
PROSPECTIVA DE LA DEFENSA

BARI DEL VALLE SOSA*

Introducción

A lo largo de estas jornadas, diferentes sectores relacionados con la seguridad del Estado han expresado sus perspectivas acerca de los problemas asociados con el control de los espacios, la producción para la Defensa y el escenario futuro. Me toca, en este marco, aportar a la discusión desde un componente central pero no exclusivo de la Defensa como son las Fuerzas Armadas.

Mucho se ha dicho últimamente, en particular desde la trágica desaparición del submarino ARA San Juan, sobre las limitaciones que enfrentan nuestras Fuerzas Armadas, especialmente en materia de medios y recursos operativos. La situación actual es resultado de casi cuatro décadas de recortes permanentes, que fueron realizados sobre la marcha, sin una reformulación integral de la Defensa. Las consecuencias de estas políticas, con sus aciertos y errores, conforman nuestra realidad actual, y debemos trabajar a partir de ella. Mantener el statu quo no es una opción.

* Teniente General "VGM". Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Formado en Infantería, participó en la Guerra de las Malvinas. Entre otras funciones, fue director del Colegio Militar de la Nación y director general de educación del Ejército.

Enfrentamos entonces el doble desafío de cumplir las misiones del presente con recursos limitados, y al mismo tiempo sentar los primeros pasos de un proceso de modernización ya impostergable. Así, en una primera instancia, planteamos reconvertir a las Fuerzas Armadas para reparar los desajustes de un achicamiento desordenado y hacer más eficiente y eficaz el uso de los recursos para el cumplimiento de la misión. En forma paralela, trabajamos en una hoja de ruta que nos permita acercarnos a unas Fuerzas Armadas preparadas para enfrentar un futuro más complejo e incierto en el mediano y largo plazo.

El proceso que planteamos exige dos miradas casi obvias. Por un lado, miramos nuestro espacio: qué pasa en el mundo, qué sucede en la región, cómo se presentan las amenazas, riesgos y desafíos en el territorio argentino. Por otro lado, miramos la probable evolución de estos procesos, las tendencias, y la posibilidad de nuevos retos.

Contamos con algunas ventajas para encarar este doble proceso. Una de ellas es el éxito obtenido en la construcción de la paz regional desde la década de 1980. Hoy, tenemos en Sudamérica una situación de estabilidad interestatal que todos trabajamos para construir y mantener, y que sigue siendo uno de los lineamientos de nuestra Defensa. Pero esta situación no puede impedirnos ver el creciente deterioro de la seguridad internacional, que anticipa un futuro más convulsionado, en el cual la dinámica regional se ve afectada por conflictos relacionados con la desigualdad, el narcotráfico, el terrorismo y otros delitos de naturaleza transnacional, lo que la convierte en una zona de alta conflictividad e históricamente muy vulnerable a los fenómenos externos.

Sistema internacional

En el plano internacional, las bases del multilateralismo, sobre el que se basa nuestra posición estratégica, se tornan cada vez más inestables por la creciente competencia interhegemónica. Estados Unidos, la potencia que lideró la construcción del orden del pre-

sente, retiene aún el predominio militar, pero enfrenta múltiples desafíos. Hace más de una década se encuentra involucrado en situaciones de conflicto en Medio Oriente, África y partes de Asia. En estos escenarios se evidencian modalidades de guerra que, sin ser novedosas, presentan una innovadora combinación de métodos, actores y tácticas: operaciones militares y no militares, actores estatales y no estatales, tácticas convencionales y no convencionales, incluyendo el terrorismo, el cibercrimen y la propaganda. Descriptas como guerras híbridas, suponen límites mucho menos definidos entre la guerra y la paz. Además, crece el temor de una escalada en Europa y Asia. EE.UU. ha definido en su última Estrategia de Defensa (2018) que enfrenta la reemergencia de una competencia estratégica de larga duración con Rusia y China.

Esta competencia se plantea, por ahora, como un permanente desafío al orden establecido, por el cual las potencias emergentes buscan imponer su propia visión del mundo, y ya no ajustarse a las reglas vigentes. “Nuevas reglas o ninguna regla”, es el mensaje. En la carrera por la hegemonía, se combinan las dinámicas híbridas ya descriptas con armamento de nueva generación. Se juega fuertemente en los espacios cibernético y espacial.

Aunque parezcan escenarios lejanos, las primeras movidas de esta puja no dejarán a nadie afuera, ya que se dan en los espacios comunes, como el mar, el ciberespacio, el aeroespacio y el espacio exterior. Éstas repercutirán en las áreas polares como la Antártida y tendrán en los recursos naturales un centro de atención inevitable.

Tenemos entonces, en el gran juego global, reglas de juego discutidas, creciente disposición al uso de la fuerza, propagación de modalidades híbridas en todos los escenarios de conflicto con protagonismo de ataques cibernéticos, puja por el acceso y control de los recursos estratégicos, carrera polar y disputa por los bienes comunes. Súmese a este escenario los efectos del cambio climático, las migraciones masivas, la expansión del delito transnacional, los extremismos políticos y religiosos, como sinergias negativas que multiplican la conflictividad.

La región

Dentro de este marco global, la región sudamericana mantiene su particular dinámica de paz interestatal, que debe ser puesta en perspectiva a la luz de dos fenómenos: por un lado, aunque los conflictos entre Estados son excepcionales en América del Sur, hubo crisis militarizadas que atravesaron la paz regional en el presente siglo; por otro lado, la región enfrenta índices de muertes violentas equiparables a escenarios de guerra, que pueden deteriorarse aún más con el fortalecimiento de las bandas del narcotráfico y el crimen organizado. Se trata de una amenaza transnacional que se va expandiendo año a año, con organizaciones criminales que controlan las diferentes etapas del negocio, incorporan dinámicas empresariales, penetran el poder político y se rodean de estructuras de seguridad cada vez más militarizadas.

En línea con este último factor, los desafíos principales en la región parecen estar asociados hoy a fenómenos sociales como la criminalidad y los bajos niveles de desarrollo humano, potenciados por algunas crisis democráticas y una particular exposición a fenómenos climáticos extremos y catástrofes naturales. Esa constelación de fenómenos puede devenir en crisis humanitarias y migratorias como la que hoy presenta Venezuela y que auguran una expansión del narcotráfico cada vez más difícil de controlar.

La Argentina

Llegamos así a la Argentina, que debe enfrentar tanto los factores de inestabilidad que atraviesan sus fronteras como los impactos de un sistema internacional en transformación, a lo largo de un territorio extenso y diverso.

En términos muy generales, el territorio argentino presenta:

- Una frontera norte particularmente porosa y con altos índices de pobreza, muy vulnerable a las dinámicas criminales transfronterizas, especialmente a las bandas de narcotráfico;

- Una franja cordillerana rica en recursos mineros e hidrocarburi-
feros, desde el litio en el Norte hasta Vaca Muerta más al Sur;
- Una concentración de los sectores más dinámicos en el centro
del país, que reúne las grandes ciudades y la pampa productiva;
- Y una zona sur, de baja densidad poblacional, también rica en
recursos estratégicos, que proyecta un inmenso espacio marítimo
que llega a la Antártida y en el cual se ubican las islas usurpadas
del Atlántico Sur.

Este territorio, muy vasto y complejo, exige a la Defensa capacida-
des amplias y diversificadas.

El criterio geográfico se cruza además con la diversidad de de-
mandas y misiones. Enfrentadas a las fuertes limitaciones presu-
puestarias, las Fuerzas Armadas actúan dentro del balance/tensión
permanente entre lo urgente y lo importante.

Entre las principales demandas pueden encontrarse:

- Ejecución de ataques cibernéticos que afectan infraestructuras
críticas del país y o posibilitan el espionaje digital.
- Pesca ilegal en nuestra zona económica exclusiva (200 millas) y
explotación ilegal de recursos estratégicos en nuestra plataforma
continental (350 millas).
- Creciente competencia por el control de las rutas de flujo de
mercancías y energía, particularmente marítimas.
- Acciones del crimen organizado transnacional que afecten los
intereses vitales de la Nación
- Acciones violentas y/o atentados contra los habitantes y/o bie-
nes por parte del terrorismo internacional.

Misiones

Comencemos por lo que podemos denominar “más urgente”: aquellas
tareas operativas que ocupan el día a día de las Fuerzas Armadas. Se
trata principalmente de las operaciones de tiempos de paz, que contri-
buyen a dar respuesta a los riesgos asociados a factores de inestabilidad
y atienden responsabilidades e intereses permanentes del Estado.

Éstas son las operaciones que presentan un impacto más visible sobre la sociedad, y en las cuales las Fuerzas Armadas tienen un importante papel. El debate sobre la posible ampliación de esta participación está abierto.

Dichas operaciones pueden ser sistematizadas en las siguientes actividades:

- El apoyo a las fuerzas de seguridad y otras agencias del Estado, a través del apoyo logístico a la lucha contra el narcotráfico, el control del tránsito aéreo irregular, especialmente en la Frontera Norte, y la protección de objetivos de alto valor estratégico, como la infraestructura crítica.

Los antecedentes de la Argentina como escenario del terrorismo internacional son una imagen siempre presente que nos recuerda que nunca estamos demasiado lejos como para creernos al margen de los fenómenos globales. Aquí el marco normativo vigente, que sólo permite considerar actores estatales y no organizaciones terroristas, aunque estén al servicio de una Estado en forma directa o indirecta, constituye una importante limitación.

En relación con el narcotráfico, incrementar el apoyo de las Fuerzas Armadas más allá del actual aporte logístico también implicará un cambio de normativa y un fuerte trabajo de cooperación entre las agencias del estado. En este sentido, la tendencia parecería ser “militarizar cada vez más las Fuerzas de Seguridad, como ha ocurrido en otros países, apartando cada vez más a las Fuerzas Armadas.

Otra actividad de gran relevancia dentro de la cooperación entre agencias es el apoyo a la seguridad en eventos de interés estratégico, como el G 20. Un desafío que enfrentaremos en sólo unos meses y en los que el EMCO tiene la responsabilidad de la Defensa Aeroespacial y la contribución con las Fuerzas de Seguridad.

- Asimismo, las Fuerzas Armadas tienen entre sus misiones en tiempos de paz el apoyo a la comunidad, incluyendo la atención en catástrofes, tanto en la Argentina como en la región. Una actividad de creciente importancia por la asiduidad e intensidad de los eventos extremos y por la posibilidad de asistencia a las poblacio-

nes más vulnerables, en particular aquellas ubicadas en áreas de difícil acceso.

- Entre las principales tareas de carácter permanente, se encuentra también el sostenimiento de la logística antártica. Argentina lleva más de 100 años en la Antártida, y la presencia continuada es esencial para nuestra condición de país reclamante de soberanía. En la última campaña antártica, la reincorporación del Rompehielos Almirante Irizar nos ha permitido recuperar la autonomía necesaria para sostener el amplio despliegue de la Argentina en el Continente Blanco y cumplir nuestros compromisos internacionales.

- Con relación a la proyección internacional de la defensa (Operaciones de Apoyo a la Política Exterior), mantenemos nuestro compromiso con las operaciones de paz de Naciones Unidas, que hoy demandan despliegues más robustos y riesgosos. Por el momento, seguimos comprometidos principalmente en Chipre, y contamos con el valioso antecedente en Haití y Colombia, pero nos encontramos recibiendo numerosas solicitudes de la Organización para reforzar nuestra presencia dentro del sistema. Asimismo, es objetivo de la Defensa fortalecer el desarrollo de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur con la República de Chile.

Misión principal – control espacios/disuasión

La inmediatez y visibilidad de esas tareas, que demandan el esfuerzo cotidiano de las Fuerzas Armadas (a través de la acción del COPERAL), no debiera, sin embargo, opacar el rol central que la Defensa mantiene en nuestros días y que será fundamental en aquel escenario futuro para el cual debemos prepararnos.

Éste tiene que ver con la misión principal de las Fuerzas Armadas, que es la acción disuasiva y efectiva para la Defensa de los intereses vitales. Dichos intereses están mayormente definidos por la integridad territorial y la soberanía, la defensa de sus habitantes y sus recursos, tanto dentro de los límites del país como a través

de la participación en aquellos escenarios en los cuales nuestros intereses estén en juego.

Hoy nos preguntamos protección respecto de quién. Aunque hemos pasado del planeamiento por hipótesis de conflicto al planeamiento por capacidades, seguimos pensando la Defensa en términos de “contra quién” y no de “para qué”. Aquí vuelve a ser importante una frase que el ex Ministro de Defensa Jobim sostuvo para Brasil: “para poder decir que no cuando haya que decir que no”.

Es por ello que la disuasión es el concepto estratégico rector de la Defensa en todos los países del mundo, independientemente de su tamaño y de su entorno de amenazas contingente. Para evitar ser atacado, es necesario que el otro crea que el costo de una agresión será superior a su beneficio. La capacidad disuasiva es prevención. Y la Defensa no se compra a paquete cerrado cuando la amenaza es evidente. Entonces, ya es tarde. Se construye décadas antes con adiestramiento, desarrollo de medios, elaboración de doctrina, etc.

Es oportuno recordar aquí una vez más las palabras de Raymond Aron: “el exceso de debilidad no es menos temible para la paz que el exceso de fuerza”¹.

Por eso, el instrumento militar debe estar en condiciones de combinar sus capacidades para realizar tareas en tiempos de paz, con capacidades de disuasión, de vigilancia y control de los espacios y, en última instancia, de defensa activa. Renunciar a esas capacidades es renunciar a la Defensa Nacional.

En el corto plazo, nos focalizaremos en el desarrollo de las capacidades de control de los espacios y el desarrollo de las Fuerzas de Intervención Rápida.

Desde la perspectiva de la Defensa, la vigilancia y control de los espacios soberanos, de jurisdicción (terrestre, marítima, aeroespacial, cibernética y ultraterrestre), así como la vigilancia de aquellos espacios de interés, deberán ser ejecutados en forma permanente y autónoma bajo toda condición y circunstancia.

1. Raymond Aron, *Paix et guerre entre les Nations*. París, Calmann-Lévy, 1962, p. 20.

Controlar los espacios no implica tener presencia permanente en todas las dimensiones espaciales en todo tiempo. Implica disponer de aquellas capacidades que permitan desarrollar las tareas de vigilancia y control previstas por el planeamiento, ya sea por la presencia directa o el despliegue de distintos tipos de sensores.

Con respecto a las Fuerzas de Intervención Rápida, se pretende diseñar y conformar elementos modulares e interoperables, que permitan dar respuesta a agresiones y/o requerimientos que afecte el Estado Nacional, tanto en tiempo de paz como en crisis, apoyándose en una arquitectura de Comando y Control que cubra esos requerimientos.

Ambas previsiones imponen el diseño y desarrollo de capacidades que cubran la gama de distintos tipos de operaciones en función de su empleo. Estas capacidades deben brindar velocidad, flexibilidad, furtividad y adaptabilidad, entre otras.

¿Cómo pensamos transitar ese camino?

En el corto plazo, optimizando lo que tenemos a través de una reconversión de nuestras Fuerzas Armadas.

Los ejes que orientan esta reconversión son los siguientes:

- En primer lugar, ponemos el énfasis en la acción militar conjunta como un concepto integral. Lo conjunto no es, desde nuestra concepción, la intersección de círculos autónomos, sino una perspectiva común de las Fuerzas Armadas, que tiene elementos específicos dados por el medio en el que es necesario operar, y que se complejiza con la entrada de nuevos dominios como el cibernético y el espacial, que atraviesan todos los ambientes.

Para avanzar en ese camino, nos encontramos trabajando en la creación de comandos conjuntos y en la armonización de las estructuras de las Fuerzas Armadas. Ya se encuentra operando el Comando Aeroespacial, se ha transformado el Comando Conjunto Antártico, se ha creado el Comando Conjunto de Fuerzas de Opera-

ciones Especiales y se encuentra en proceso de creación el Comando Conjunto de Vigilancia y Control Marítimo (una vez aprobado el SINVYCEM)

Por otro lado, estructuramos el concepto de Fuerzas de Intervención Rápida, a partir de las capacidades disponibles en las Fuerzas.

- En segundo lugar, estamos trabajando en la reestructuración del despliegue de las Fuerzas Armadas. El actual despliegue corresponde a concepciones de la defensa que han perdido vigencia y su preservación ha devenido en unidades incompletas y mal mantenidas. Nuestro propósito es repensar este despliegue a partir de las nuevas concepciones y tecnologías, con la idea de formar unidades operacionales completas y establecer bases conjuntas allí donde resulte apropiado.

Entendemos también que para pensar la defensa hacia el futuro debemos avanzar en la desprogramación de medios obsoletos, que nos aferran a organizaciones anticuadas y a gastos de mantenimiento desmesurados, y apuntar a la incorporación gradual de material moderno. Las prioridades están hoy definidas por el escuadrón de aviones caza, las patrulleras oceánicas y los blindados a rueda.

- Un tercer pilar es la jerarquización de tecnologías críticas. En particular, desarrollar capacidad de protección y respuesta en el área de ciberdefensa, sistemas no tripulados, robótica, así como promover el conocimiento en nichos tecnológicos claves para retener ciertos espacios de autonomía.

Las Fuerzas Armadas se encuentran con la paradoja de crear capacidades que son intensivas en conocimiento y tecnologías del siglo XXI, cuando la obsolescencia resultante del proceso de desinversión y la inercia institucional las han dejado con estructuras y conocimientos de mediados del siglo XX. En un contexto nacional con un marco legal restrictivo, con la superposición de jurisdicciones de otras estructuras del Estado Nacional que compiten por los recursos financieros y áreas de la economía nacional que son intensivas en conocimiento y demandan los mismos recursos humanos altamente calificados.

Para determinar qué doctrinas, equipamiento y adiestramiento son necesarios para el cumplimiento de las misiones asignadas, es necesario desarrollar una estrategia integral entre las diversas agencias involucradas para crear unidad de esfuerzo, superar las severas restricciones operativas, legales y financieras.

- Con relación al personal, apuntamos a la reconstrucción de la pirámide organizacional, con la eliminación de niveles intermedios que no mantengan vigencia y la priorización del personal operativo sobre el administrativo o de servicios.

Esta reorganización debe ir acompañada de un nuevo diseño de la carrera militar. Ya se ha creado un grupo de trabajo que se encuentra estudiando una nueva Ley de Personal Militar. Está pendiente de debate una Ley de Reservas que nos permita hacer frente a las eventualidades de un conflicto futuro.

Asimismo, hace años que se viene trabajando en la reorganización del presupuesto. Éste, que comprende menos del 1% del PBI, se conforma hoy con casi un 87% destinado a personal, un 7 % para funcionamiento y sólo un 2.6% para inversión. Nuestro objetivo es transitar a un esquema con un 70% de personal, un 15% de funcionamiento y 15% de inversiones.

El desafío no es sencillo. Si bien hay mucho para hacer en términos de optimización de procesos administrativos, que hoy insumen un gran esfuerzo de personal, la imprescindible incorporación de medios no es posible sin un planeamiento plurianual y la asignación de partidas especiales que permitan implementar este proceso de reconversión de las Fuerzas Armadas.

Creemos necesario establecer procedimientos que aseguren los recursos presupuestarios específicos para el proceso de transformación (redespliegue/equipamiento) por fuera de los niveles de funcionamiento (gastos corrientes/inversiones).

Como reflejan estas líneas de trabajo, en el corto plazo nos enfocamos entonces en hacer eficiente la organización y sólo apuntamos a la incorporación de medios esenciales para disponer de capacidades mínimas. Esta reorganización es imprescindible para

establecer un nuevo punto de partida en el camino hacia una Defensa que no puede quedarse en estos niveles, de cara a un mundo más complejo, competitivo y militarizado.

En el mediano y largo plazo, debemos construir un instrumento militar con capacidad de defender el territorio nacional de agresiones que seguramente tendrán formas diferentes de las del pasado y probablemente una nueva combinación de actores.

Las tensiones de la competencia inter-hegemónica pueden llegar a nuestras latitudes, relacionadas con el control de recursos estratégicos, instalaciones críticas (base china en Neuquén), pasos claves del transporte marítimo, incluido el acceso a la Antártida, y la proyección de poder desde espacios comunes.

A modo de cierre: las formas, como hemos anticipado, difícilmente se presenten bajo las clásicas agresiones definidas por la ONU en 1974. Antes de desplegarse como agresiones militares, llegarán probablemente bajo modalidades híbridas, con uso de recursos cibernéticos, actores irregulares o privados, aprovechamiento de redes criminales, presiones comunicacionales y económicas y compromisos a la gobernabilidad. Una gama de grises muy compleja que poco tiene que ver con la concepción de la Guerra Fría que sostiene nuestro actual andamiaje legal, doctrina y diseño.

También el entorno futuro demandará un mayor protagonismo de las Fuerzas Armadas en las tareas de apoyo a otras agencias. Los posibles efectos cambio climático (apoyo a la comunidad y emergencia); las dificultades en control de amenazas transnacionales; los crecientes desafíos sociales (refugiados, migraciones masivas, implicancias robotización); los extremismos políticos (nacionalismo, xenofobia, exacerbación interna y externa vía redes y propaganda).

Para hacer frente a dicho contexto estratégico, aspiramos a avanzar en la instrumentación de Fuerzas de Respuesta Regional y Fuerzas de Defensa Principal, que se sumarán a las Fuerzas de Intervención Rápida en formación, así como estructurar un sistema de coordinación entre diferentes agencias del Estado que deberán

trabajar en forma conjunta para hacer frente a la complejidad de los nuevos desafíos.

Además, apuntamos a la incorporación de nuevas tecnologías, ya sea adquiridas a proveedores o desarrolladas por las áreas de investigación y desarrollo de la Defensa. Los sistemas no tripulados, la robótica, la nanotecnología, no son recursos que monopolicen hoy las principales potencias, sino que se encuentran en una gran cantidad de países. La munición y misiles inteligentes, con posicionamiento satelital, y la cibertecnología también son campos en veloz expansión a los que debería acceder una fuerza moderna. La Argentina podrá adquirir algunos de estos sistemas, al tiempo que deberá trabajar en construir pacientemente, a partir de nuestro sistema tecnológico, algunas capacidades claves que le permitan retener cierta autonomía tecnológica al momento de su uso.

Finalmente, podemos afirmar entonces que trabajamos en forma muy realista en nuestro presente, buscando optimizar y hacer más eficiente “lo que tenemos hoy”, aspirando a la incorporación de unos pocos sistemas que resultan imprescindibles para seguir operando y alcanzar niveles aceptables de eficacia.

Una Fuerza que gaste menos, pero que no se modernice, no resuelve los problemas de la Defensa. Por otro lado, antes de gastar menos hay que gastar más. Todo desplazamiento implica inversiones, ajustes, refacciones. Vale la pena hacer el esfuerzo, en tanto son desplazamientos que están inspirados en una idea superadora. Una idea que mira al futuro.

Pero aquí las Fuerzas Armadas no podemos avanzar solas. Necesitamos contar con el compromiso de la política, el gobierno y la sociedad de que la modernización va a llegar, porque es el futuro de todos el que está en juego. Modernizar medios, pero también modernizar ideas, doctrinas y normas, que nos permitan prepararnos para un futuro desafiante, incierto y complejo.