



# Defensa Nacional en Argentina (2015-2019): una mirada desde la cultura estratégica

Paola Di Chiaro

Nos encontramos ante un mundo dinámico y en constante transformación. La creciente interdependencia, la incertidumbre económica y financiera global, así como los cambios en los equilibrios de poder mundial, la expansión de amenazas multidimensionales y el aceleramiento de la revolución tecnológica han incrementado la complejidad del contexto internacional.

Los riesgos y desafíos que presenta este escenario para la seguridad nacional son diversos y multisectoriales. Es por ello que las visiones tradicionales o de compartimientos estancos, propias del siglo XX, resultan insuficientes para pensar el mundo actual. Los problemas contemporáneos que enfrenta la seguridad nacional incluyen, además de cuestiones de defensa nacional y seguridad interior, variables económicas, tecnológicas y de política exterior, entre otras.

Este escenario nos enfrenta al desafío de avanzar en un marco conceptual moderno, holístico y resiliente que oriente la toma de decisiones sobre los problemas estratégicos.

Para que este proceso virtuoso se pueda llevar adelante resulta clave contar con una cultura estratégica que, aunque no nos permite adivinar el futuro, sí permitiría planificar escenarios y reaccionar ante lo inesperado. Una cultura que tenga como principio central la coordinación de los esfuerzos estatales en búsqueda de objetivos nacionales, de prosperidad y sostenibilidad, que trascienda gobiernos y que permita fortalecer el proceso de toma de decisiones, a partir de la inteligencia colectiva.

A su vez, esto requiere de un esfuerzo adicional en materia de cooperación internacional. En un mundo complejo e interdependiente, las respuestas unilaterales han mostrado sus límites. Integración al mundo y cultura estratégica parecieran articular una buena hoja de ruta para potenciar la capacidad de anticipar, prevenir y responder a las amenazas del siglo XXI.

## Una mirada desde Argentina

Argentina logró un importante avance en esta materia, al instalar el debate y la reflexión frente a la publicación de la primera Estrategia de Seguridad Nacional. El documento mencionado previamente promueve el fortalecimiento del pensamiento holístico y la mirada de largo plazo sobre las cuestiones de seguridad nacional, con vistas a “garantizar las condiciones de libertad, estabilidad, prosperidad y sustentabilidad para el ejercicio pleno de los derechos y garantías de todos los argentinos” (Estrategia de Seguridad Nacional, 2019: 6).

De alguna manera, este documento vino a cristalizar una dinámica de trabajo que tuvo lugar durante los cuatro años de la presidencia de Mauricio Macri, donde desde la Jefatura de Gabinete de Ministros se impulsó el rol de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, como un espacio de pensamiento y articulación de políticas en materia de seguridad nacional y asuntos estratégicos. La creación de una Unidad especial de Estrategia de Seguridad Nacional resulta una muestra más de la puesta en valor de esta cuestión.

Esta arquitectura institucional, sumada a una práctica sostenida de coordinación entre los distintos ministerios y un documento que sentó las bases para el debate, es el resultado de una política fuertemente orientada a poner foco en el pensamiento estratégico, con el objeto de fortalecer los procesos de toma de decisiones de cara al futuro.

La Estrategia parte de un análisis centrado en el perfil del país, donde se consideran las capacidades con las que cuenta la Argentina, entendidas no sólo en términos de recursos materiales, sino también contemplando sus valores e intereses. La incorporación de la dimensión del “quiénes somos”, integrando atributos tangibles e intangibles, se erige como la base para identificar “qué protegemos” desde la perspectiva de la seguridad nacional.

Esto se combina con un análisis de las principales tendencias en materia de seguridad internacional y regional, identificando las variables de naturaleza contextual que pudieran generar riesgos y vulnerabilidades con posibles impactos en nuestro país.

Los niveles de análisis previamente apuntados constituyen la base sobre la que se establecen las prioridades para la agenda de seguridad nacional de Argentina. Cuatro grandes objetivos forman esta arquitectura compuesta por distintos subtemas: “proteger a los argentinos, aprovechar las oportunidades que brinda el mundo, construir un bienestar duradero y promover la innovación y el desarrollo tecnológico” (Estrategia de Seguridad Nacional, 2019: 29).

A su vez, las recomendaciones finales de la Estrategia proponen un conjunto de “líneas de acción”<sup>1</sup> tendientes a mejorar la gobernanza en materia de seguridad nacional, al tiempo que constituyen una sugerente invitación a institucionalizar el pensamiento estratégico.

## **Política de defensa y cultura estratégica**

Desde esta perspectiva la política de defensa constituye un capítulo central de la arquitectura de la seguridad nacional, un componente integrante de un sistema mayor que tiene la responsabilidad primaria de resguardar la soberanía, la integridad territorial y la capacidad de

autodeterminación de la Argentina. Entendida desde esta mirada, la política de defensa adquiere una significación diferente, una visibilización que le permite construir una imagen moderna vinculada con las necesidades del presente y que la aleja de los debates del pasado, que han postergado su desarrollo.

Esto no sólo permite una mayor sinergia entre los actores responsables de velar por la seguridad nacional, sino que también tiene un impacto directo en el componente motivacional de nuestras Fuerzas Armadas, quienes entendidas desde esta perspectiva despliegan su potencial y profesionalismo para contribuir a los intereses nacionales en tiempo de paz, transformándose en protagonistas de los desafíos presentes y futuros, a través del trabajo interagencial y reforzando al mismo tiempo sus capacidades para cumplir con su misión principal.

En definitiva, una política de defensa en clave de cultura estratégica, supone entenderla desde su especificidad, cumpliendo su rol primario, pero promoviendo la articulación y la coordinación interagencial. Apunta a fortalecer su esencia, a ser parte de un estado inteligente en el uso eficiente de los recursos, pero también a proyectarse como un actor contribuyente al desarrollo del país.

### **La política de defensa de la gestión de Mauricio Macri**

La política de defensa de la administración de Mauricio Macri estuvo sustentada en esta arquitectura holística e integral y contó también con un componente de gran relevancia que acompañó de manera transversal las distintas acciones orientadas al sector defensa: la normalización de la imagen de las Fuerzas Armadas en la vida democrática del país. Hubo una puesta en valor del rol que ocupan como institución central del Estado, sin prejuicios ni estigmas, apelando a su profesionalismo y sobre todo a sus valores.

Desde el inicio de la gestión se impulsaron diferentes iniciativas que buscaban, desde lo simbólico, promover la cercanía y la visibilización de su rol como una de las instituciones más importantes de la vida democrática de nuestro país. Tal vez la organización de desfiles militares durante las fechas patrias constituye uno de los ejemplos más

significativos desde el punto de vista de la masividad de los efectos comunicacionales.

El proceso de puesta en valor de las Fuerzas Armadas además estuvo acompañado por una impronta distintiva que le imprimieron las dos gestiones a cargo de la conducción del Ministerio de Defensa. Se promovió una política basada en el diálogo y el respeto hacia la opinión de las fuerzas, sustentada en el trabajo en equipo para encontrar las mejores alternativas a los problemas del sector. Una conducción civil moderna, que invitaba a las fuerzas a ser protagonistas de las respuestas frente a los lineamientos y prioridades claramente definidos en la Directiva Política de Defensa.

## **La Reconversión del Sistema de Defensa Nacional**

Luego de una primera etapa de análisis y diagnóstico se avanzó en un proceso de Reconversión del Sistema de Defensa Nacional, tal como se encontraba planteado en los objetivos de gobierno de la administración Macri. Esto supuso básicamente tres aspectos centrales sobre los que se trabajó de manera simultánea. Un eje normativo/ doctrinario donde se establecieron los lineamientos y objetivos centrales de política de defensa, un segundo eje centrado en un programa de equipamiento y modernización y por último una política orientada a mejorar las condiciones del personal militar, principalmente desde la perspectiva de los haberes.

A mediados de 2018 la modificación del Decreto 727/06 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional y la aprobación de la nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) supuso el avance más significativo en el primer eje. La DPDN como instrumento político, inauguró el proceso de reconversión hacia el futuro de las Fuerzas Armadas, sobre la base de un diagnóstico regional e internacional de los riesgos y desafíos que pueden tener impacto en nuestro país y como mencionamos anteriormente, entendiendo a la política de defensa como una parte integrante de un sistema más amplio de seguridad nacional.

La Directiva Política de Defensa Nacional sentó las bases para la consolidación de un Sistema de Defensa moderno, flexible y profe-

sional, estableciendo un conjunto de prioridades en tiempos de paz, que complementan el desarrollo de su misión principal de proteger la soberanía y la integridad territorial de nuestro país (DPDN, 2018). Entre estas misiones en tiempo de paz se puede destacar:

- Fortalecer la coordinación con distintos organismos del Estado, en especial, con las Fuerzas de Seguridad, brindando apoyo logístico. El operativo Integración Norte<sup>2</sup> lanzado un mes después de la publicación de la DPDN fue un claro ejemplo en este sentido.
- Promover una mayor participación de la defensa en apoyo a la política exterior, intensificando la colaboración con países amigos y el sostenimiento de nuestra presencia en la Antártida.
- Fomentar la coordinación con las agencias involucradas en la realización de grandes eventos (como lo fue el G20 y los JJOO de la juventud).
- Ponderar al ciberespacio como una dimensión central de la Defensa Nacional.
- Promover el apoyo a la comunidad frente a situaciones de emergencias y catástrofes.

De manera complementaria de la DPDN se produce la modificación de la reglamentación de la Ley de defensa, donde se busca recuperar la redacción original de dicha norma, eliminando el carácter “estatal” de la agresión externa; elemento que había sido incorporado en el Decreto 727 de la administración anterior. El concepto “estatal” condiciona el accionar de nuestras Fuerzas Armadas ante desafíos que hoy ponen en riesgo a la soberanía nacional; por ejemplo: amenazas al ciberespacio. Este cambio propone que las Fuerzas Armadas deben actuar “para enfrentar las agresiones de origen externo”, dentro de los límites de acción establecidos por la Ley de Seguridad Interior.

Otra de las modificaciones se centró respecto del planeamiento, adiestramiento y equipamiento. El Decreto 727 impedía que las Fuerzas Armadas planificaran, adiestraran y se equiparan para otras misiones que no fueran la principal. La modificación habilita esta posibilidad, pudiendo planificar, equipar y adiestrar en los siguientes

casos: operaciones para el mantenimiento de paz, operaciones en apoyo a la seguridad interior (apoyo logístico) y operaciones en apoyo a la comunidad nacional e Internacional.

## **Programa de reequipamiento y adquisición de capacidades**

En el marco del proceso de Reconversión del Sistema de Defensa Nacional, se implementó un Programa plurianual de reequipamiento y adquisición de capacidades, que se dio mayormente gracias al financiamiento externo.

Los sucesivos años de desinversión en la jurisdicción perjudicaron seriamente la capacidad operativa de las tres fuerzas pero, sin lugar a dudas, tras la desactivación de diversos sistemas de armas, la Fuerza Aérea Argentina atravesaba la situación más dramática. Así, se hizo especial énfasis en la recuperación, modernización e incorporación de medios de instrucción para que el personal se adiestre con tecnología del Siglo XXI. Con la compra de doce aviones Texan se aseguró una escuela viable por los próximos 25 años. Esto estuvo complementado por la incorporación de seis aeronaves de entrenamiento avanzado y ataque liviano PAMPA III, producidos en FADEA.

De forma paralela, mediante la adquisición de cuatro buques de patrullaje marítimo multipropósito (OPV, por sus siglas en inglés: Offshore Patrol Vessel) y de cinco aviones Súper Étendard, la Armada fortaleció su capacidad de patrullaje marítimo y recuperó la aviación naval, respectivamente.

Los países con lo que se decidió avanzar en el proceso de modernización del equipamiento militar también debe ser interpretado como resultado de la articulación con la política exterior. Fue parte de una mirada holística de la estrategia de inserción inteligente al mundo: aviones Texan y Super Etendard sujeto al waiver de Gran Bretaña; la adquisición de OPV a Francia acompañadas del avance del Acuerdo entre el MERCOSUR-UE, son algunos ejemplos en ese camino.

## Reconversión de la política de personal militar

Otro aspecto del proceso de reconversión tiene que ver con la política de personal militar. Por un lado, se decidió avanzar con la jerarquización y el blanqueo del sueldo del personal de las Fuerzas Armadas. En materia de blanqueo, tuvo lugar un fuerte proceso de recomposición salarial para los retirados, donde se recuperaron unos tres puntos porcentuales por año (13% en total).

Este avance en la normalización salarial del sector de la defensa, también tuvo un impacto en la gestión del Ministerio y de las Fuerzas Armadas, las cuales se encontraban fuertemente afectadas por el sistemático incumplimiento a las demandas resarcitorias del personal militar, que a través de los años llevó al embargo de cuentas de las Fuerzas y del propio Ministerio.

En materia de personal militar se llevó adelante un profundo trabajo que concluyó con el proyecto de reglamentación de la Ley N° 19.101. Se conformó una comisión que incluyó a todos los actores involucrados y que trabajó con el objetivo de generar una propuesta que salvara las inequidades que se planteaban entre las distintas fuerzas y actualizar los aspectos necesarios, sin necesidad de derogar la ley.

## Una mirada hacia el futuro

Probablemente una de las pocas certezas que nos deje el mundo de la post pandemia, sea que la incertidumbre, la complejidad y la interdependencia, se consoliden como las palabras clave de la agenda de seguridad internacional del presente y del futuro. El desafío que plantea la gobernanza global es justamente cómo administrar ese escenario de la mejor manera posible. Aproximar las respuestas políticas a las expectativas crecientes de la comunidad constituye un desafío adicional en este mundo incierto.

En este contexto, entender la política de defensa desde una perspectiva de cultura estratégica nos permitirá ponerla en el presente, pero sobre todo mirando al futuro. Continuar fortaleciendo el trabajo interagencial, identificando, integrando y asignando prioridad a las



políticas públicas, no sólo nos permitirá mejorar su eficiencia y eficacia, sino que será el camino para fortalecer el proceso de toma de decisiones, mejorar la gobernanza de seguridad nacional y en definitiva contribuir el desarrollo de nuestro país.

## NOTAS

1. El capítulo V de la Estrategia de Seguridad Nacional presenta 9 líneas de acción tendientes a fortalecer e institucionalizar las políticas en materia de seguridad nacional.
2. El Operativo Integración Norte es uno de los ejemplos más exitosos del trabajo interagencial con las Fuerzas de Seguridad en la frontera norte del país. Se desarrolla a través de tres ejes centrales: Adiestramiento operacional de unidades del Ejército Argentino desplegadas entre las provincias de Jujuy, Salta y Formosa, en sectores coordinados con la Gendarmería. Apoyo logístico a las fuerzas de seguridad, a través de los medios y la capacitación específica de que disponen los efectivos de las Fuerzas Armadas. Tareas de apoyo a la comunidad que incluyen campañas de sanidad y alimentarias, refacciones en establecimientos educativos y comunitarios, entre otros.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Secretaría de Asuntos Estratégicos, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación (2019). “Estrategia de Seguridad Nacional” Buenos Aires, noviembre 2019.

Decreto Nacional 703/2018, Directiva Política de Defensa Nacional, Buenos Aires, 30 de Julio de 2018, Boletín Oficial 31 de julio de 2018.

