

cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



POLÍTICA DE ESTADO

Refiere a la acción para administrar los asuntos públicos que obedecen a un interés fundamental, se constituye en una razón de estado, trasciende a los gobiernos y, por tanto, requiere del mayor consenso de los actores políticos.

Es una construcción institucional compleja, resultante de la simbiosis de fuerzas políticas, acuerdos sociales y factores como la historia, la cultura y el entorno internacional, en el marco de un largo proceso dinámico, controversial y mutable.

Responde a un modelo de proyecto de nación que garantiza su desarrollo y seguridad, mediante el establecimiento de metas y la selección de los medios apropiados como parte de las estrategias centrales del Estado. La defensa nacional, como garantía de su seguridad y supervivencia, queda indefectiblemente involucrada en dicho proyecto.



Año 2 - Nº 8

Julio de 2015

Universidad de Belgrano

Presidente:
Doctor Avelino Porto

Vicepresidente de Gestión Institucional:
Profesor Aldo J. Pérez

Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:
Doctor Eustaquio Castro

Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)

Director:
Doctor Horacio Jaunarena

Colaboraciones:
Fundación SenD

Contacto:
Zabala 1837 – C1426DQG
4788-5400 interno 5075
cedef@ub.edu.ar

POLÍTICO Y ESTADISTA

“Un político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones”

Winston Churchill

Las políticas de estado y las políticas de gobierno se diferencian fundamentalmente por la categoría de los intereses atendidos, los plazos de aplicación y los objetivos procurados.



Ambas son políticas públicas desarrolladas a través del estado, sin embargo las primeras nos llevan a pensar un futuro que seguramente no veremos y cuyos resultados, probablemente usufructuarán las próximas generaciones.

Por ello, exigen una construcción institucional que trascienda las gestiones de un gobierno, garantice su desarrollo a través del consenso y asegure su racionalidad mediante la participación de técnicos y académicos; y que evite el uso y abuso de un término que cada vez genera mayor confusión y desconfianza.

La capacidad de defensa de la nación, como garantía de su seguridad y desarrollo, debe ser francamente asumida por la política en razón del contexto internacional crecientemente conflictivo y amenazante, el aumento del poder global y la irrupción sin reglas de actores no estatales, entre otros riesgos.

Por ello, el desarrollo de una política de estado de defensa se torna indispensable en cualquier construcción nacional, que los gobiernos deben atender pese a su escaso valor electoral inmediato.

En este boletín abordamos tan sensible y desatendido asunto, a la vez que efectuamos un adelanto de lo que será publicado como propuestas de políticas públicas para el mediano y largo plazo, a ser expuestas en el libro Defensa Nacional de la colección “La Argentina Estructural”, editado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Doctor Horacio Jaunarena
Director del CEDEF



POLÍTICA DE ESTADO DE DEFENSA

Abordar el tema de la conducción de la defensa nacional en la República Argentina exige, ante todo y en virtud de los malogrados antecedentes así como la crítica situación actual, la consideración de ciertas particularidades que debieran caracterizar la política de estado necesaria para concretarla y que por naturaleza requiere.

Esto es así desde que “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación” empleadas en la defensa para garantizar su seguridad y supervivencia no admiten vacíos ni improvisaciones que conspiran con tan alto fin; aspecto que se profundiza cuando la propia nación asumió compromisos afines en el ámbito regional, hemisférico e internacional.

Por tal motivo y en virtud de la experiencia reciente, así como la que el estudio de la historia nos proporciona al ligarla o no a proyectos de nación, se hace indispensable intentar una caracterización de lo que una política de estado de defensa nacional debiera reunir como base de eficiencia, en la intención de colaborar con su construcción a través del necesario debate que cualquier consenso exige.

Si bien las siguientes particularidades no son excluyentes, tampoco son exclusivas del sector de la conducción nacional que se aborda, sino que debieran considerarse en todas las áreas del gobierno federal concernientes a las fuerzas que participan de la defensa nacional.

Antes de cualquier consideración, vale rescatar la certeza que la defensa es una función monopólica, privativa e intransferible del Estado nacional que no reconoce otra responsabilidad o atribución ajena a éste. Por la misma razón, se fundará en la propia cultura nacional, sus valores y tradiciones, al tiempo que deberá fomentar la cultura de la defensa en la sociedad y en el propio gobierno. Esta condición incluye la necesaria colaboración que las universidades y

el sector académico puedan aportar para lograr la racionalidad que su proceso de construcción exige y que habitualmente escapa a las decisiones políticas y de gobierno en la materia.

En primer lugar, debemos admitir que por su propia condición de política de estado, la política de defensa deberá caracterizarse por ser **continua** y **permanente**, entendiendo que exige mantener su vigencia sin interrupciones, aunque ajustada según las exigencias y circunstancias propias del asunto y que impongan su actualización. Esta condición podrá ser materializada mediante el escalonamiento de su concepción y planeamiento en períodos de tiempo definidos por el corto, mediano y largo plazo, así como ser garantizada su estabilidad a través de un adecuado y flexible marco normativo. Propuestas sobre este último punto serán expuestas en el próximo boletín de este centro de estudios.

Complementariamente a la condición precedente, deberá ser **dinámica**, y mantener la necesaria y continua actualización para adecuarse a los escenarios cambiantes, así como ajustar su orientación a las diversas exigencias de seguridad de la Nación. Esta particularidad impondrá, entre otras, la flexibilidad del conjunto que compone esta política, desde el marco legal que la encuadra, pasando por los planes estratégicos y finalizando en las estructuras de las propias fuerzas de la Nación.

La naturaleza esencial del concepto de defensa nacional, exigirá que la política sea **integral**, y deba no sólo sumar a todas las fuerzas de la Nación, sino fundamentalmente incorporarlas y coordinarlas como partes de un todo tras un fin común. Esta responsabilidad incluirá el establecimiento de claras competencias y tareas en cada actividad y etapa propias de la función pública de la defensa. Son fuerzas susceptibles de dicha integración: la diplomacia, la economía, la seguridad pública y otras que coadyuven a la seguridad y el desarrollo.

Como garantía de objetividad y eficiencia, el proceso de articulación exigirá ser **metódico**, es decir ordenado y sistémico, aspectos que indefectiblemente requieren no sólo de sólidos conocimientos específicos sino de la información necesaria y habitualmente de difícil acceso. Es aquí donde juegan un rol fundamental las universidades, los técnicos, académicos y especialmente el sistema de información del Estado.

Las condiciones de integral y metódica, ponen en evidencia la necesidad de que el órgano que las lleve adelante genere las condiciones para cumplirlas, lo que obligaría a repensar las previsiones contenidas en la actual Ley de Defensa Nacional.

El sello propio, impuesto por el concepto de defensa, indica que su naturaleza es de carácter **preventivo**, particularidad insoslayable que condicionará cualquier concepción de la política de estado a construir, con las consecuentes exigencias derivadas de este término. Entre otros, indica la inconveniencia de montar esquemas reactivos, los cuales sólo llegan tarde para, en el mejor de los casos, reducir las consecuencias de una agresión. Implica que debe anticiparse a los hechos, admitiendo y considerando absolutamente todos los riesgos o amenazas posibles, mediante el diseño de los escenarios susceptibles de ser enfrentados por la Nación en los distintos plazos que admiten los tiempos de planeamiento. Aquí debemos rescatar que la prevención a nivel del estado constituye una cultura, difícilmente de contar en lo inmediato y que, por tanto, requerirá un esfuerzo extra en normas y educación.

Constituyendo su ámbito un terreno de resolución de conflictos reales, potenciales o simbólicos, deberá admitirse como un proceso **crítico y conflictivo**. Estas condiciones impondrán mesura, sigilo y reserva, así como la flexibilidad necesaria para acordar las distintas prioridades y sus probables soluciones, que siempre generaran tensiones y fuertes debates en la búsqueda del

consenso. Habitualmente se accederá mediante la crítica y requerirá de la mayor armonía entre todos los actores.

Como toda planificación, su construcción supondrá la elaboración de un diagnóstico de la situación, la identificación de los problemas y necesidades, la definición de una situación deseada hacia la cual orientar las acciones y una decisión final que no satisfará a todos. Para las primeras requerirá de referentes técnicos y políticos, que desde diferentes miradas puedan formular propuestas sensatas a la demanda de seguridad; la decisión final exigirá generar espacios de debate y una construcción colectiva que garantice la formulación de una real política de estado.

Continua, permanente, dinámica, flexible, integral, metódica, preventiva, crítica y conflictiva son rasgos esenciales de cualquier política de estado de defensa que vayamos a construir.

REFLEJOS DE NUESTRA HISTORIA

Si bien el concepto de política de estado es relativamente moderno, particularmente para nuestra realidad, podemos identificar procesos políticos afines a lo largo de nuestra historia que se corresponden con lo que hoy entendemos como tal y que confirman la teoría sobre su rol en la vida de la Nación. De hecho, a lo largo de la historia argentina podríamos reconocer períodos característicos como jalones en su evolución, en los cuales se materializaron ciertas condiciones que hoy definen una política de estado.

En dichos períodos, estos procesos respondieron a un proyecto común, atravesaron varios gobiernos, fueron liderados por personas hoy identificadas como estadistas, tuvieron el sustento de la universidad y la academia, e integraron coordinadamente a todas las áreas del quehacer nacional, entre ellas, al instrumento militar que acompañó garantizando su seguridad frente a los riesgos y amenazas que los acechaban.

UN PROYECTO NACIENTE

La emancipación se gestó en el seno de la sociedad colonial, se impulsó desde las élites del centro económico, se racionalizó desde las universidades, se propagó y se sostuvo militarmente con los escasos medios remanentes del virreinato y un fuerte aporte popular.

En su evolución y ante la reacción del poder colonial, la amenaza al proyecto impuso la organización de un instrumento militar que obligó a la importación de mandos, doctrina y armamento, fundamentalmente.

El contexto continental del proyecto independentista alejó temporalmente el centro de la amenaza realista y encendió el conflicto político local. Se formalizó la independencia con el mayor consenso exigible en la época y el proyecto continuó vigente hasta su afianzamiento luego de rechazar amenazas de otras potencias extranjeras como Inglaterra, Francia y el Imperio del Brasil.

La coherencia política, el apoyo masivo de la sociedad, la permanente vigencia del proyecto a través de diversos y distintos gobiernos, el sostén racional de la doctrina y un significativo esfuerzo militar permitieron que el proyecto de independencia fuera llevado adelante por una generación que no gozó de sus beneficios.

Hubo un proyecto, hubo una doctrina, no hubo orden ni método, hubo sangre y sacrificio. Nació la Nación Argentina.

UN PROYECTO DE NACIÓN

Consolidada la emancipación, sucedió la organización de la Nación. El clamor rescatado por la política, la razón surgida de los claustros y la iluminación de las élites llevaron adelante la constitución de un estado moderno para la época. La invitación a un proyecto de futuro común para los habitantes del mundo y el progreso que aportó la paz, trascendió una variedad de gobiernos y luchas intestinas que jalonaron su desarrollo a lo largo de décadas.

El instrumento militar acompañó el proceso ajustándose a sus características. Milicias provinciales, caudillismo y la fuerza militar del gobierno de Buenos Aires fueron parte de su génesis. Como síntesis, se organizaron un ejército y una armada nacionales y permanentes, reguladas por leyes orgánicas emanadas del Congreso Nacional, dotadas de ciudadanos en cumplimiento de una obligación fijada por ley, equipadas con armas de moderna tecnología y conducidas por cuadros profesionales egresados de escuelas especialmente creadas con los programas más avanzados de la época.

Las luchas intestinas y el debate político, después, el consenso de las élites y el apoyo popular, el desarrollo de una doctrina ya vigente en el continente y la capacidad militar para resguardar el proyecto en construcción, la consolidación de la paz interior y el control del propio territorio permitieron que el proyecto de organización nacional fuera afianzado por una generación que no disfrutó de sus beneficios.

Hubo un proyecto; hubo varias doctrinas, se impuso una; hubo sangre e intereses contrapuestos; hubo desorden y al final hubo método. Nació la República Argentina.

UN PROYECTO NACIONAL

Organizada la Nación, sobrevino la necesidad vital de su desarrollo. La mutación del modelo agroexportador al industrial, la incorporación al mercado mundial, el tráfico comercial, la inversión extranjera y el incremento de las relaciones exteriores en el marco de un mundo en conflicto; el crecimiento poblacional y el nivel educativo de sus habitantes impulsaron un rápido desarrollo inteligentemente guiado que colocó a la Nación en una posición de liderazgo regional y hasta hemisférico.

Tal situación y la exigencia de afianzar los límites, resguardar las rutas del comercio, controlar el extenso territorio nacional y atender las amenazas de un mundo en conflicto impusieron el desarrollo de un instrumento militar moderno y acorde a las circunstancias. Fue incorporada la aviación y se incentivó la producción de insumos estratégicos como la siderurgia, la minería, la explotación de hidrocarburos; se crearon fábricas militares de armas y astilleros navales.

El instrumento militar se desplegó por el territorio nacional garantizando la expansión del desarrollo y asegurando la soberanía en cada rincón del país. Produjo sus propias armas, aviones, tanques y buques de guerra, desarrolló una doctrina, generó el planeamiento estratégico del que aún perduran sus resabios y aportó el soberano autoabastecimiento, coadyuvando al avance tecnológico, a la investigación y la producción nacional. Sus precursores y ejecutores no llegaron a verificar sus resultados.

Hubo un proyecto, hubo una doctrina, hubo orden y método, no hubo sangre. Se desarrolló la Argentina moderna y ansiada por muchos habitantes del mundo.



BASES PARA DISEÑAR UNA POLÍTICA DE ESTADO DE DEFENSA

Con el objetivo de crear un espacio de debate plural, que vaya más allá de las cuestiones coyunturales y contribuya a plantar las bases de políticas que nos permitan acortar la brecha que nos separa de los países más avanzados del mundo, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires publica, desde su sello editorial EDICON, una colección de libros breves sobre políticas públicas denominada “La Argentina Estructural”.

El número dedicado a la política de Defensa Nacional, cuya autoría corresponde al doctor Horacio Jaunarena –con la colaboración de los miembros de la Fundación Seguridad en Democracia (SenD) y del Centro de Estudios para la Defensa Nacional de la Universidad de Belgrano (CEDEF)– busca fundamentar, a pesar de su obviedad, la inexorable necesidad de que la Nación disponga de una política de defensa que garantice su seguridad y desarrollo.

En este boletín realizamos un adelanto de lo que el libro *Defensa Nacional* de la mencionada colección incluirá.

Como inevitable e indispensable antecedente para comprender la evolución del asunto y encaminar su necesaria continuidad, expone una sucinta descripción de las acciones y políticas de defensa enfocadas en el instrumento militar a lo largo de la historia argentina, procurando identificar períodos característicos en los que éstas se correspondían y concurrían o no con las políticas nacionales del momento.

Dado que la República Argentina no es un actor aislado en el mundo, sino que está inserta e integrada en un sistema global e interdependiente, se describen los sistemas de defensa en los cuales participa, que configuran una suerte de círculos concéntricos que deben guardar coherencia entre sí. Independientemente de la pertenencia al sistema de seguridad internacional como círculo más lejano, el trabajo se enfoca en aquellos de orden hemisférico y regional, en los que encuentra su más cercano entorno de seguridad y donde la Nación debería constituirse en actor de relevancia.

Para servir de base en la construcción de cualquier proyecto de defensa y particularmente de una política destinada a continuarse en el tiempo, se describe la actual situación del instrumento militar, discriminándola por fuerza en los aspectos esenciales y más preocupantes que afectan su capacidad operativa y de disuasión en el marco de cualquier política que se adopte.

Como marco regulador de la defensa, se aborda el régimen legal específico, describiéndolo e identificando sus principales aspectos desde el mismo orden constitucional en términos de fines y atribuciones tanto legislativas como ejecutivas, hasta una relación de la normativa legal vigente y generada por el propio poder ejecutivo mediante una veintena de decretos.

Considerando que el factor económico es un condicionante del desarrollo nacional y, por tanto, del sostenimiento de un apropiado sistema de defensa, se intenta establecer el valor de la interrelación entre la economía y la defensa, ejemplificándola a través de las pérdidas económicas que genera a la Nación la desprotección del medio ambiente y de los recursos naturales, en especial el ictícola.

Por último y como resultado sintético del desarrollo presentado, se exponen las principales conclusiones derivadas y ciertas líneas de acción probables de aplicar como propuestas a la demanda de solución sectorial que exige la Nación para su seguridad y supervivencia. Algunas conclusiones se resumen a seguir:

1. El ámbito a la defensa no es ajeno al proceso de desinstitucionalización que se manifiesta en todos los ámbitos del quehacer nacional, fundamentalmente por el desapego a las instituciones y las leyes de la República, cuyas consecuencias se agravan por la implicancia directa en la seguridad de la Nación y por la politización de las fuerzas militares que son desnaturalizadas de su propia esencia.
2. En un mundo caracterizado por la globalización y la incertidumbre, la Argentina no puede ni debe renunciar a sus responsabilidades y compromisos internacionales, debiendo estar en condiciones de contribuir a la paz y a la seguridad internacional, comenzando por el ámbito regional en donde dichos intereses son más afines.

Independientemente de sus propias falencias, debe ponerse atención a las que surgen de las muy diversas y variadas organizaciones multinacionales relacionadas con la seguridad y la defensa, con excesiva burocracia, funciones muchas veces superpuestas, alcances dispares en cuanto a resultados respecto de su razón de ser y escaso grado de eficiencia en el ámbito hemisférico y regional. Esta situación se constituye en sí misma como una debilidad que afecta nuestra propia seguridad.

Mantener fuerzas militares sin las capacidades compatibles con los compromisos asumidos, no sólo es perjudicial para la defensa de la Nación, sino que se constituye en una grave vulnerabilidad al pretender integrar fuerzas combinadas en situación de inferioridad.

3. Del análisis de las asignaciones presupuestarias para la defensa en los países de la región, se verifica un desequilibrio en el caso de la Argentina, tanto en su relación en términos de porcentaje del PBI como en la estructura de gastos, agravado por su persistencia en el tiempo, lo cual no sólo se traduce en la peligrosa debilidad estructural del instrumento militar, sino también en un obstáculo para insertarse en un esquema de seguridad y defensa regional en condiciones de socio. La consecuencia ineludible es la generación de un desequilibrio por defecto que produce un riesgo importante aún dentro del propio marco regional.

En el caso de los países estudiados, integrantes del sistema regional y limítrofes con nuestro país, se verifica la coherencia entre los diferentes niveles de decisión política, al seguirse una secuencia sistémica por parte del pensamiento estratégico del más alto nivel del estado, hasta llegar a la organización de las fuerzas, su desarrollo, la generación de medios y la consecuente doctrina y adiestramiento. En este marco, la existencia de planes plurianuales para el financiamiento en el tiempo de programas de equipamiento, les otorga previsibilidad no sólo a la política de defensa, sino también al quehacer de la industria correspondiente ya sea pública o privada. En dichas naciones, la política de defensa se constituye como una política de estado que, como tal, no se encuentra atada a las decisiones del gobierno en ejercicio, sino que trasciende lo partidario respondiendo a las necesidades de la defensa nacional proyectadas en el tiempo.

4. El régimen legal que enmarca la defensa y, en particular, a su instrumento militar está fundado en principios constitucionales y reglado por un instrumento normativo surgido por las exigencias particulares de origen y por un envejecimiento de más de medio siglo, que es suficiente argumento para pensar en modernizarlo, especialmente a la luz de los estándares constitucionales que emergen de la reforma de 1994 y, particularmente, de los tratados internacionales contemplados en la propia Constitución Nacional. A ello debe agregarse la mutación de las condiciones internacionales, regionales y las propias exigencias estratégicas.

A la luz de la realidad del siglo XXI, la diferenciación de los conceptos de seguridad y defensa a partir de parámetros geográficos no se corresponde con las características de las amenazas que enfrentamos, de manera que el tema requiere de un adecuado análisis y merece ser repensado observando lo que está sucediendo en los diferentes países que han ido adaptando sus sistemas, tomando conciencia de lo que ha cambiado la realidad desde los tiempos en que estos conceptos fueron acogidos en nuestra Ley de Defensa. Naturalmente, la modernización normativa deberá incidir en la doctrina, equipamiento y adiestramiento de nuestras fuerzas armadas y de seguridad.

Se percibe indispensable saldar una deuda de casi dos siglos para con el mandato constitucional que otorga al poder legislativo la atribución de dictar las normas para la organización y gobierno de las fuerzas armadas. Ya la Ley de Defensa Nacional de 1988 mandaba a dictar nuevas leyes orgánicas de las fuerzas armadas en su artículo 46, lo que se repite en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998 en su artículo 33.

Estas carencias se agravan al contrastar con la mayoría de los países de la región, cuyas fuerzas militares son reguladas por leyes orgánicas, por similitud a los organismos nacionales instituidos constitucionalmente, como lo son el ministerio público fiscal, los ministerios del poder ejecutivo nacional, los partidos políticos y otros como las fuerzas policiales y de seguridad.

Dicha situación ha generado la proliferación de normas relacionadas con la organización del instrumento militar, dictadas tanto por el poder legislativo como por el ejecutivo, sobre asuntos específicos, ajustadas o reemplazadas en su evolución sin consideración del resto, lo que generó consecuentemente un marco legal con rasgos contradictorios, anacrónico, con graves vacíos normativos, especialmente ineficiente para lograr su cometido. Esta circunstancia conspira inevitablemente contra una concepción integral de las instituciones armadas.

Consecuentemente, en el marco de la crítica situación en la que se encuentra el marco legal de la defensa, debe plantearse la enmienda o sustitución de las leyes afectadas, teniendo en consideración las actuales características y exigencias de la seguridad global, los riesgos de las nuevas amenazas, la situación estratégica de la región y considerando lo obvio: no todas las amenazas requieren una respuesta militar.

5. La economía es un instrumento esencial en la planificación en tanto proporciona certeza y previsibilidad al precisar los recursos que el Estado está dispuesto a asignar para cumplir con los objetivos fijados por la política, para proveer seguridad a la Nación, lo cual requiere una armónica vinculación entre la política de defensa y el presupuesto nacional.

Por tal razón se torna fundamental evitar las decisiones económicas de oportunidad. Las asignaciones no planificadas, coyunturales y de corto plazo no mejoran sino que agravan la situación del sistema de defensa por la consecuente imprevisión que sólo contribuye a una mayor incoherencia del conjunto y a una dilapidación a los, de por sí, escasos recursos.

6. La seguridad y la defensa de la Nación constituyen necesidades del Estado, al cual le corresponde disponer de una política de estado caracterizada por el más amplio asentimiento de la población y la mayor permanencia en el tiempo, trascendiendo las gestiones de los gobiernos en el juego democrático de la alternancia.

Es indispensable una política de defensa que supere lo coyuntural y la especulación política de corto plazo, que procure accionar positivamente en todos los foros regionales e internacionales, a fin de garantizar los propios intereses y evitar la mera declamación de planteos teóricos sin ninguna posibilidad de ser llevados a la práctica; que, a los fines de preservar la seguridad regional y de la propia Nación, procure el desarrollo de ejercicios de adiestramiento, así como la conformación de fuerzas combinadas, con los adecuados estándares que en materia de equipamiento, doctrina de empleo y capacitación, entre otros se requieran.

Cuando hubo una estrecha relación entre el desarrollo nacional y la defensa nacional se produjo un impulso de industrias estratégicas que no solo generó la demanda en el sector, sino que también produjo un aporte en términos de investigación, desarrollo y producción para la defensa, lo que constituyó un círculo virtuoso que, cuando fue eficientemente gestionado, aportó al crecimiento económico de la Nación.

