, Control, Comunicaciones, Inteligencia e Informática (C3I2); b) Movilidad táctica y estratégica; c) Vigilancia y reconocimiento; d) Sostén logístico; e) Desarrollo de operaciones; f) Protección de fuerzas y objetivos estratégicos; g) Apoyo Ecológico, Científico, Humanitario y de Misiones de Paz. Tenían como antecedente lo definido por el Decreto N° 1691/2006 en cuanto a las capacidades¹⁰⁵, aunque las dos últimas no se preveían en esa norma.

Poco tiempo después, el jefe del EMCO resolvió aprobar una estructura de administración y de responsabilidades para la orientación, ejecución y supervisión del Planeamiento Estratégico Militar, a través de la Resolución N° 166/2008¹⁰⁶. Esa norma creó una Comisión de Planeamiento Estratégico

104 Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (2008).

105 El decreto destaca las capacidades de vigilancia, el comando, control, comunicaciones, informática e inteligencia, movilidad táctica y estratégica en el ámbito de territorio nacional, sostén logístico, y también las relacionadas al concreto desarrollo de las operaciones militares de combate.

106 Resolución del jefe del EMC N° 166, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República Argentina, 2 de junio de 2008. En 2009, la Directiva N° 9 del jefe del EMCO complementó esa resolución.

Militar¹⁰⁷ como instancia permanente para abordar las actividades y documentos derivados del planeamiento y, además, se creó una Comisión de Seguimiento¹⁰⁸, para asistir al jefe del EMCO y garantizar la articulación del ciclo. Es notorio que una de las definiciones que dio ese documento fuera que el CPDN abarcaba el planeamiento estratégico militar y el planeamiento de recursos, siendo que el primero es responsabilidad del jefe del EMCO con asesoramiento de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas y del Comando Operacional (COPERAL), y el segundo (un plan de recursos financieros, humanos y materiales, que permita la implementación de las operaciones y las capacidades militares), responsabilidad del Ministerio de Defensa¹⁰⁹.

Por último, se ordenaba al subjefe del EMCO realizar las modificaciones en la estructura orgánica del EMCO en virtud de satisfacer la dinámica del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. No obstante, sin formularse reformas mayores a la estructura orgánica ni a la dotación de personal –tanto por la cantidad disponible como por la locación de los especialistas en ciertas temáticas–, la Comisión de Planeamiento se valió de los Grupos de Trabajo (GT) temáticos, creados específicamente para desarrollar las tareas contribuyentes a la elaboración de los documentos de planeamiento. Por fuera de la Comisión de Planeamiento, el jefe del EMCO también se valió de la opinión técnica del Gabinete de Estrategia Militar del EMCO¹¹⁰ para evaluar los documentos antes de ser elevados al Ministerio de Defensa¹¹¹.

Finalmente, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas adelantó el trabajo de elaboración de la Directiva de Elaboración del Planeamiento

107 Dicha comisión estaría presidida por el titular de la Jefatura V – Planeamiento Estratégico y Políticas del EMCO, con responsabilidad sobre la orientación, armonización y racionalización sistémica del ciclo, y sería integrada también por los equivalentes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas y del COPERAL.

108 Sería presidida por el subjefe del EMCO e integrada por los titulares de las distintas áreas del EMCO.

109 Principalmente, de la Secretaría de Planeamiento.

110 El Gabinete de Estrategia Militar fue creado por Resolución N° 158/2008 del jefe del EMCO en cumplimiento de las modificaciones orgánicas que la Resolución 546/2008 del Ministerio de Defensa le impuso. Entre sus responsabilidades, se destaca que para el CPDN debía evaluar y proponer al JEMCO (jefe del EMCO) durante el proceso de planeamiento por el criterio de capacidades, además de modificaciones de los aspectos metodológicos pertinentes al planeamiento en curso para transformar el Instrumento Militar y mantener una vinculación con el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano”.

111 En el ámbito del Ministerio de Defensa, una instancia técnica similar fue creada por el Decreto N° 763 de mayo de 2008: el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEEPADE) “Manuel Belgrano”. Su objetivo fue centralizar la producción de conocimiento sobre temas estratégicos para contribuir a la toma de decisiones y al planeamiento estratégico de la Defensa Nacional.

Estratégico Militar (DEPEM).

La Directiva de Política de Defensa Nacional

Con ese andamiaje como base se promulgó la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) 2009 a través del Decreto N° 1714/2009, lo que dio inicio formal al primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN). Los dos años que habían pasado desde la aprobación del CPDN sirvieron para la incorporación de normas y herramientas operativas que facilitarían su concreción al interior de la Cartera de Defensa. Desde otro punto de vista, en ese intervalo también es posible identificar un contexto institucional signado por especulaciones y tensiones alrededor de la modernización del área que se estaba realizando.

La Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) 2009 fue elaborada en el Ministerio de Defensa y elevada al Poder Ejecutivo Nacional (PEN), previa intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores. En efecto, la DPN 2009 comenzó a trabajarse en el ámbito de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos Militares a cargo de Germán Montenegro, el cual no solo coordinaba el trabajo, sino que también intervenía en la redacción. El equipo estaba conformado por sus asesores José Luis Sersale y Daniel Rodríguez, y una comisión *ad honorem* que aportaba ideas y que estaba integrada por: Marcelo Saín, Luis Tibiletti, Ernesto López, José María Ugarte y Rubén Montenegro. El borrador inicial se trabajó al mismo tiempo que se escribía la Reglamentación de la Ley de Defensa y, en este proceso, José Luis Sersale interactuaba directamente con Germán Montenegro, quien giraba el borrador y recibía aportes de la Comisión, trasladándoselos a José Luis Sersale. A medida que las incumbencias de la Subsecretaría se fueron ampliando y complejizando, al punto tal que Germán Montenegro funcionaba como un viceministro en los hechos, José Luis Sersale pasó a interactuar directamente con la comisión en la persona de Rubén Montenegro, quien le pasaba los borradores al subsecretario. Cuando José Luis Sersale renunció, a fines del 2007¹¹², la interacción entre el subsecretario y la comisión quedó a cargo de Daniel Rodríguez¹¹³.

112 Volvería como Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar a principios del 2008.

113 Entrevista reservada con Fuente J (civil), 15 de abril de 2021, Buenos Aires.

La DPDN 2009 quedó estructurada en tres capítulos y fue aprobada por el Decreto N° 1714/2009¹¹⁴.

En la primera parte, dedicada al escenario global y regional, la DPDN sostenía que el escenario post Guerra Fría, en el marco de la globalización, atravesaba un contexto de incertidumbre estratégica, de liderazgos difusos y conflictos novedosos producidos por actores no estatales, con ausencia de un consenso general sobre un orden global basado en la seguridad, y el alarmante empleo de políticas de poder y conductas unilaterales no respetuosas del derecho internacional que debilitaban las prácticas multilaterales. En este marco, se destacaba la posición hegemónica estadounidense en el ámbito militar que fortalecía sus acciones políticas en todo el mundo y, en particular, en la agenda de seguridad y defensa. Asimismo, se observaba que ciertas regiones eran críticas, mientras que otras no. De esta manera, América del Sur era destacada como clara zona de paz frente a regiones como Medio Oriente y el Sudeste Asiático, donde los conflictos armados persistían. Además, en Suramérica se observaba un creciente proceso de integración regional en lo económico y comercial, que fue favorecido con la restauración democrática a partir de la década de 1980. Obviamente, se destacaba la existencia del enclave colonial del Reino Unido sobre el territorio argentino en las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, sin considerarlo como un factor de conflicto militar dado que la Constitución Nacional había establecido la vía diplomática para la resolución de la disputa de soberanía sobre las islas, sin que la DPDN llegara a convertirlo en una hipótesis de conflicto.

En virtud de lo expuesto, la República Argentina no identificaba eventuales agresores militares externos estatales identificados con un Estado de forma específica. Bajo esta concepción, la aplicación del método de planeamiento basado en capacidades le permitía la construcción de un modelo de fuerzas militares acorde a un ambiente estratégico de incertidumbre que, pese a no identificar a un enemigo en particular, no renunciaba a la capacidad de organizar su defensa nacional de manera autónoma para enfrentar, de ser necesario, a un eventual agresor estatal militar externo. Esta definición, y la expresión “conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal¹¹⁵ (AEME), además del cambio de metodología de planeamiento, generaron complicaciones en el proceso del planeamiento estratégico militar. Esto se

114 El artículo 3° del Decreto N° 1729/2007 dispone que la DPDN debía tener tres capítulos específicos: a) un diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional; b) una explicitación de la concepción y posicionamiento estratégico nacional en materia de defensa y de los lineamientos centrales de la política de defensa nacional; c) la determinación, el establecimiento y/o la actualización de los parámetros y criterios que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas de la Nación.

115 Decreto N° 1691/2006.

debe a que no había experiencia en el planeamiento por capacidades y a que se tomó literalmente la expresión señalada, sin realizar una evaluación de probabilidades de ocurrencias de las potenciales AEME. De ahí las críticas que formularon algunos militares y académicos, de manera errónea, porque entendían que el planeamiento por capacidades generaba unas Fuerzas Armadas más costosas porque debía dar cuenta desde una amenaza nuclear-bacteriológica-química hasta una convencional¹¹⁶.

Por otra parte, la DPDN 2009 mencionaba “situaciones de conflicto y/o enfrentamiento interestatales o intermésticos derivadas de crisis alimentarias, competencias por recursos escasos o riquezas naturales, confrontaciones étnicas, religiosas y/o raciales o del desarrollo transfronterizo de actividades criminales tales como el terrorismo, narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas pequeñas, convencionales y de destrucción masiva, entre otros”¹¹⁷. En este sentido, es importante destacar que, si bien la DPDN 2009 reconocía la existencia de factores que incidían en la seguridad internacional, de naturaleza no estatal y con ámbito de actuación en el nivel transnacional o intranacional, sostenía claramente que estas, por su complejidad y su forma dinámica, no eran hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas. A su vez, la DPDN 2009 daba cuenta de otros acontecimientos complejos que también ocurrían en diversos escenarios y con diferente intensidad, derivados de catástrofes naturales o situaciones de emergencias humanitarias, y que podían demandar elementos militares para contribuir en su gestión y contención en un amplio espectro de actividades operacionales.

En el segundo capítulo, la DPDN 2009 sostenía que el Estado argentino adoptaba una actitud y posicionamiento estratégico de defensiva. En este sentido, se establecía a la paz como un bien estratégico para la política exterior y de defensa, en acuerdo con la concepción de legítima defensa de la Carta de las Naciones Unidas. Esta política de defensa tenía un carácter autónomo, por un lado, y cooperativo por el otro, tendiente a consolidar los niveles de confianza mutua alcanzados.

En el tercer capítulo se planteaban las directrices para el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO) y las Fuerzas Armadas. Con respecto al primero, la DPDN 2009 expresó la necesidad de fortalecer y consolidar el pleno y efectivo gobierno político de la Defensa Nacional. Para ello, instruyó al Ministerio de Defensa atender la implementación efectiva de la política de defensa en sus diversos aspectos, entre los que destacaba la ejecución del Ciclo de Planeamiento de la Defensa

116 Entrevista reservada con Fuente X (civil), 17 de agosto de 2018.

117 Decreto N° 1714 DPDN 2009.

Nacional (CPDN) y el logro de un efectivo accionar militar conjunto. En tal entendimiento, el EMCO debía actualizar la doctrina conjunta, los planes, manuales, reglamentos, programas y procedimientos a fin de asegurar y facilitar el accionar militar conjunto de las Fuerzas Armadas.

En cuanto al Planeamiento Estratégico Militar, la DPDN insistía en su realización conforme al criterio de capacidades para la obtención de una “fuerza activa sustancial”¹¹⁸, para lo que se exigía una definición respecto del conjunto de prioridades y, por ende, de la formulación de los parámetros de distribución de la inversión en materia de defensa. Para tal fin, también se ordenó a las Fuerzas Armadas que elevaran al EMCO, de manera regular, un informe preciso y detallado sobre la totalidad de los medios militares disponibles en sus ámbitos respectivos, y que luego realizaran una actualización semestral de esa información.

En cuanto al EMCO, la DPDN estableció que su tarea prioritaria era la implementación y la eficiente consecución del CPDN, la gestión e integración de la información para el Planeamiento Estratégico Militar y la supervisión, integración y estandarización del conjunto de reglas y procedimientos de las fuerzas relativas al empleo de los medios militares. De manera similar, en atención a la implementación del nuevo modelo de planeamiento, el EMCO debía proponer su reestructuración integral y, concurrentemente, los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas debían hacer lo propio a través de lo establecido por el Planeamiento Estratégico Militar del EMCO.

De tal forma, la DPDN 2009 era resultado de las vulnerabilidades enunciadas en el diagnóstico realizado por el CODENA, impartiendo pautas vinculadas a ello para el Ministerio de Defensa, el EMCO y las Fuerzas Armadas. Al respecto, definió los elementos esenciales que son base del planeamiento, como el diagnóstico y apreciación de tendencias del escenario de defensa y seguridad regional y global, los riesgos y las amenazas actuales, próximas y a largo plazo, aunque careció de lineamientos presupuestarios que permitieran el armado de un planeamiento militar de mediano y largo plazo, independientemente de la pauta presupuestaria ordinaria.

¹¹⁸ Sintéticamente, la fuerza activa sustancial expresa la mínima organización que se precisa para enfrentar la incertidumbre relacionada con la capacidad de referencia, con el mínimo esfuerzo que garantice su operación sistémica, el dominio del *know how* técnico-táctico y la posibilidad que ésta obre como célula de una fuerza de mayor magnitud y con idénticas aptitudes.

El Nivel Estratégico Militar: de la DEMIL al PROCAMIL

Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM)

Siguiendo a la DPDN 2009, la Directiva de Elaboración para el Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM) hacía énfasis en que el Instrumento Militar del Sistema de Defensa Nacional debía estructurar su organización y funcionamiento de acuerdo con su misión principal, siendo la misma el criterio primario y ordenador de su diseño, organización y empleo. Añadía que toda misión complementaria no debía perjudicar o afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de la misión principal. Asimismo, consideraba la existencia de restricciones legales para la generación de capacidades de las misiones subsidiarias asignadas.

Por otro lado, una de las actividades preliminares que disponía para el planeamiento estratégico militar era abordar, en el corto plazo, la reglamentación de la normativa relativa a la movilización para atender los requerimientos de la Defensa Nacional. Esto es en función del alcance, magnitud y esfuerzo emergentes de las misiones relacionadas con la defensa de la integridad y soberanía de los espacios de la jurisdicción, y los recursos humanos y materiales a ser afectados. Resulta curiosa esa disposición teniendo en cuenta que en ninguno de los apartados de la DPDN 2009 se menciona la cuestión de la movilización. También se exponían las consideraciones generales sobre el MIRILADO (acrónimo de los factores constitutivos de las capacidades militares, es decir, Medios, Infraestructura, Recursos Humanos, Inteligencia, Adiestramiento, Logística y Organización) y particulares sobre cada uno de esos factores siguiendo lo dispuesto en el Decreto N° 1729/2007.

Al analizar los criterios operativos, funcionales y de integración conjunta, afirmaba que el modelo que las Fuerzas Armadas debían seguir era aquel con una adecuada flexibilidad estratégica y adaptabilidad a las modificaciones sustantivas que pudieran darse en el entorno de seguridad internacional. Asimismo, añadía que ese documento materializaba los lineamientos básicos sobre el Instrumento Militar que incidirían en la visión sobre su evolución y objetivos.

En lo que respecta a escenarios, tendencias y conmociones, la DEPEM definía que las tendencias son consideraciones del rumbo futuro extrapolado de un determinado tema, sobre la base de una determinada comprensión del mismo y de los factores que probablemente influyan en su futuro. Así,

consideraba que las tendencias globales son complejas en cuestiones de seguridad internacional. Señalaba el incremento en la asimetría interestatal, la existencia de diferendos interestatales irresueltos, la presencia de actores de carácter transnacional, la hegemonía de Estados Unidos de América, el agotamiento de los recursos naturales y el aumento de la inseguridad alimentaria, entre otras. Por su parte, para las conmociones, estimaba que eran acontecimientos que modificaban la evolución a futuro de las tendencias y, al hacerlo, socavaba los supuestos que sustentan las políticas actualmente implementadas.

En cuanto a la situación global y regional son varias las similitudes que presentaba respecto a la DPDN 2009, entre las cuales se distinguen el rol y la clara hegemonía de Estados Unidos a partir de las asimetrías interestatales, conflictos a causa de disputas étnicas, religiosas o políticas, la continuidad de enclaves coloniales, el incremento de retrocesos para el sistema multilateral por parte de las Naciones Unidas, entre otras. En referencia a la situación regional, también dejaba explícito que América del Sur se caracterizaba por ser una zona de paz, aunque presentaba ciertos diferendos territoriales. Con otra perspectiva, se apartaba de la DPDN 2009 al subrayar la generalización del empleo de agresiones a la soberanía territorial de los Estados como medio de resolución de diferendos y protección de intereses, sin especificar en qué escenario acontecía dicho fenómeno, y el incremento de las actividades transnacionales desestabilizantes que implicaba. Por ejemplo, la degradación del normal funcionamiento de las estructuras que sustentan la existencia de los Estados nación, la ruptura del compromiso de mantener a la región como zona de paz, la potenciación de conflictos separatistas y la ruptura del status quo establecido por el Tratado Antártico.

En cuanto a las capacidades, este documento identificaba seis áreas: a) Comando y control, comunicaciones, guerra electrónica, seguridad de la información e informática; b) Movilidad táctica y estratégica; c) Vigilancia, reconocimiento e inteligencia; d) Sostén logístico; e) Operaciones asociadas a la misión principal; f) Identificación de capacidades y determinación de medios para las misiones subsidiarias del Instrumento Militar. Si bien pueden advertirse ciertas similitudes nodales, en este documento las áreas de capacidad sufren nuevas modificaciones respecto de las definidas por el Decreto N° 1691/2006 y la PC 20-09.

Por sus implicancias, fue aprobada finalmente por Resolución Ministerial N° 1338/2009. Concluida y aprobada la DEPEM, el EMCO comenzó con la elaboración del planeamiento estratégico militar propiamente dicho, plasmado en la producción de los sucesivos documentos hasta la elevación del PROCAMIL al Ministerio de Defensa.

La Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL)

Merece señalarse que, mientras el Decreto N° 1729/2007 definió al paso consecutivo de la DEPEM como el abocado a elaborar la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL), la PC 20-09 lo redefinió en dos etapas divididas: primero, la Apreciación Estratégica Militar y, de forma subsiguiente, la Resolución Estratégica Militar.

A partir de lo expresado en la DEPEM, la AREMIL estableció un diagnóstico y apreciación de la situación estratégica militar y una resolución para el cumplimiento de la misión del Instrumento Militar y de los objetivos oportunamente definidos por el Poder Ejecutivo Nacional. Las herramientas conceptuales del planeamiento estratégico militar que se utilizaron fueron los ambientes geoestratégicos diferenciados, la conceptualización de tendencias y conmociones, de agresores genéricos, de amenazas militares y de áreas de capacidades, las cuales fueron explicadas y detalladas.

En la AREMIL, las tendencias detectadas eran más numerosas que en los documentos antecedentes, destacando el rol de la tecnología y de la consecuente brecha tecnológica entre Estados. No obstante, siguiendo la DPDN 2009, se indicaba que en la región predominaba la voluntad de mantener América del Sur como una zona de paz, a pesar de que persistían en algunas disputas interestatales dadas por las grandes áreas de recursos naturales y los enclaves coloniales subsistentes. Además, ambos documentos coincidían en el compromiso generalizado con los esquemas de seguridad global y regional, pero se diferenciaban en el caso de las conmociones. En suma, se observaban diferencias en cuanto a la apreciación de las conmociones, dividiéndolas entre conmociones globales y regionales. La AREMIL también se aparta de la DPDN 2009, pese a que diferencia los escenarios globales y regionales, dado que incorpora a las “Nuevas Amenazas”, tales como el terrorismo y el narcotráfico.

Por su parte, la Resolución Estratégica Militar exponía los lineamientos generales para el diseño del Instrumento Militar, determinando las capacidades militares conjuntas por escenario y por incertidumbre y su prelación a corto, mediano y largo plazo, estableciendo diferentes fases: a) Estabilización (se despliegan capacidades militares, se sostendrían esfuerzos operacionales y se alcanzarían grados de respuesta); b) Diseño (diseño de capacidades militares mediante la recuperación y el desarrollo de nuevas); c) Evolución (transformación y evolución para todos los plazos a fin de alcanzar la superioridad tecnológica).

Paralelamente, el documento daba pautas generales para tener en cuenta

en cuestiones de despliegue, y destacaba los efectos a los que el accionar del Instrumento Militar se debía direccionar. En síntesis, definiciones tales como una actitud estratégica defensiva, el control efectivo en espacios nacionales, el especial énfasis en áreas de frontera y objetivos de interés estratégico, la aptitud para operar en toda la variedad de ambientes y los estándares mínimos de interacción multilateral, se ven aquí reflejados.

Por otro lado, en el mencionado documento, el EMCO indicaba los criterios de organización del nivel estratégico operacional, es decir, del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas. Si bien, la organización del Comando Operacional no es un aspecto señalado en ninguno de los documentos descriptos anteriormente, corresponde su organización a este nivel, pero con la aprobación del Ministerio de Defensa.

La Directiva Estratégica Militar (DEMIL)

La Directiva Estratégica Militar (DEMIL), siguiendo la doctrina del EMCO, debía ser orientadora para la planificación del corto, mediano y largo plazo. En ese sentido, tal como precisa la PC 20-09, debía conciliar las decisiones más abstractas, propias de la maniobra estratégica, con las resoluciones de mayor detalle, propias de la táctica o el soporte operativo. Por lo tanto, se trataba de obtener un documento con características concurrentes, dado que todos los niveles (superiores y subordinados) debían interactuar y avanzar de forma simultánea para su concreción.

Sobre lo producido en esta etapa, debe mencionarse que la DEMIL-CP nombraba al Comando Operacional de las Fuerzas Armadas como el órgano natural del planeamiento y conducción de las operaciones al nivel Estratégico Operacional, tanto en tiempos de paz como en situaciones de conflicto armado, hasta que el Poder Ejecutivo Nacional determinara la creación de otros comandos operacionales, definición que es retomada oportunamente por la Directiva del Comandante Operacional Conjunto N° 08/2010 "S". Así las cosas, la Directiva Estratégica Militar de Corto Plazo (DEMIL-CP) 01/2010 "S" actuó como antecedente del citado documento de nivel operacional.

Asimismo, instrucciones complementarias a la Directiva Estratégica Militar de Corto Plazo (DEMIL-CP) 01/2010 "S", al igual que en la Directiva del Comandante Operacional Conjunto N° 08/2010 "S", explicitaban cada uno

de los sectores estratégicos con los que se divide el territorio nacional. Cabe notar que, en ambos documentos se explicitan las áreas que conformarán cada uno de los sectores estratégicos con los que se divide el total del territorio nacional.

Por su parte, para el mediano plazo, la DEMIL debía definir los escenarios, los objetivos estratégicos, la maniobra y las misiones militares, junto con las capacidades requeridas para su cumplimiento.

Por otra parte, la Directiva Estratégica Militar de Largo Plazo (DEMIL-LP) 01-2/2010 “S”, en uno de sus primeros apartados, expone el análisis del conflicto futuro (que proviene de la Apreciación Estratégica Militar), íntimamente relacionado con el largo plazo. Así, se presentan algunas tendencias: la guerra tradicional como aquel evento que evidenciará una marcada asimetría operativa-tecnológica, el incremento de potenciales agresores de distinta naturaleza (estatal y no estatal), la presencia de un nuevo espacio de conflicto configurado en el ciberespacio, el aumento de conflictos a partir de tensiones por el acceso a recursos básicos de supervivencia y desarrollo humano, el desarrollo de tecnología de la información y su subsiguiente dependencia por parte de los Estados-Nación.

Finalmente, si bien la Directiva Estratégica Militar orienta el desarrollo del modelo de fuerzas, esta no presentaba definiciones de áreas de capacidad.

El Plan Militar de Corto Plazo (PMCP)

El Decreto N° 1729/2007 estableció que el Plan Militar de Corto Plazo fuera el documento que determinaría la forma de empleo del Instrumento Militar con el despliegue de fuerzas y las capacidades militares existentes, como así también los riesgos estratégicos emergentes de tal situación. Este debía materializarse con la elaboración de los planes que anunciarían el empleo efectivo de las Fuerzas Armadas, en los escenarios y según las pautas establecidas en la DPDN, y sobre la base de los recursos existentes. Consiguientemente, debía haber un planeamiento contribuyente que estuviera compuesto por los Planes de Apoyo (PA) desarrollados por los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas.

Una vez que fueran obtenidos los pertinentes planes estratégicos operacionales, se daría lugar a la promulgación del PMCP por parte del EMCO. Paralelamente, los Estados Mayores Generales debían confeccionar los pla-

nes de apoyo a las operaciones, que tenían que exponer las capacidades a mantener por incertidumbre. Por último, la distancia entre las misiones y las capacidades del Instrumento Militar existentes, tanto del Comando Estratégico Operacional como de los Estados Mayores Generales, derivarán en la consolidación del PMCP.

La falta de precisión del Decreto N° 1729/2007 se trasladó también a la publicación, señalando al PMCP como parte del planeamiento de nivel Estratégico Militar. Esta “zona gris” del PMCP conllevó a que en su proceso confluyeran actores correspondientes al nivel Estratégico Militar y, mientras que probablemente también tenía que entender e intervenir en etapas de formulación anteriores y en su ejecución, al nivel Estratégico Operacional. Así el PMCP, tal como se encuentra teóricamente formulado, tenía naturaleza estratégico-militar, aunque contenido operacional, lo cual acarreó dificultades en la elaboración de ese documento y en la aplicación de los planes resultantes en la actividad operacional conjunta.

Así, tanto de nivel Estratégico Nacional como a nivel Estratégico Militar, el CPDN no contó con el documento que compilara el PMCP. No obstante, se elaboró la Directiva del Comandante Operacional Conjunto N° 08/2010 “S” (Formulación de planes de campaña esquemáticos - Nivel Estratégico Operacional - Contribuyentes a la DEMIL N° 01/2010 “S”). Ese documento, congruente con la DEMIL-CP (por ejemplo, en categorías de fuerza y en los grados de alerta), presenta como propósito el establecer los lineamientos generales para orientar a los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas en la elaboración de los planes de apoyo y planes de operaciones contribuyentes al planeamiento estratégico operacional¹¹⁹.

Es necesario diferenciar ambos documentos. Por un lado, el PMCP establece la utilización del Instrumento Militar en un plazo de tres años, como dicta el Decreto N° 1729/2007 y, en este sentido, sirve de orientación para saber qué medios hay que recuperar, modernizar o incorporar en el corto plazo. Por otro lado, la Directiva del Comandante Operacional brinda una “foto actual”, que debería renovarse anualmente. Sin embargo, este último documento no fue aceptado por el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, no se contó con un documento que estableciera cómo sería utilizado el esfuerzo militar con los medios disponibles en caso de una agresión militar externa¹²⁰.

119 Directiva del Comandante Operacional Conjunto N° 08/2010 “S”, contribuyente a la Directiva Estratégica Militar de Corto Plazo N° 01/2010 “S” (DEMIL-CP) (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas: 2010).

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

El Plan Militar de Mediano Plazo (PMMP)

El Plan Militar de Mediano Plazo (PMMP) tenía que vincular escenarios y tendencias y capacidades militares para cumplir las misiones asignadas en cada uno de ellos (juicio por escenarios y el juicio por incertidumbre), y elaborar el plan dirigido a mantener, modernizar, incorporar o eliminar esas capacidades. En síntesis, debía identificar los cambios necesarios a las capacidades existentes y articular requerimientos de nuevas capacidades militares. Su carácter indicativo y su amplitud variable se definían en la medida en que sus definiciones sobre las capacidades dependían de los tiempos de obtención, de los procesos técnicos, presupuestarios y financieros vinculados con cada una de estas.

Merece ser notado que en varios pasajes de la PC 20-09 existe una velada identificación del PMMP con el PROCAMIL. Por tal motivo, se señalarán algunas de sus características en el apartado perteneciente a este último documento.

El Plan Militar de Largo Plazo (PMLP)

El documento definía una visión estratégica y de desarrollo del Instrumento Militar a largo plazo, así como las acciones que atendieran a la evolución del escenario estratégico y los avances tecnológicos que generasen efectos en los objetivos estratégicos militares asignados a las Fuerzas Armadas. Por tal motivo, se definían también áreas de capacidad, a los efectos de asegurar la sustentabilidad y consecución de las actividades de investigación y desarrollo militar.

En este sentido, el Proyecto de Plan de Largo Plazo seguía los lineamientos de definir objetivos estratégicos que debían reflejarse en los programas transversales sistémicos abordados por el sistema de ciencia y tecnología. A su vez, debían estar relacionados con las tecnologías del ciberespacio, con el dominio del ciclo aeroespacial de la defensa, con la supervivencia a ingenios de destrucción masiva, con las tecnologías independientes del aire aplicadas a la propulsión de plataformas militares, con la logística antártica, con la protección del medio ambiente, con el sistema de armas y municiones y, por último, con la transformación e innovación de las capacidades militares.

En referencia a las misiones subsidiarias, mencionaba como objetivo estratégico la protección del medio ambiente, indicando que el calentamiento global y la contaminación conllevan una progresiva degradación de los recursos naturales, y que, por ello, resulta indispensable que se incluyan criterios de sustentabilidad ambiental en el diseño, organización, desarrollo, empleo y sostenimiento del Instrumento Militar.

Con respecto a los factores constitutivos de cada capacidad, se hacía mención del MIRILADO, detallando de acuerdo a cada uno de los factores y lo que se entiende por ellos, en términos de planeamiento a largo plazo. Continuando con los lineamientos que hacían a la actitud estratégica defensiva adoptada por el país, el PMLP indicaba que las actividades relativas a la vigilancia y al control de los espacios jurisdiccionales y la vigilancia de los espacios de interés a la maniobra estratégica militar —especialmente en los espacios ultraterrestres, marítimos, insulares, fluviales y subyacentes— serían sumamente importantes.

Por otro lado, designaba como efectos deseados para el desarrollo y evolución del Instrumento Militar la confirmación de la disponibilidad de recursos que contribuyeran a acompañar la sustentabilidad y previsibilidad del proceso de transformación y evolución para todos los plazos y alcanzar la superioridad tecnológica y capacidad de producción para la defensa en áreas sensibles.

El Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL)

El PROCAMIL que se elevó al Ministerio de Defensa terminó siendo una edición reducida del PMMP. En cuanto a la correlación entre el PROCAMIL y el PMMP, se destaca que los anexos del PROCAMIL repiten sistemáticamente lo escrito en el Plan de Mediano Plazo. De esta manera, el PMMP, tal como parecería asimilar la PC 20-09, definía el modelo posible de evolución de las Fuerzas Armadas.

La materia constitutiva del PROCAMIL presentaba una confusión conceptual, debiendo solo intervenir, desde el punto de vista técnico-militar, en la definición y argumentos sobre cuáles son las capacidades requeridas para cumplir de modo satisfactorio con la misión principal de las Fuerzas Armadas. Es decir, el modelo deseable del Instrumento Militar que debe exponer el PROCAMIL no es lo mismo que el modelo que determinará cuáles son

las opciones para satisfacer las capacidades militares necesarias para que la misión principal pueda ser formalizada.

Además, el PROCAMIL se apartaba del diseño conjunto, sosteniendo de la unidad de comando la especificidad, la interoperabilidad y la compatibilidad y complementariedad de las Fuerzas Armadas con el objeto de alcanzar el accionar militar conjunto. En consecuencia, se advierte que no plasmaba la naturaleza conjunta e integrada de las Fuerzas Armadas a la que hace referencia toda la normativa de Defensa Nacional. Tampoco se respetaba la estructura orgánica y las responsabilidades que tiene cada uno de los integrantes del Sistema de Defensa Nacional, dejando en manos de los Estados Mayores Generales tareas que corresponden al EMCO, en tanto es el máximo exponente de “integración y estandarización del conjunto de reglas, procesos, procedimientos, funciones, servicios y actividades relativos al uso o empleo de los medios militares, así como también al fortalecimiento y a la consolidación de las capacidades operacionales”¹²¹. Asimismo, si bien la DPDN 2009 hacía referencia a la actitud estratégica defensiva y al énfasis que la política de Defensa Nacional hace sobre la región suramericana y en relación con las hipótesis de conflicto, el PROCAMIL incluía información que se desviaba de esa disposición, añadiéndose que, de alguna manera, equiparaba la misión principal con las misiones subsidiarias.

No obstante, en línea con lo expresado por el Decreto N° 1691/2006, auspiciaba la adecuada capacidad de control de todos los espacios de jurisdicción en sus tres ámbitos: tierra, mar y aire. En cuanto a las misiones subsidiarias, el PROCAMIL las especificaba, sosteniendo que son identificadas con: la participación en operaciones multilaterales de paz, la participación en operaciones relacionadas a la Seguridad Interior previstas por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, la asistencia a países amigos o a la comunidad en casos de desastres naturales, la participación en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional, la contribución al afianzamiento de los derechos soberanos argentinos en el sector antártico y, por último, el cumplimiento con la totalidad de las responsabilidades específicas por los tratados, acuerdos y legislación internacional que son firmados y respetados por la República Argentina. De esta forma, también iba más allá de lo que la normativa, en la que se sustentaba su elaboración, definía como misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas.

121 Decreto N° 727/2006, Boletín Oficial de la República Argentina, 12 de junio de 2006.

La supervisión del nivel Estratégico Nacional: del PROCAMIL al PLANCAMIL

A principios de 2010, renunciaron el Secretario de Estrategia y Política Militar, Germán Montenegro, y el Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, José Luis Sersale. En su reemplazo, la Ministra de Defensa, Nilda Garré, nombró a Gustavo Sibilla y Juan López Chorne, respectivamente, quienes permanecieron en los cargos hasta diciembre de 2010, cuando Garré fue designada como Ministra de Seguridad. Durante ese año no se ejerció la supervisión del planeamiento estratégico militar. Esta decisión se reflejó en el PROCAMIL¹²².

La supervisión por parte del Ministerio de Defensa se vio afectada por los cambios producidos en su interior. Es por esto que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas continuó trabajando en el planeamiento con el acervo que ya se poseía y, de esa manera, pudo llegar a un PROCAMIL que se desviaba del PLANCAMIL, simplemente por una ruptura en el proceso de supervisión a partir de febrero de 2009 y porque no hubo cambios doctrinarios que adaptaran el planeamiento al –valga la redundancia– planeamiento basado en capacidades.

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