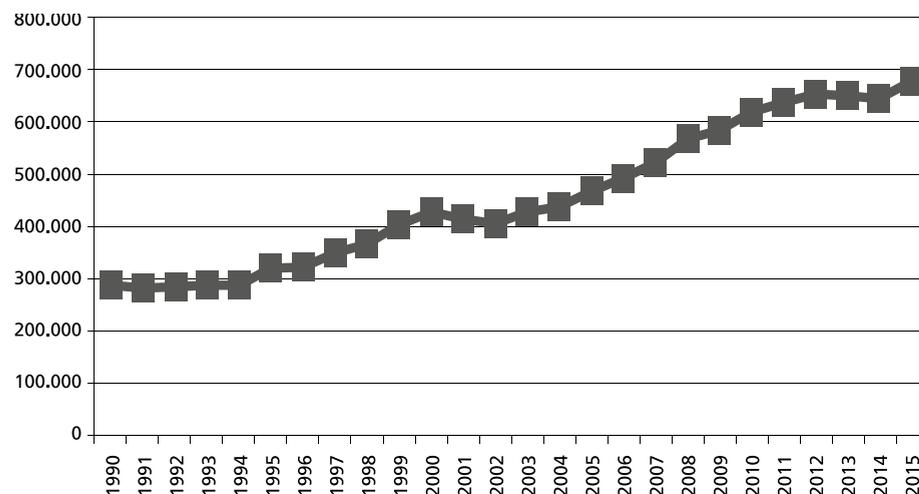
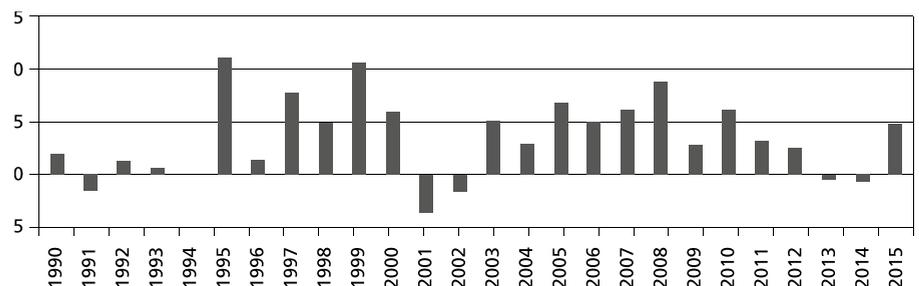


Gráfico 1. Evolución del empleo público provincial (1990-2015)**Gráfico 2. Variación porcentual interanual del empleo público provincial (1990-2015)****Cómo citar este artículo**

Gil García, Magdalena (2017) "Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016)". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 7 N° 13:

El Instrumento Militar Argentino: reflexiones en torno a su despliegue

Argentina's Military Instrument: Reflections on its deployment

Sol Gastaldi

UBA/universidad Nacional de la Defensa (UNDEF)
sol_gastaldi@yahoo.com.ar

Sergio G. Eissa

UBA/Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF)
seissa@yahoo.com

Resumen

El despliegue del instrumento militar argentino presenta rasgos que no se conciben con la actitud estratégica adoptada con la sanción de la Ley de Defensa Nacional. Si bien en el año 2005 el gobierno adoptó medidas que dieron inicio a un ciclo de planeamiento estratégico destinado a modernizar el instrumento militar en función de la realidad nacional, regional e internacional, el despliegue permanece como un asunto pendiente que exige su revisión, a fin de conciliar fuerzas armadas capaces de cumplir con éxito su misión principal.

Palabras clave: defensa nacional - instrumento militar argentino - despliegue militar - planeamiento estratégico - defensa no provocativa

Abstract

The deployment of Argentina's military instrument displays a certain disjunction with regard to the strategic stance adopted in the National Defense Act. Notwithstanding the actions enacted in 2005 by the National Government, which initiated a cycle of strategic planning addressed at modernizing the military instrument in order to keep it apace with both national, regional and international realities, its territorial deployment is a pending issue awaiting for revision in order to further the Armed Forces capabilities to successfully accomplish with their main mission.

Fecha de recepción:

15.6.17

Fecha de aceptación:

10.8.17

Key-words: *national defense - Argentina's Military Instrument - military deployment -strategic planning - non offensive defence*

Introducción¹

Desde el retorno de la democracia en el año 1983, la política de defensa argentina ha estado atravesada por dos exigencias centrales. Por un lado, la tarea de subordinar a las Fuerzas Armadas al poder político, es decir, de restaurar el control civil sobre las instituciones castrenses; por otro, la necesidad de realizar una transformación en la organización del instrumento militar, en vistas de adecuar el diseño de las fuerzas a las necesidades de la agenda democrática y a las transformaciones estratégicas del escenario regional e internacional acontecidas desde mediados de la década de 1980.

Si bien ambas problemáticas se encuentran íntimamente entrelazadas, su atención por parte de las sucesivas gestiones democráticas ha sido fluctuante y desapareja. Dicha variación ha tenido que ver, fundamentalmente, con los factores domésticos que han moldeado el proceso de toma de decisión en la política de defensa, es decir, la política exterior, aspectos institucionales, políticas económicas y el lugar de la política de defensa en la agenda gubernamental y pública durante todos estos años, entre otros. No obstante, con avances y retrocesos, las vísperas del siglo XXI encontraron a nuestro país con un sistema normativo y jurídico de la Defensa respetuoso de la institucionalidad democrática, y con Fuerzas Armadas subordinadas objetivamente a los poderes constitucionales.

Pese a lo expuesto, la dimensión estratégica de la defensa² fue prácticamente relegada³ en las decisiones adoptadas en la agenda gubernamental respecto al Sistema de Defensa Nacional. Hasta el año 2005 las transformaciones vinculadas a la organización, despliegue y estructura de las Fuerzas Armadas fueron escasas, y el sistema de defensa argentino no había contado con directivas o apreciaciones estratégicas precisas para la organización del instrumento militar. Por lo tanto, aun cuando la subordinación de las instituciones castrenses había sido consolidada, las gestiones democráticas mantuvieron un marcado desinterés por conducir y organizar estratégicamente a las Fuerzas Armadas, delegando en ellas tales cuestiones. En términos analíticos, predominaron las Reformas de Primera y Segunda Generación, mientras que las Reformas de Tercera Generación empezaron recién a esbozarse, en algunos tópicos, entre 2005 y 2015 (Eissa 2015).

Partiendo de estas apreciaciones generales, el presente trabajo pretende contribuir desde la dimensión estratégica de la defensa y con carácter de análisis preliminar, al estudio

de los rasgos centrales del actual despliegue del instrumento militar argentino (IMA). Tomando en consideración el marco normativo, jurídico y doctrinario del Sistema de Defensa Nacional y algunas reflexiones teóricas sobre esta temática, sugeriremos algunos lineamientos que contribuirán a la adecuación del despliegue militar argentino a la actitud estratégica defensiva adoptada en 1988 con la sanción de la Ley de Defensa Nacional.

El artículo está estructurado en dos partes. En la primera, caracterizaremos sintéticamente la orientación de la política de defensa argentina en el período 1983-2005, analizando específicamente los aspectos normativos vinculados al despliegue del instrumento militar argentino y a la organización y diseño de las Fuerzas Armadas. Luego, indagaremos en la implementación, a partir del año 2005, de diferentes iniciativas y herramientas normativas que comenzaron a direccionar, de forma pausada pero continua, la transformación estratégica del Sistema de Defensa Nacional. En la segunda parte nos adentraremos en el análisis de la actitud estratégica defensiva adoptada por nuestro país, centrando la mirada en los lineamientos conceptuales de la Defensa No Ofensiva, o Defensa No Provocativa,⁴ atendiendo a su utilidad para la organización de las fuerzas armadas en regiones caracterizadas como “Zona de Paz”. Esta conceptualización nos permitirá identificar las principales discordancias que presenta el actual despliegue del instrumento militar argentino con la adopción de una actitud estratégica de carácter defensivo. Para finalizar, esbozaremos algunas propuestas para la adecuación del despliegue del Instrumento Militar.

Primera Parte: El diseño del Instrumento Militar Argentino: aspectos normativos y doctrinarios

1. Antecedentes: el Instrumento Militar de la democracia

Raúl Alfonsín, presidente durante el período 1983-1989, ganó las elecciones presidenciales para sorpresa de muchos analistas extranjeros y de las cúpulas de las Fuerzas Armadas, prometiendo que avanzaría en el juzgamiento de los responsables del terrorismo de Estado, sin que ello supusiese que todos los militares debían ser juzgados. Para ello ya durante la campaña electoral definió los tres niveles de responsabilidad. Tal era la preocupación por lograr la subordinación y el control civil de las Fuerzas Armadas, a las que intuía como el mayor peligro para la transición, que nombró como Ministro de Defensa a un hombre de su extrema confianza y perteneciente al por entonces poderoso aparato radical de la provincia de Buenos Aires, relegando de esta manera al equipo que había conformado en materia de defensa (Eissa 2015).

La incapacidad del gobierno radical para implementar la distinción de los tres niveles y la capacidad de las Fuerzas Armadas para vetar y/o bloquear las iniciativas del gobierno –tanto en materia de política de defensa en sentido estricto como en lo que respecta al

juzgamiento de los responsables de las violaciones a los derechos humanos, que se materializó a través de amenazas de bombas y de los levantamientos carapintadas-, hizo que la agenda gubernamental estuviera abocada de forma casi exclusiva a la dimensión de la política militar de la política de defensa, es decir, a lograr el control civil de las Fuerzas Armadas y a la resolución del legado del terrorismo de Estado.

Lo anterior no significa que la gestión radical no haya percibido la necesidad de transformar la estructura del instrumento militar y de formular nuevas bases estratégicas para el diseño de las fuerzas militares. En efecto, la flamante democracia había heredado, como resultado de la derrota en la Guerra de Malvinas, un instrumento militar prácticamente “desarmado”. A la destrucción de las capacidades militares materiales se sumaba una profunda derrota moral, que atravesaba tanto a la opinión ciudadana como a las filas de los propios uniformados. Este escenario dejaba manifiesto que la transformación necesaria en materia de estructura militar y diseño de fuerzas adquiriría dimensiones ciclópeas.

Sin embargo, las pocas iniciativas en la dimensión estratégica se fueron ralentizando a medida que el problema del juzgamiento a los responsables del terrorismo de Estado no se resolvía. Así, el ímpetu reformista prácticamente finalizó con el fallecimiento del ministro de Defensa en 1985. De esta forma, si bien la gestión radical promovió algunas reformas parciales, aquellas que lograron aplicarse tuvieron como objetivo final la desmilitarización de funciones civiles.⁵ Paradójicamente, la debacle electoral radical en 1987, la crisis económica, la irresolución del legado del pasado y la persistente capacidad de las Fuerzas Armadas para vetar las iniciativas del gobierno –cuya máxima expresión fueron los levantamientos carapintadas–, y el triunfo de la renovación peronista ese mismo año, hicieron posible la convergencia entre el oficialismo y la oposición peronista en el Congreso de la Nación que permitió en 1988 la sanción de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 que suprimió la Doctrina de Seguridad Nacional. Este acuerdo legislativo se repitió en la aprobación de la Ley de Seguridad Interior N° 24.059 en 1992 y la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional en el 2001.

La subordinación de las Fuerzas Armadas pudo materializarse tras la represión del último levantamiento carapintada en 1990, ya durante la gestión del gobierno peronista presidido por Carlos Menem. Entre 1990 y 2003 se evidenció un desinterés por la política de defensa por parte del gobierno nacional, que se correspondía también con la desaparición de la misma de la agenda pública en el marco de la resolución de la cuestión militar (Poczynok 2013). La exigencia de limitar el poder de las Fuerzas Armadas condujo a desatender el diseño de lineamientos estratégicos en materia de Defensa, entendiendo que éstos resultarían inverosímiles si el control civil de las instituciones militares no estaba garantizado.

Esta desatención llevó a delegar tácitamente los problemas estratégicos en manos de los propios uniformados, fortaleciendo las atribuciones de las Fuerzas en esta materia. No obstante, las definiciones de tipo estratégico que éstas plasmaron en documentos tales como la Directiva Estratégica Militar (DEMIL) 1985, 1989 y 1999, no tuvieron algún correlato en transformaciones en el diseño del Instrumento Militar: si bien se dejó hacer, en la práctica, la aplicación de esas definiciones, fueron limitadas a través de la Cancillería y el Ministerio de Economía (Pion-Berlin 2001).⁶

En efecto, durante esos años las iniciativas en materia estratégica provinieron no tanto del Ministerio de Defensa como del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En el primer caso, la Cancillería cumplió un rol fundamental en materia de seguridad internacional, desarticulando las viejas hipótesis de conflicto con Brasil –a través de un largo proceso que se inició con el Acuerdo de Itaipú en 1979, pasando por los acuerdos nucleares durante la década de 1980 hasta que ambos países pusieron fin a las hipótesis de conflicto, casi de manera simultánea, en 1996–, y con Chile a través de la firma en 1998 del acuerdo de límites por los Hielos Continentales. Por su parte, el Ministerio de Economía contribuyó también a moderar el poder militar, de manera indirecta, mediante reducciones presupuestarias que afectaban la disposición de recursos (Pion-Berlin 2001).

En consecuencia, cabe señalar que durante el período comprendido entre 1983 y 2003, las Fuerzas Armadas adecuaron su estructura y despliegue en base a restricciones presupuestarias, decisiones autónomas, cortoplacistas y asistemáticas, pero sin una debida orientación estratégica. Así, las estructuras operativas se redujeron, mientras que las estructuras de conducción superior se expandieron, conformando un instrumento militar “macrocefálico”, aunque raquítico en su faz operativa.

Esta situación trajo aparejado un aprovechamiento ineficiente de los recursos disponibles, que radicaba no solo en su “dimensión cuantitativa sino también en su aplicación cualitativa, es decir, en la calidad de su administración” (Ministerio de Defensa 2010:193). La necesaria adecuación orgánica y del despliegue a la nueva realidad regional y nacional permaneció como una tarea pendiente. A modo de ejemplo, cabe señalar que el Ejército tenía “en los papeles” un diseño basado en brigadas, aún cuando en la realidad contaba con la mitad de los efectivos necesarios para su formación. Al mismo tiempo, continuaron duplicándose y triplicándose algunas capacidades y funciones de combate,⁷ debido a que cada una de las fuerzas planificaba de forma específica, desconociendo el carácter conjunto del accionar militar y tratando de conservar las asignaciones presupuestarias individuales.

Por lo tanto, el instrumento militar argentino conservó, durante todo este período, un despliegue territorial similar al diseñado bajo las premisas de otra realidad histórica, y sólo se vio modificado por las reducciones derivadas del achicamiento presupuestario,

y no por su adecuación a las transformaciones doctrinarias que se habían ido consensuando desde fines de la década de 1980.

Es de destacar que muchos autores habían advertido en los últimos años de la década de 1980 sobre estas inconsistencias en el despliegue argentino. Según tal diagnóstico, una adecuada modernización estratégica del diseño de fuerzas debía “reducir la burocracia militar (...) en beneficio de los elementos operativos, a una dimensión proporcional a la fuerza que sirve y adecuada a la función que cumple” (Ballester, García, Gazcón y Rattembach 1987:128). Así, las Fuerzas Armadas conservaron un despliegue que exhibía el “propósito de ocupar o controlar el país, respondiendo a los dictados de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), que coloca al enemigo dentro del propio país” y resultaba “inadecuado para un régimen democrático y poco exitoso para responder a las agresiones del enemigo externo, que es el verdadero adversario” (Ministerio de Defensa 2010: 127). Por su parte, Marcelo Saín ha señalado que el actual despliegue y estructura orgánica-funcional de las fuerzas militares ponen en evidencia “la concepción securitista de la defensa nacional que primó en la Argentina durante más de 30 años, así como las percepciones de amenazas, las identificaciones de los conflictos y las hipótesis de guerra derivadas de aquella concepción”, que respondía al “conflicto global Este-Oeste, (...) la concepción global de guerra antisubversiva y (...) la confrontación bélica con los países vecinos por problemas territoriales” (Saín 2002:223).

Un diagnóstico similar es compartido por Acuña y Runza (2005), quienes afirman que las Fuerzas Armadas argentinas han adoptado, desde la década de 1960, un despliegue de ocupación territorial cuya mayor concentración se encuentra en la provincia de Buenos Aires, particularmente alrededor de la Capital Federal. En efecto, en el año 2006 sobre un total de 166 unidades militares, 75 se encontraban en la provincia de Buenos Aires, conformando, en palabras de los autores, “un cinturón militar alrededor del principal centro del poder político y económico argentino” (Acuña y Runza 2005:74).

En función de lo expuesto, se observa que desde la recuperación democrática en 1983 hasta los primeros años de la década del 2000, la organización, diseño y despliegue del instrumento militar no se orientaron sobre premisas de orden estratégico. Esto significa que las Fuerzas Armadas argentinas no adoptaron el cambio de la actitud geopolítica que asumió la política exterior de la Nación. En este marco, resulta evidente que el tipo de despliegue basado en el criterio de ocupación territorial refleja una concepción desactualizada de las necesidades democráticas de la Defensa y desconoce profundamente las transformaciones sociales, políticas y económicas acaecidas desde mediados de la década de 1980, tanto a nivel doméstico, como regional e internacional.

2. El Instrumento Militar en el Sistema de Defensa Nacional: marco legal y doctrinario

De acuerdo a la caracterización expuesta, la agenda jurisdiccional de la Defensa estuvo centrada hasta el año 2003 en la democratización de las relaciones civiles-militares y en la formulación de nuevos criterios normativos para el Sistema de Defensa Nacional. Esta exigencia condujo, en consecuencia, a desatender la dimensión estratégica de la Defensa, impidiendo la implementación de una reforma en los aspectos estratégico-militares. Paradójicamente, los avances logrados en materia de control civil de las instituciones militares y de reducción de la autonomía castrense permitieron establecer, de manera complementaria, tanto las bases doctrinarias de la defensa nacional como los pilares para la elaboración de los criterios político-estratégicos para el planeamiento militar conjunto (Anzelini y Poczynok 2014a).

A continuación presentaremos los criterios político-estratégicos que conforman, en la actualidad, el marco legal y doctrinario para el diseño y organización del Instrumento Militar Argentino, poniendo énfasis en aquellos aspectos vinculados al despliegue. Estos criterios, resultantes de un proceso acumulativo de transformaciones, delimitan las bases estructurales sobre las cuales ha comenzado a encararse, desde el año 2003, la modernización del Sistema de Defensa Nacional y su adecuación a las necesidades del orden democrático y del escenario regional e internacional.

2.1. El despliegue del instrumento militar en el “consenso básico” de la Defensa Nacional

La herramienta legal central sobre la cual se asienta el Sistema de Defensa Nacional argentino es la Ley N° 23.554, sancionada en abril de 1988. Esta norma, producto de un amplio acuerdo parlamentario, cristalizó –junto con otras normas como la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional– lo que Marcelo Saín bautizó como un “consenso básico”, que incluyó

la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior (...) la expresa prohibición de que las Fuerzas Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país (...) y el establecimiento de un sistema de inteligencia nacional basado en la delimitación de las esferas de inteligencia estratégico-militar y la inteligencia criminal (Saín 1999:157).

Con relación al planeamiento y organización del instrumento militar, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional indicó en su artículo 21° que la “composición, dimensión y despliegue [de las Fuerzas Armadas] derivarán del planeamiento militar conjunto”. El carácter conjunto aparece en esta normativa como un criterio indispensable del accionar militar, razón por la cual las Fuerzas Armadas “se inspirarán en criterios de organización y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza”.

Una década más tarde fue sancionada la Ley N° 24.948 de Reestructuración y Modernización de las Fuerzas Armadas. Establece en su artículo 4° que la reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas debe asegurar “unidades operativas, reducidas en su cantidad, pero eficientemente sostenidas logísticamente, en aptitud de desarrollar operaciones prácticas prolongadas que permitan acciones en las distintas especialidades y ámbitos geográficos.” Sostiene que “tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, la doctrina y el adiestramiento, se dará prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas” (artículo 5), y en el artículo 8° establece que se procederá, en cuanto a la organización, a:

- a) “Dividir el territorio nacional en áreas estratégicas dotadas de un comando de carácter conjunto (...);
- b) Suprimir comandos intermedios existentes, carentes de finalidad práctica;
- c) Reducir al mínimo las estructuras administrativas y burocráticas de las Fuerzas”.

Asimismo, la ley ordena en su artículo 9° que las unidades militares deben agruparse “en áreas geográficas determinadas, racionalizando los procedimientos de instrucción, adiestramiento, mantenimiento, abastecimiento y atención de infraestructura. Las Fuerzas Armadas emplearán el uso compartido de instalaciones y facilidades, para un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada”.

Finalmente, en el artículo 10° afirma que debe darse prioridad a la constitución de agrupaciones de armas conjuntas por sobre las unidades de carácter puro y que para

la reestructuración y el despliegue se considerará en forma especial la extensión geográfica del país, la baja densidad poblacional en zonas apartadas —especialmente en áreas de frontera— y la concentración de unidades en menor número de bases, las que serán complementadas con otras a instalar en caso de necesidad, por lo que será priorizada la capacidad para despliegue rápido.

Estas definiciones revisten gran importancia para la organización del instrumento militar y proveen criterios funcionales y organizacionales para la modernización y adecuación de las Fuerzas Armadas a las prioridades democráticas de la defensa nacional. Sin embargo, pese al gran avance en materia normativa, lo cierto es que la aplicación de la Ley N° 24.948 fue prácticamente marginal, y que no fue reglamentada.

2.2. Hacia la modernización del instrumento militar argentino

El primer indicio de una fuerte voluntad política para completar y hacer operativo el marco normativo de la Defensa Nacional fue la reglamentación en 2006 —luego de 18 años—, de la Ley de Defensa Nacional. El texto del Decreto 727 retomó el criterio de conjuntes establecido en la Ley de Defensa, otorgando al Ministerio de Defensa la potestad para “disponer la conformación de unidades operacionales específicas y/o conjuntas, de conformidad con la evaluación que éste realice en el marco de los objetivos estratégicos y de la planificación estratégica militar”.

Junto a la reglamentación de la Ley de Defensa, en el año 2006 también se dictó el Decreto N° 1.691 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”. Esta norma reviste una gran importancia para la modernización del instrumento militar, ya que avanza en muchos aspectos relacionados con el diseño de las Fuerzas Armadas, tales como el despliegue. En efecto, entre varios aspectos a destacar, allí se estableció que el diseño de Fuerzas del instrumento militar debía presentar como característica general un diseño de la estructura orgánico-funcional

(...) tendiente a la superación de los condicionamientos geográficos del territorio nacional”. Para ello, las Fuerzas Armadas argentinas debían desarrollar un “alto grado de movilidad estratégica y táctica, suficiente para compensar la desfavorable relación entre fuerzas limitadas y amplios espacios geográficos, y un despliegue de fuerzas orientado por la consideración de la ecuación concentración-dispersión.

Con relación al ambiente geográfico, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas incorpora como característica y principio ordenador de la Política Militar y del diseño de fuerzas a

“la priorización (...) desde la perspectiva de la defensa, del control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la Nación, con especial énfasis en la infraestructura y en los objetivos de valor estratégico y en las áreas de frontera (en las que se pretende avanzar hacia

mayores niveles de cooperación con las naciones vecinas) y, por otra parte, la generación de organizaciones poli-funcionales con aptitud para operar en toda la variedad de los ambientes geográficos registrados en el país”.

Por último, debemos señalar que, en línea con los principios expresados en la Ley de Defensa Nacional, el Decreto 1.691 ratifica que la misión principal del instrumento militar, consistente en conjurar y repeler toda agresión externa llevada a cabo por Fuerzas Armadas de otro Estado, constituye el principal criterio ordenador del diseño de fuerzas. Por esta razón, las misiones subsidiarias no deberán afectar “las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial” ni serán tenidas en cuenta para el diseño del instrumento militar. De esta forma, el diseño del instrumento militar debe atender, en primer lugar, al logro de la misión principal, asegurando una aptitud para ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión militares interestatales. En segundo lugar, esta Directiva advierte sobre la necesidad de articular el diseño de fuerzas con los posicionamientos políticos nacionales y los objetivos de cooperación regional. Por tal motivo, la participación en un esquema de seguridad regional y en las misiones de paz bajo mandato de Naciones Unidas será tenida en cuenta para el diseño de fuerzas, específicamente en lo que refiere a la obtención de los necesarios niveles de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los demás países.

Adicionalmente, se indica que la organización de las Fuerzas Armadas debe apuntar a “la optimización de recursos mediante el agrupamiento de medios y servicios” –en consonancia con lo ya dispuesto en la Ley N° 24.948–, en vistas de asegurar “la capacidad para operar en forma sostenida en todas las regiones y espacios estratégicos del territorio nacional.” En este sentido, el Decreto N° 1.691 ratifica el criterio de conjuntes expresado en normativas anteriores, y establece de forma insoslayable que

“la acción militar deberá entenderse necesaria e ineludiblemente como acción integrada, esto es, como acción conjunta, incluso en aquellos casos en los que por el ámbito en que ésta se desarrolle y/o por las características propias de la operación en cuestión, la misma deba ser ejecutada por una fuerza específica en forma exclusiva (...) Es principio fundamental entender al Instrumento Militar de la Nación como instrumento integrado, cuya naturaleza, concepción, organización y doctrina de empleo se ajuste a la acción conjunta como criterio básico y esencial para la obtención de la máxima capacidad operacional. En función del cumplimiento de las misiones asignadas al Instrumento Militar

de la Defensa Nacional y como condición primaria para un accionar militar eficaz, la acción conjunta debe ser entendida y ejecutada como el empleo coherente, coordinado y sistemático de todos los medios y recursos con que cuenta cada fuerza armada en forma específica”.

Asimismo, el carácter conjunto del instrumento militar compromete a

“las diversas cuestiones de doctrina, de planeamiento, de diseño de fuerzas, de adiestramiento y de operación militar propiamente dicha, razón por la cual deberá avanzarse en la elaboración del Planeamiento Estratégico Militar, con sus supuestos básicos de doctrina militar conjunta, planeamiento militar conjunto y adiestramiento militar conjunto, y asimismo también en las modificaciones y readecuaciones necesarias de las estructuras orgánico-funcionales de cada una de las fuerzas como presupuestos iniciales de evolución hacia un Instrumento Militar integrado y efectivamente conjunto”.

Como corolario de las transformaciones emprendidas durante el 2006, en el año 2007 fue aprobado el Decreto N° 1729 que crea el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” (CPDN). En sus fundamentos, la normativa destaca que el instrumento militar posee una naturaleza “ineludiblemente conjunta”, y que para que esta pueda desarrollarse “es principio fundamental la existencia de un adecuado y claramente definido proceso de elaboración del Planeamiento de la Defensa Nacional.” En este contexto, el CPDN estableció las bases para el planeamiento y la gestión de la defensa nacional en el corto, mediano y largo plazo, atendiendo a la necesidad de adecuar periódicamente las políticas de Defensa a las variaciones acaecidas en el escenario estratégico, registradas por la conducción política del Estado.

En lo que respecta puntualmente al Planeamiento de la Defensa Nacional, la norma estableció que cada Ciclo de Planeamiento se inicia con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) concebida por el Poder Ejecutivo. A partir de ella, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO), con supervisión del Ministerio de Defensa, elabora el subordinado Planeamiento Estratégico Militar correspondiente. Dicho planeamiento queda expresado en varios documentos: la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL), la Directiva Estratégica Militar (DEMIL), el Plan/es Estratégico/s Operacional/es, los Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo, y el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL).

Formalmente, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional concluye con la elaboración, por parte del Ministerio de Defensa, del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL).

2.3. La Directiva de Política de Defensa Nacional

La Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), promulgada a través del Decreto N° 1.714 en el año 2009, no es tan solo el documento que da inicio al “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”, sino también es la primera directiva en defensa nacional desde el retorno a la democracia en 1983.⁸

Como señalamos en la introducción, las bases legales en materia de defensa establecen de manera precisa que la República Argentina adopta un posicionamiento y actitud estratégica defensiva. En este punto, la DPDN sostiene que la política de defensa

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

En este sentido, el modelo adoptado reviste una categórica oposición a “políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados.” En consecuencia, esta concepción se basa en el concepto de “legítima defensa” como criterio ordenador sobre el cual estructurar el sistema de defensa.

Relacionado a ello, se desprende también de la Directiva que el instrumento militar argentino debe estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente conforme la misión principal, la cual se constituye, entonces, en el criterio ordenador para el diseño de fuerzas.

La DPDN establece al respecto que

“Este modelo de defensa argentino, enteramente previsible en términos de concepción estratégica y cabalmente “defensivo” en términos de su diseño de fuerzas y de la disposición de sus capacidades, asume a la Defensa Nacional según el esquema clásico y en coherencia con el

ordenamiento normativo vigente, según el cual, el Sistema de Defensa debe conjurar y repeler mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la Defensa Nacional, toda agresión externa militar, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes”.

Por otro lado, nuestro país concibe a su política de defensa en una doble dimensión: autónoma y cooperativa. Esto implica que

“la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global”.

Por último, la DPDN sostiene que el instrumento militar sólo resultará apto si se “lo concibe, planifica y ejecuta como instrumento integrado”, razón por la cual la acción militar necesariamente debe entenderse como una acción conjunta.

En cuanto al despliegue del instrumento militar, la DPDN estableció que la organización territorial de las Fuerzas Armadas, a nivel específico, deberá atender estrictamente a:

- 1) Las misiones y competencias asignadas en el marco legal y reglamentario vigente.
- 2) Lo oportunamente determinado por el Planeamiento Estratégico Militar.
- 3) La reducción de estructuras administrativas y burocráticas y la supresión de instancias orgánicas carentes de finalidad práctica.
- 4) La vigencia del criterio de “concentración-dispersión” que tienda a la optimización de recursos y del esfuerzo logístico.
- 5) El uso eficiente y racional de las instalaciones y la proporcionalidad y/o correspondencia entre nivel organizacional de las dependencias componentes con la infraestructura efectivamente disponible y con los medios asignados a las mismas.
- 6) El carácter conjunto del sistema de defensa mili-

tar, impulsando para ello la conformación de agrupaciones conjuntas, la concentración de unidades y la unificación de todas aquellas funciones, actividades y/o servicios de naturaleza no específica.

En consecuencia, si bien los condicionantes geográficos serán tenidos en cuenta en el despliegue, debiendo cubrir “la totalidad de la superficie bajo soberanía territorial (...) en sus dimensiones terrestres, marítimas y aéreas, tanto en su magnitud como en sus características geográficas y morfológicas”, también deben considerarse la orientación y posicionamiento estratégico del país. De esta forma, el despliegue de las fuerzas debe asegurar tanto la capacidad de defensa autónoma de nuestro país, como su disposición cooperativa.

Como resultado de la emisión de la DPDN, se puso en marcha el Primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, para lo cual el EMCO, con supervisión del Ministerio de Defensa, procedió a la elaboración de los documentos correspondientes al Planeamiento Estratégico Militar. Este ciclo finalizó con el dictado del Plan de Capacidades Militares en el 2011.

Finalmente, es importante agregar que el Decreto N° 1.714/2009 fue actualizado por el Decreto N° 2.645 del 30 de diciembre de 2014. Éste último no deroga al primero, sino que lo complementa. En sus aspectos estratégicos, no introduce diferencias esenciales respecto de los criterios enunciados en la primera DPDN. El cambio más sustancial es que se establecen tres escenarios: norte, centro y sur. Todos ellos de carácter cooperativo y autónomo. Asimismo, se plasma la protección de los recursos estratégicos como interés vital, identificando de manera concreta los recursos naturales a preservar, tales como

“las cuencas petroleras y gasíferas ubicadas en el norte, centro oeste, Patagonia y plataforma continental; las áreas cultivables ubicadas en la región centro, litoral, noreste y sur del país que conforman el circuito productivo y agropecuario; las cuencas hidrográficas que abarcan tanto las aguas de superficie como ríos, lagos, lagunas y esteros como también los campos de hielos y aguas subterráneas las cuales revisten importancia fundamental para el desarrollo por sus aplicaciones en el campo del consumo, el transporte, la industria y la generación de energía; las áreas mineras localizadas en la zona cordillerana, la Patagonia, la plataforma continental y el centro del país con sus recursos tradicionales, metalíferos, no metalíferos y rocas de aplicación; y, por último, la biodiversidad existente en diferentes áreas naturales protegidas del país por su interés científico y tecnológico”.

2.4. El Plan de Capacidades Militares

En el marco del Primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, iniciado tras la aprobación de la DPDN 2009, el Ministerio de Defensa dictó la Resolución Ministerial N° 414 del año 2011 que estableció los criterios para la elaboración y formulación del PLANCAMIL. Esta resolución define un conjunto de lineamientos, parámetros y criterios de naturaleza político-militar, así como de carácter presupuestario, de inversión y relativos a los canales de obtención de medios. En lo que respecta al despliegue, la resolución establece tres criterios para su diseño:

1) *El despliegue territorial del instrumento militar debe materializar un claro e inequívoco mensaje estratégico acerca de la Actitud y Disposición Estratégica Defensiva del Estado Nacional.* En otros términos, es esencial que el despliegue del IM refleje en forma inequívoca la ausencia de una eventual segunda intención del empleo del poder militar que no sea en ejercicio de una legítima defensa ante la materialización de una agresión estatal militar externa (AEME); en este orden es que particularmente debe evaluarse, por ejemplo, el asiento en tiempos de paz –respecto de los límites internacionales–, de los Sistemas de Fuerzas del IM que poseen sistemas de armas de largo alcance.

2) *Máximo aprovechamiento del actual despliegue compatible con el diseño del instrumento militar propuesto.* Este criterio de aparente obviedad y fundado sobre una racionalidad de eficiencia, aconseja el máximo aprovechamiento de la actual infraestructura en beneficio del despliegue futuro identificado como necesario; sin perjuicio de ello, el actual despliegue no debería ser, bajo ningún aspecto, condicionante de las necesidades del despliegue futuro. Como parámetro central de este criterio, debe considerarse que los factores a evaluar para el diseño del despliegue futuro deben ser de naturaleza totalmente operacional, no debiendo tenerse en cuenta consideraciones de otro carácter o propias de otros niveles de conducción que exceden al estratégico militar.

3) *Flexibilidad de empleo.* Como racionalidad ordenadora de un conjunto de criterios de naturaleza netamente “operativa”, debe evaluarse el diseño de despliegue del instrumento militar futuro a partir de la requerida “flexibilidad de empleo” que del mismo debería derivarse. En este sentido, cabe considerar:

3.1) *Despliegue próximo a la zona de probable empleo.* Este criterio establece que los asientos de paz de las guarniciones militares deben ser, en caso de que otra consideración particular no aconsejara lo contrario, lo más próximo posible a su zona de probable empleo.

3.2) *Guarniciones próximas a vías de comunicación territoriales.* Dichas vías de comunicaciones deberán ser aptas para permitir los desplazamientos desde y hacia sus zonas de probable empleo y/o terminales de transporte estratégico terrestres, navales y/o aéreas.

3.3) *Guarniciones que permitan la integración de capacidades específicas similares.* Este criterio está orientado hacia un uso racional de los recursos en cuanto permitiría albergar en instalaciones comunes –con la sinergia funcional que ello implica– a elementos de las distintas Fuerzas que poseen funciones, organizaciones y dotaciones similares (elementos tipo Comando, de Defensa Aérea, de Guerra Electrónica, etc.), generándose de esta manera instalaciones de concentración de aptitudes especiales.

3.4) *Guarniciones próximas a campos o zonas de adiestramiento.* La disposición de campos de adiestramiento, instrucción y tiro en proximidades de las guarniciones militares, con capacidad para la realización de ejercitaciones de elementos de la magnitud de los que alberga la guarnición resulta de una importancia sustantiva al momento de dimensionar el costo del adiestramiento militar.

Segunda Parte: El diseño del Instrumento Militar Argentino y sus aspectos estratégicos

En la sección anterior, hemos esbozado los criterios normativos y políticos centrales que delimitan el campo de acción del Instrumento Militar Argentino y, por lo tanto, el diseño de sus capacidades militares. En el derrotero señalado, consideramos como un punto de quiebre sustancial la aprobación del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, al constituir una experiencia inédita en la historia de la Política de Defensa de nuestro país: por primera vez, el planeamiento de la defensa fue elaborado y supervisado en su totalidad por la conducción política del Estado.

En esta sección realizaremos un doble ejercicio. Primeramente, y en función de los aspectos estratégicos definidos en las normativas previamente citadas, presentaremos los lineamientos conceptuales de la “Defensa No Ofensiva”, o “Defensa No Provocativa”, atendiendo a su utilidad para la organización de las fuerzas armadas en regiones caracterizadas como “Zona de Paz”. Luego, procederemos a detallar las características del actual despliegue operativo del Instrumento Militar Argentino, de acuerdo a los datos disponibles en el Libro Blanco de la Defensa Nacional (Ministerio de Defensa 2010).

1. Actitud estratégica defensiva: el concepto de Non Offensive Defence⁹

Según hemos visto, la legislación argentina en materia de defensa establece la adopción de una actitud estratégica defensiva. Ahora bien, ¿qué entiende la literatura especializada respecto a esta expresión?

Según Thomas Scheetz y Gustavo Cáceres (1995) un posicionamiento y actitud estratégica defensiva implica:

- No poseer elementos de proyección ofensiva más allá de los límites del propio territorio, terrestre, aéreo y marítimo;
- El componente terrestre debe tener una magnitud, composición y equipamiento necesario y suficiente para operar defensivamente, lo cual incluye la capacidad de realizar operaciones ofensivas a nivel táctico;
- El componente naval debe ser diseñado para cumplir con las exigencias del control del mar propio, y para garantizar la navegación costera y el uso de las propias rutas y puertos;
- El componente aéreo debe garantizar la superioridad en los teatros de operaciones dentro del territorio, el apoyo aéreo a las operaciones terrestres y navales, y el transporte aéreo.

Por su parte, Børn Møller (s/f) sostiene que el concepto de defensa no ofensiva refiere a un esquema de organización de las Fuerzas Armadas que, aún cuando garantice las mayores capacidades de defensa de un Estado, contribuya también a diluir tensiones innecesarias, a prevenir malos entendidos y fomentar la confianza mutua entre los actores del sistema internacional. De esta manera, se apunta a la conformación de una estructura de defensa eficaz y eficiente para la protección de los intereses de un Estado, pero compatible con la confianza y la seguridad colectiva. En definitiva, lo que se busca es el desarrollo de unas Fuerzas Armadas que estén “estructuralmente incapacitadas” para proyectar poder más allá de sus fronteras. De esta manera, la no-ofensividad pasa a ser una función estructural de las fuerzas.

Por otro lado, según dicho autor, la defensa no ofensiva transforma el concepto de disuasión, ya que ésta no se logra a través de la amenaza de un ataque de gran envergadura, sino a partir de las enormes dificultades que debería enfrentar un eventual agresor para causar daño y, posteriormente, ocupar un territorio. Así, la defensa no-ofensiva produce una “disuasión por negación”. Esto no supone renunciar al contraataque, en tanto que, según Møller (s/f), éste no es ofensivo, porque cuando las Fuerzas Armadas de un Estado avanzan contraatacando para recuperar su propio territorio con el fin de expulsar a un enemigo, se están defendiendo. Por esta razón, la adopción de una estrategia defensiva no debe confundirse con la renuncia a la ofensiva en el nivel táctico, ya que ambas son enteramente compatibles. Asimismo, resta señalar que la superioridad de la defensa ya

había sido señalada por Clausewitz (1973),¹⁰ en tanto el defensor cuenta con múltiples ventajas: pelea en su territorio, lo que permite maximizar su experiencia y conocimiento del terreno; se ejercita en escenarios reales de enfrentamiento; controla las líneas de comunicación y la infraestructura; y al mismo tiempo, puede dejar de lado el desarrollo de muchas capacidades que sólo son necesarias para proyectarse hacia terceros Estados.

De acuerdo a Møller (1995) existen, al menos, tres modelos de organización del despliegue:

- *Organización “araña-red”*: combina un área de cobertura territorial en forma de red con fuerzas móviles (arañas), que incluyen tanques y otros vehículos blindados. Aunque las “arañas” son aptas para el desarrollo de operaciones ofensivas, las mismas están diseñadas para ser estrechamente dependientes de la “red”. Por esta razón, aún cuando poseen una gran movilidad a partir de la “red”, al mismo tiempo se convierten en virtualmente inmóviles sin ella. Así, se encontrarían incapacitadas para operar, por ejemplo, en el territorio del enemigo. En algunos casos, este estilo defensivo requiere la delimitación de un área territorial específica de defensa. Esto implica, en consecuencia, la concentración de las Fuerzas Armadas en una parte del terreno que resulta de vital importancia para el actor.
- *Forward defence*: es un esquema defensivo que combina la construcción de fortificaciones con obstáculos “fijos” e inmóviles alrededor de la frontera. Al mismo tiempo, se propone la eliminación de ciertas capacidades “móviles” y de armas de largo alcance, tales como fuerzas terrestres con capacidad de tomar o mantener un territorio, misiles de largo alcance, etc. De esta manera, se trataría de reducir ciertas capacidades netamente ofensivas.
- *Relocalización de fuerzas*: consiste en un rediseño que reubica las fuerzas desde las zonas de frontera hacia otras locaciones que no proyecten agresividad. En esta misma dirección, Møller (s/f) señala que algunos autores han indicado que una buena forma de lograr esta actitud es evitar que

las fuerzas propias estén preparadas para lanzar ataques sorpresa. Una manera de alcanzar esto es, por ejemplo, separando a las armas de las municiones.

En el marco de esta concepción de despliegue es importante hacer referencia también a cuál debería ser la gran unidad de combate del componente terrestre. Al respecto, Richard Kedzior (2000) sostiene que si bien a lo largo del Siglo XX, la “división” ha sido generalmente la unidad de combate necesaria para sostener un esfuerzo que permita destruir a un enemigo en un combate terrestre, algunos planificadores y analistas estadounidenses plantean la necesidad de establecer una unidad del tamaño de una brigada de combate independiente (5000 a 6000 personas) como la fuerza de combate preeminente. En este sentido, Douglas McGregor (1997) propone eliminar la “división” como unidad organizacional de combate para crear estructuras de combate del tamaño menor, como las “brigadas”, capaces de llevar a cabo operaciones en el terreno extendidas de manera independiente.

En síntesis, una posible reestructuración debería evolucionar hacia la utilización de la brigada como unidad principal de combate, contemplando las características geográficas del país, para cubrir, de esta forma, todas las especialidades: montaña, monte, blindada, aerotransportada de llanura y anfibia (Ballester, García, Gazcón y Rattenbach 1987).

Por otro lado, y como una contribución relevante a este debate teórico, un documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/47/394) del 22 de septiembre de 1992, sostiene que el concepto de defensa defensiva hace referencia a la incapacidad de un Estado para constituir una amenaza al territorio de otro Estado. Consustanciado con el espíritu de la Carta, esto significa que “un Estado no puede iniciar acciones militares a menos que se violen sus intereses vitales” y que toda respuesta debe ser proporcional al ataque recibido. Una actitud y posicionamiento estratégico defensivo prevé la realización de operaciones ofensivas “para garantizar la recuperación del territorio que se perdió como resultado del ataque inicial”. Esto supone aceptar el riesgo de pelear en el territorio propio, por tal motivo en el nivel de las operaciones, la capacidad ofensiva resulta indispensable para una defensa eficaz.

El documento de la ONU también afirma que no es posible sostener la intención defensiva u ofensiva a partir de los sistemas de armas porque todo sistema de armas puede usarse con fines ofensivos y defensivos; es decir que cualquier formación militar, independientemente de la forma en que esté equipada, es en principio capaz de realizar operaciones ofensivas. Entonces, la actitud y posicionamiento estratégico defensivo se fortalece si se reduce la capacidad de invasión, es decir, si no se posee capacidad de penetración estratégica. Esta última se consigue mediante la combinación de un alto índice de movilidad, potencia de fuego, armamentos de tecnología avanzada y la capacidad de

sostener operaciones a grandes distancias.¹¹ Sin embargo, no se trata de eliminar todos estos tipos de sistemas de armas, sino de transmitir un equilibrio entre el poder defensivo y la capacidad de efectuar operaciones ofensivas a nivel táctico.

Finalmente, el documento de Naciones Unidas sostiene que el despliegue constituye otro indicio para determinar el tipo de actitud estratégica a adoptar. Este elemento está dado por la ubicación de las fuerzas con alto grado de movilidad y la potencia de fuego a lo largo de ejes de ataque críticos. Por ello, las fuerzas cercanas a la frontera tienen que ser más estacionarias e inactivas, ubicando las fuerzas móviles en la retaguardia.

2. Hacia un nuevo despliegue del instrumento militar: de la situación actual a una organización y despliegue defensivo

El estudio del actual despliegue argentino remite necesariamente a dos dimensiones de análisis. Sobre la hipótesis según la cual el despliegue actual de las fuerzas no se condice con la doctrina de defensa vigente y que además, responde a una realidad nacional y regional que ha cambiado drásticamente desde fines de la década de 1980, el primer abordaje, más general, se enfocará en el hecho de que la estructura de la conducción superior ha crecido en desmedro de la estrictamente operativa. Un segundo nivel de análisis referirá entonces a la estructura operativa en sí misma.

2.1. Estructura orgánico-superior del instrumento militar argentino

Un factor a analizar en toda estructura orgánico-superior de las Fuerzas Armadas es la composición de su personal militar, que hace referencia a una cuestión estructural básica que define a las fuerzas: su estructura piramidal. Al respecto, Thomas Scheetz (2011:27) señala que en el caso argentino la pirámide está “distorsionada”, ya que no se observa la forma piramidal típica. Cabe resaltar que esta estructura, además de ocasionar gastos desproporcionados en personal, afecta las estructuras burocráticas y operativas. Por ejemplo, en el año 1984, los coroneles representaban el 19,1% del total del personal militar, mientras que hacia 2010 habían alcanzado un 33,4%. Por otro lado, en relación a la suboficialidad, en 1984 se contaba con un 31,5% de cabos, mientras que en el 2010 había 20,4% (Scheetz 2011). Estas cifras dan cuenta de una estructura con forma romboidal, que pudo haber resultado únicamente del ejercicio de una conducción delegativa de los asuntos estratégicos y de diseño de fuerzas hacia las propias Fuerzas Armadas.

En este planteo, resulta relevante destacar que también se verifica una falta de proporcionalidad en la distribución de los recursos humanos según los programas. Por ejemplo, según datos recogidos por Scheetz (2011), “Sanidad” contaba con 80.336 efectivos militares en el año 2007, mientras que en 2010 este número aumentó a 81.971. Al contrario, “Operaciones”, que en 2007 registraba 44.504 efectivos, decreció hasta 39.571 en 2010.

En palabras de Scheetz (2011:78), “se ha incrementado la burocratización de las estructuras de comando, con una disminución de las capacidades operacionales que se refleja en el aumento del porcentaje de oficiales respecto de la tropa, y en el número de oficiales sin comandos operacionales.”

En función de lo expuesto, pueden efectuarse dos observaciones:

I. Por un lado, tal como lo señala Scheetz (2011), esta estructuración representa una carga presupuestaria que tenderá a aumentar en el futuro, además de estar desprovista de criterios ordenadores de carácter estratégicos y operativos, para el logro de la misión principal de las Fuerzas Armadas, consistente en alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición.

II. Por otro lado, la mencionada estructura tampoco refleja el carácter ineludiblemente conjunto del Instrumento Militar. Recordemos, que la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional establece en su artículo 22° que tanto la composición, como la dimensión y el despliegue de las Fuerzas Armadas derivarán del planeamiento militar conjunto.

En este marco, el año 2010 se dictó la Resolución N° 1.633/2010 que establece la matriz común para la estructura orgánico-funcional de la Conducción Superior de las Fuerzas Armadas, con el propósito de otorgar a la misma un criterio de organización y eficiencia conjunta. Cabe recordar que por disposición del artículo 13 acápite g del Decreto N° 727/2006, el Ministerio de Defensa es el órgano responsable de aprobar la readecuación orgánico-funcionales de las Fuerzas Armadas. De igual forma, esta norma considera que resulta relevante que el Ministerio de Defensa también supervise la evolución de dichas estructuras, a fin de asegurar su coherencia con los principios generales de la Política de Defensa. Esta norma fue complementada por la Resolución MD N° 477/2013 que establece que el EMCO considerará las propuestas de modificaciones en la estructura orgánica, en cuanto a la estructura orgánica inferior y operativa, la cual deberá ser aprobada por el Ministerio de Defensa.

2.2. Despliegue operativo del instrumento militar argentino

En la actual organización territorial de las Fuerzas Armadas predomina un criterio de “especificidad” por sobre el carácter conjunto del accionar militar. Pese a que el Decreto N° 727/2006 “Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional” y el Decreto N° 1691/2006 “Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas” establecen claramente, tal como mencionamos, que las Fuerzas Armadas sólo alistan, adiestran y sostienen los medios puestos a su disposición y que el responsable de operar es el EMCO a través del Comando Operacional, los cambios que se han producido en las unidades de combate, más específicamente en el Ejército Argentino, siguen atendiendo a

un criterio de especificidad. Por tal motivo, reseñaremos brevemente cuáles son las organizaciones vigentes en cada fuerza, para posteriormente abordar un enfoque más holístico.

2.2.1. Ejército Argentino

En la concepción del componente terrestre del instrumento militar predominan tres tipos de fuerza:

- 1) Las fuerzas de respuesta regional, cuyos despliegues y organización se fundamentan en la necesidad de contar con tropas especialmente preparadas para combatir en los ambientes geográficos de montaña, monte y estepa patagónica.
- 2) Las fuerzas de defensa principal, estructuradas sobre la base de organizaciones medianas y pesadas.
- 3) Las fuerzas de intervención rápida, con organizaciones ligeras y eventualmente medianas.

Esta concepción se verifica en el Comando de Adiestramiento y Alistamiento del Ejército Argentino, el cual está integrado por tres Divisiones de Ejército y una Fuerza de Despliegue Rápido. Las divisiones conforman las grandes unidades de batalla. Se encuentran integradas por brigadas, o grandes unidades de combate, y formaciones. Las brigadas responden al concepto de sistema de armas. Sus unidades se complementan en sus funciones con el objetivo de ganar autonomía operativa. Se trata de la menor unidad con capacidad de combate "inter-armas" independiente. Además de sus características específicas, todas cuentan con los correspondientes medios de apoyo de fuego, apoyo de combate y logística.

Los diferentes tipos de brigada son:

- 1) Brigadas blindadas: conformadas sobre la base de tres regimientos de caballería de tanques y un regimiento de infantería mecanizada cuyos vehículos de dotación están diseñados para el combate contra unidades blindadas.
- 2) Brigadas mecanizadas: integradas por dos regimientos de infantería mecanizada y un regimiento de caballería de tanques. Estas brigadas disponen de

distintos tipos de vehículos blindados mecanizados a oruga, aptos para el combate de infantería, la exploración terrestre y el combate contra unidades mecanizadas.

3) Brigadas de montaña y monte: constituidas por dos o más regimientos de infantería y caballería de montaña o monte. En el caso de las brigadas de montaña, las unidades están equipadas con materiales ligeros fácilmente transportables sobre ganado mular y equino.

4) Brigada de paracaidistas: su estructura está basada en dos regimientos de paracaidistas. Su material y equipo está diseñado para ser transportado, desembarcado y eventualmente lanzado desde aeronaves en vuelo. Todo su personal posee la aptitud para descender en paracaídas directamente en la zona de ejecución de operaciones militares.

Por su parte, la Fuerza de Despliegue Rápido está integrada por elementos ligeros (asalto aéreo, paracaidistas, comandos) y eventualmente elementos medianos (vehículos a rueda). Tiene capacidad de proyección de medios para responder en forma inmediata ante una situación de emergencia o crisis. Esta Fuerza de despliegue rápido posee asiento en Campo de Mayo, Buenos Aires.

2.2.2. Armada Argentina

Históricamente, la Armada Argentina ha entendido que se enfrenta a un escenario operacional caracterizado por amplios espacios marítimos de jurisdicción nacional y por la extensa red fluvial del territorio, de gran relevancia como vía de comunicación interna. Esta caracterización geográfica ha determinado el despliegue de esta fuerza en procura de alcanzar la capacidad de desenvolverse en los ámbitos operacionales marítimos, fluviales e insulares desde varias bases de apoyo, tanto para el soporte técnico de las unidades navales como en lo referente a la vigilancia del litoral en función de la defensa nacional. Asimismo, la Armada concibe al escenario marítimo de manera "tridimensional", con operaciones bajo, en y sobre la superficie marina. Añade a los roles derivados de la misión principal otras funciones resultantes de convenios internacionales y de la legislación nacional tales como el Convenio de Búsqueda y Rescate (SAR) de 1979 de la Organización Marítima Internacional firmado en Hamburgo.

La Armada cuenta con un Comando de Adiestramiento y Alistamiento que está compuesto por las siguientes organizaciones:

- 1) Los Comandos de Fuerzas para los distintos ambientes operacionales (flota de mar, aviación naval, infantería de marina, y fuerza submarina). Estos comandos administran las fuerzas y unidades a su cargo: buques de superficie, submarinos, aeronaves y unidades de infantería de marina. Su finalidad es estar en condiciones de proveer y sostener los medios requeridos para el adiestramiento naval operativo, la composición de las fuerzas conjuntas o conjuntas-combinadas requeridas y las operaciones con medios navales ejecutadas por el Comando Operacional del EMCO.
- 2) Las Áreas Navales (Austral, Atlántica y Fluvial) cuya responsabilidad es proporcionar apoyo logístico –a través de sus bases– a los medios operacionales con asiento en su jurisdicción o que desarrollen operaciones en su área de responsabilidad. Algunas de ellas tienen medios asignados de modo permanente.
- 3) El Comando de Transportes Navales, compuesto por un buque tanque y buques de transporte.

2.2.3. Fuerza Aérea Argentina

El despliegue de la Fuerza Aérea Argentina también se deriva de una consideración “espacial” del espacio aéreo nacional y de la necesidad de ejercer la vigilancia y control estratégico permanente, en su doble dimensión de uso y negación del mismo. Así, a través del Comando de Adiestramiento y Alistamiento, la Fuerza Aérea se estructura en ocho brigadas aéreas y tres bases aéreas, escuadrones y un Grupo de Guerra Electrónica, desplegados a lo largo del territorio, que aportan los medios para la ejecución de todas las operaciones aeroespaciales de defensa, tácticas de transporte y especiales.

Por otra parte, deben mencionarse las áreas de material y las áreas logísticas, que dependen de la Dirección General de Material de la Subjefatura de Estado Mayor General de la Fuerza Aérea (estructura de sostenimiento). Éstas brindan el soporte técnico y logístico de los medios de la Fuerza Aérea (mantenimiento, reparaciones, fabricaciones de material aeronáutico, recepción y entrega de materiales, como repuestos y equipa-

miento) siendo su rol la planificación y conducción logística del material institucional.

2.3. Despliegue territorial de los tres componentes del instrumento militar argentino

Hemos señalado en la primera parte del documento que las Fuerzas Armadas argentinas se encuentran desplegadas de acuerdo a conceptos tradicionales de ocupación territorial. Es así que los amplios espacios geográficos terrestres, marítimos, fluviales, lacustres y aéreos que componen el territorio nacional, han ejercido históricamente una influencia particular en el desarrollo y asentamiento de las Fuerzas Armadas, factor que se ve particularmente acentuado por la diversidad topográfica y climática del mismo (Acuña y Runza 2005).

Desde una perspectiva de distribución geográfica, se observa una concentración mayor de unidades de las tres fuerzas en la Provincia de Buenos Aires, en particular en el área metropolitana y en el sur de la provincia, registrando veinte unidades superiores. Esta mayor cantidad de elementos respecto a otras provincias también se verifica respecto a unidades inferiores. Es lo que algunos autores denominan el “cinturón militar” (Acuña y Runza 2005) en torno al poder político, derivado de la Doctrina de Seguridad Nacional, que permitía contar con unidades militares en torno a la Capital Federal para intervenir sobre el Sistema Político. En este aspecto, llama la atención que en torno a la Ciudad de Buenos Aires se concentren la VII Brigada Aérea de Moreno, asientos de los helicópteros de la Fuerza Aérea Argentina; Campo de Mayo, asiento de la Dirección de Aviación de Ejército Argentino, que abarca material tanto con alas rotativas como fijas; la I Brigada Aérea de la Fuerza Aérea Argentina, que agrupa a la aviación de transporte de dicha Fuerza; la Base Aérea de Morón; la Estación Aeronaval Ezeiza de la Armada Argentina; y el Área de Material Quilmes. En esta distribución se puede observar claramente la duplicación o triplicación de funciones y la excesiva especificidad, sin un aprovechamiento de las instalaciones de manera conjunta.

Por otro lado, también se observa una gran concentración de unidades en los centros urbanos del país, como las capitales de provincias y alrededores, en detrimento de zonas suburbanas y particularmente, zonas rurales y sin unidades poblacionales presentes. Así, como resabio del pasado, esas unidades insertas en grandes ciudades podrían ser unificadas con unidades de otras fuerzas o trasladadas en función de la nueva apreciación del escenario estratégico y del posicionamiento y actitud estratégica de Argentina.

El despliegue territorial también muestra una disposición mayor en la región atlántica, mediante la ubicación de un gran número de unidades superiores en los márgenes y zonas adyacentes del Mar Argentino. En cambio, en relación a unidades inferiores, puede apreciarse una gran concentración en la región central del país (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, La Pampa); en lo que hace al área cordillerana se concentran en la provincias de Mendoza y Neuquén (Catamarca no posee ninguna unidad militar); y en

el sur, en la provincia de Santa Cruz y Ushuaia, teniendo la región norte del país una menor presencia militar en términos comparativos.

En cuanto a las zonas de frontera, se observa una mayor concentración de unidades en los márgenes de la Hidrovía Paraná-Paraguay y en la región central de la Cordillera de los Andes, como se expresó arriba, en las provincias de Mendoza y Neuquén. En la frontera norte hay sólo dos unidades militares inferiores en Tartagal (Salta).

En resumen, la información presentada revela el carácter anacrónico del actual despliegue territorial del instrumento militar argentino. El criterio fundamental que regula este diseño continúa siendo el de ocupación territorial, a pesar de que los cambios estratégicos acaecidos en los ámbitos nacional, regional e internacional –y recogidos en la Directiva de Política de Defensa Nacional de 2009 y 2014– marcaron la caducidad del pensamiento militar “tradicional”, basado en la amenaza de los países vecinos y en la intervención en el sistema político argentino.

En relación a este diagnóstico, es interesante señalar que hacia fines de la década de 1980, Augusto Rattenbach y otros autores, se refirieron prematuramente a estas inconsistencias, advirtiendo la transformación del escenario estratégico regional y de las prioridades de la agenda democrática. Para estos autores, era necesaria una adecuada modernización estratégica del diseño de fuerzas, que debía “reducir la burocracia militar (...) en beneficio de los elementos operativos, a una dimensión proporcional a la fuerza que sirve y adecuada a la función que cumple” (Ballester, García, Gazcón y Rattenbach 1987:128).

En esta misma dirección, más recientemente Marcelo Saín ha advertido que en materia de despliegue y diseño de fuerzas, el Sistema de Defensa Nacional debe desarrollar

“una fuerza militar pequeña, con un alto nivel de prontitud y operabilidad (...), con una estructura flexible y potencial combinable para poder responder a amenazas fluctuantes, dinámicas y sorpresivas, y a los requerimientos derivados de la eventual intervención argentina en un sistema defensivo común en el ámbito subregional” (2002:241).

En síntesis, el criterio de ocupación territorial requiere un despliegue monumental de las tropas, sobre todo en países como el nuestro, con una amplia extensión geográfica y variadas condiciones climáticas y topográficas. Por lo tanto, un nuevo despliegue debería atender a una doble faz: concentrarse en unidades conjuntas cercanas a los lugares de entrenamiento y centros logísticos y con capacidad para desplegarse rápidamente a los teatros de operaciones que puedan surgir en el territorio nacional y, por otro lado, atender a las características geográficas del territorio argentino sin replicar la estructura actual.

Conclusiones

En más de tres décadas de democracia, la política de defensa no se ha caracterizado por encontrarse al tope de la agenda pública. Una vez alcanzado el control civil de las Fuerzas Armadas en 1990, la transformación estratégica del instrumento militar argentino quedó relegada por otras prioridades de la agenda gubernamental. De esta manera, y paradójicamente, el desinterés en definir los lineamientos estratégicos que caracterizó este período hasta el año 2005, postergó definiciones estratégicas, que las propias Fuerzas Armadas asumieron pero sin que estas se materialicen en transformaciones sistémicas. Sin embargo, por otro lado, la restricción presupuestaria actuaba como “acicate” fortaleciendo el control civil. Un control civil por la “negativa”, dado que –salvo en lo que respecta a las operaciones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas y la supresión del servicio militar obligatorio– el poder político no ejerció la conducción civil efectiva para definir los lineamientos político-estratégicos que orientaran la modernización del instrumento militar.

De esta manera, las reformas emprendidas por las Fuerzas Armadas produjeron transformaciones asistemáticas y cortoplacistas, que no respondieron a ningún tipo de orientación política. Estas no hicieron más que reproducir las prerrogativas burocráticas, soslayando las necesarias adecuaciones estratégicas, imprescindibles para hacer frente a una nueva realidad nacional y regional. Todo ello derivó en la obtención de un instrumento militar macrocefálico con un cuerpo operativo raquíutico. Así, la estructura de la conducción superior creció en desmedro del nivel operacional, con unidades de combate que distaban de representar en la realidad lo que su denominación indicaba: se tenían brigadas que no eran tales y cuerpos de ejército que no existían.

En consecuencia, la estructura orgánica presenta:

- Un desequilibrio crónico producto del creciente peso relativo del gasto en personal, alcanzando en el año 2003 el 86% del total.¹² a la fecha, desde la implementación del planeamiento por capacidades como metodología para el diseño del IM argentino, se ha avanzado lentamente en la adecuación de la estructura orgánica.
- Una mayor cantidad de coroneles, suboficiales principales y sargentos ayudantes –denominado como “*top heavy*”– en contraste con la disminución en la cantidad de efectivos que integran los escalafones más bajos de la pirámide, compuestos

por soldados voluntarios. En consecuencia, la estructura militar argentina no muestra el modelo de organización militar piramidal.

- Creciente asignación de personal en áreas que no son exclusivamente operativas.

Definidos los lineamientos estratégicos, en base a los principios liminares alcanzados en la década de 1980, se inició el demorado proceso de modernización del IMA en los aspectos estratégico-militares a partir del 2005 –a través de un conjunto de normas que se hicieron operativas y otras que fueron diseñadas para completar el entramado institucional–, y especialmente, con la puesta en marcha del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional y de la aprobación de la Directiva de Política de Defensa Nacional en el año 2009.

Para ello, y siguiendo los lineamientos establecidos por el Nivel Estratégico Nacional y por el PLANCAMIL, se hace necesario continuar con el proceso de modernización encarando la problemática de la estructura orgánica superior y del despliegue –disociadas sólo con fines analíticos–. En tanto no se avance en estos aspectos, el presupuesto continuará siendo insuficiente y, peor aún, el instrumento militar no resultará apto para cumplir con la misión principal.

Por otro lado, la estructura de operaciones debe estar basada en unidades operacionales flexibles y listas para el despliegue, lo cual contribuiría a una reducción al mínimo indispensable de las instancias burocráticas. La estructura operacional durante tiempo de paz debe ser similar a la estructura que operará en tiempos de guerra. En este sentido, consideramos que la estructura mejor adaptable a esta definición es la de la “brigada independiente”, en el caso del componente terrestre, compuesta por todas las armas y las unidades de apoyo correspondientes. Estas brigadas independientes deben tener la capacidad de constituir organizaciones de combate más grandes en caso que fuera necesario.

Asimismo, el instituto militar argentino debe estar capacitado para dar una respuesta inmediata frente a una AEME probable sin recurrir a la movilización. Para ello, es necesario poner énfasis en el adiestramiento conjunto a fin de obtener efectivos altamente entrenados y alistados para ser desplegados frente a situaciones de crisis.

Por lo expuesto hasta aquí, se comprende la necesidad de optimizar la estructura orgánica superior y el despliegue en términos de “organización sistémica”. Los esfuerzos dirigidos hacia su optimización deben orientarse hacia el redimensionamiento y reade-cuación de las estructuras orgánicas de las Fuerzas Armadas, teniendo en consideración:

1. Las competencias legales y reglamentarias vigentes asignadas al Ministerio de Defensa en la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y su Decreto reglamentario N° 727/2006. En este sentido, tanto las adecuaciones en materia de composición cuanto de dimensión del Instrumento Militar argentino son atribuciones del nivel de conducción estratégico nacional, el que orientará y definirá tales aspectos a través del proceso de planeamiento de la defensa, correspondiéndole al Ministerio de Defensa aprobar las futuras reade-cuaciones de las estructuras orgánico-funcionales de las Fuerzas Armadas, tanto de las superiores como de las inferiores, como así también de la creación o supresión de unidades operacionales.

2. El fortalecimiento de la estructura orgánica y funcional del Comando Operacional del EMCO, como aspecto medular de la modernización del IM de la Defensa Nacional y, particularmente, del cumplimiento del principio de accionar militar conjunto.

3. La creación de tres COMANDOS OPERACIONALES con responsabilidad en cada una de las Áreas Estratégicas –Norte, Centro y Sur– definidas en la DPDN 2014.

4. La reducción de estructuras administrativas y burocráticas y la supresión de instancias orgánicas carentes de finalidad práctica.

5. El uso eficiente y racional de las instalaciones y la proporcionalidad y/o correspondencia entre el nivel organizacional de las dependencias componentes con la infraestructura efectivamente disponible y con los medios asignados a las mismas.

6. La unificación de todas aquellas funciones, actividades y/o servicios comunes de cada una de las fuerzas.

7. La supresión de las duplicaciones y triplicaciones en las funciones que cumplen los componentes terrestre, naval y aéreo.

En función de lo señalado, resultaría de suma importancia modificar la estructura orgánica vigente que termine con la actual macrocefalia y estructura romboidal; pudiendo establecerse criterios de apertura de unidades organizacionales similares a los existentes en la Administración Pública Nacional. Esta modificación debería ser acompañada por un cambio a nivel sistémico, incluyendo un Plan de Redespliegue y la reforma de la Ley de Profesión Militar.

Seguramente, la continuación de este proceso de modernización podrá requerir el cierre de unidades, el cambio de categoría de algunas de ellas e incluso, en algún caso, la apertura de nuevas unidades. Si hasta la fecha el despliegue se concentró en la región centro del país, que obviamente continuará siendo el objetivo estratégico a no ceder

—en tanto concentra tanto al poder económico y político del país—, es necesario relocalizar el centro de gravedad hacia las nuevas prioridades estratégicas en las que deberá desenvolverse nuestro país en el futuro: el Atlántico Sur y, por extensión, la Antártida.

Por último, y en correspondencia con la disposición estratégica defensiva, la adecuación del despliegue debiera considerar la disposición de los diferentes objetivos de valor estratégico a definir por el nivel estratégico nacional. La incorporación en la DPDN 2014 de la protección de nuestros recursos estratégicos como interés vital a preservar por parte del IM de la Defensa Nacional en cumplimiento de su misión principal define elementos de juicio que no se podrán soslayar en el planeamiento del futuro rediseño.

¹ Este trabajo es el resultado de varios años de discusiones. En una primera etapa (2010-2012) contribuyeron al debate sobre el despliegue de las Fuerzas Armadas argentinas Luciano Anzelini, Iván Poczynok, Elina Zacarías Di Tullio y Daniel Rodríguez. En una segunda etapa (2013-2015), contribuyeron también a esta discusión Ramiro Riera, Belén Canto y Candela Justribó. Agradecemos a todos ellos sus aportes.

² Según Eissa (2015) la política de defensa puede ser dividida en tres dimensiones analíticas: dimensión estratégica o política de defensa en sentido estricto, dimensión política militar y dimensión internacional de la defensa. La primera dimensión remite a las acciones, actitudes y medidas institucionales de carácter estratégico destinadas a prevenir o enfrentar las distintas situaciones de riesgo, amenaza o conflictos actuales o potenciales de actores estatales militares externos contra los intereses vitales del Estado; la segunda, siguiendo a Jorge Battaglino (2010: 164) refiere al “conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político que generalmente tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas”, es decir aplica los instrumentos políticos para administrar y controlar burocráticamente a la institución castrense; por último, la dimensión internacional consiste en todas aquellas acciones que se realizan desde la política de defensa como contribución a la política exterior de un país, lo cual, en términos de Russell (1990) constituye un punto de contacto entre ambas políticas.

³ Más adelante se hace referencia a algunas iniciativas estratégicas adoptadas entre 1983-2005.

⁴ Si bien algunos autores encuentran diferencias en torno a los diversos términos posibles, en este trabajo utilizamos el concepto de “defensa no ofensiva” como sinónimo de “defensa defensiva”, “defensa no provocativa”, “defensa fomentadora de confianza”, etc., en tanto que los diferentes términos ponen de manifiesto distintos aspectos del mismo concepto.

⁵ Entre ellas, cabe destacar la eliminación de los cargos de Comandantes en Jefe de las Fuerzas, el fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto y la renovación de la burocracia del Ministerio de Defensa. Ver sobre esto López (1994).

⁶ No obstante, durante este período cabe destacar la aprobación de la Ley del Servicio Militar Voluntario, la Directiva de Planeamiento Estratégico aprobada a través del Decreto N° 1.116/96 y el involucramiento en las operaciones de paz de Naciones Unidas.

⁷ Por ejemplo, la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea cuentan con sus propias aviaciones de combate.

⁸ Existe como antecedente el Decreto N° 1116/1996 que aprobó la Directiva para la Realización del Planeamiento Militar Conjunto, que si bien dio inicio a un ciclo de Planeamiento Estratégico Militar que culminó con la DEMIL 1999, por su contenido y porque el proceso resultante no fue conducido por el poder político, su incidencia es más bien limitada.

⁹ Si bien algunos autores encuentran diferencias en torno a los diversos términos posibles, en este trabajo utilizamos el concepto de “defensa no ofensiva” como sinónimo de “defensa defensiva”, “defensa no provocativa”, “defensa fomentadora de confianza”, etc., en tanto que los diferentes términos ponen de manifiesto distintos aspectos del mismo concepto.

¹⁰ Clausewitz señala que en la guerra una actitud y posicionamiento estratégico defensivo no supone la imagen de “escudo”, sino la de un escudo que es acompañado por golpes asestados hábilmente.

¹¹ Los tanques de combate, los vehículos blindados de combate, los sistemas de artillería de gran calibre, los aviones y helicópteros de combate y los portaaviones son ejemplos de sistemas de armas de penetración estratégica.

¹² Cabe destacar que, de acuerdo a datos publicados en el Libro Blanco de la Defensa (2015), la incidencia del gasto en personal se redujo al año 2014, representando un 77.71 % del total del presupuesto ejecutado.

Referencias

Acuña, Marcelo; Runza, Ricardo (2005) *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*. Buenos Aires: Altamira.

Anzelini, Luciano; Pockzynok, Iván (2014) "The military strategic planning in Argentina (2003-2013): Reflections on the political administration of defense". *Revista Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, 2 (6) 143-167.

Anzelini, Luciano; Pockzynok, Iván (2014a) "De la política militar a la política de defensa. El ciclo de planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011) como punto de inflexión". Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1677.pdf

Ballester, Horacio; García, José; Gazcón, Carlos; Rattenbach, Augusto (1987) *Fuerzas Armadas Argentinas. El cambio necesario: bases políticas y técnicas para una reforma militar*. Buenos Aires: Galerna.

Battaglino, Jorge (2010) "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable" en R. Gargarella, M. V. Murillo y M. Pecheny (comp) *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, págs. 161-184.

Cáceres, Gustavo; Scheetz, Thomas (1995) "Evolución de la Guerra en el Siglo XX: Posibilidades para el Futuro Inmediato" en Gustavo Cáceres y Thomas Scheetz (eds.), *Defensa No Provocativa: una Propuesta de Reforma Militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires, págs. 55-75.

Clausewitz, Carl (1973) *De la guerra*. Buenos Aires: Círculo Militar.

Eissa, Sergio (2015) ¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina. Buenos Aires: Arte y Parte.

Kedzior, Richard (2000) *Evolution and endurance: the U.S. Army Division in the twentieth century*. Santa Monica: RAND Corporation.

López, Ernesto (1994) *Ni la ceniza ni la Gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

McGregor, Douglas (1997) *Breaking the Phalanx: A New Design for Land power in the 21st Century*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.

Ministerio de Defensa (2010) *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Argentina Bicentenario/2010. Buenos Aires: Ministerio de Defensa

Ministerio de Defensa (2015) *Libro Blanco de la Defensa 2015*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Møller, Bjørn (1995) "Defensa no-ofensiva y fomento de confianza en Sudamérica". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10: 3. http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/1034-001_g.pdf accesado el 18 de agosto de 2016.

Møller, Bjørn (s/f) "Non-offensive defence: A brief introduction". Copenhagen Peace Research Institute. <http://www.copri.dk/copri/researchers/moeller/NOD-introduction.doc> accesado el 18 de agosto de 2016.

Pockzynok, Iván (2013) "Reforma sin conducción. La dimensión estratégica de la política de defensa durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)". Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Pion-Berlin, David (2001) "Civil-military circumvention. How argentine state institutions compensate for a weakened chain of command" en David Pion-Berlin, (ed.) *Civil-military relations in Latin America. New analytical perspectives*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, págs. 135-193.

Russell, Roberto (1990) *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Sain, Marcelo (1999) "Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina", en Francisco Rojas Aravena (ed.) *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. Caracas: FLACSO-Chile/Nueva Sociedad, págs. 125-162.

Sain, Marcelo (2002) "Las Fuerzas Armadas en la Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis". *Security and Defense Studies Review* (2) 2:217-245.

Scheetz, Thomas (2011) "Teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas". Documento de Cátedra. Universidad de la Defensa Nacional.

Cómo citar este artículo:

Gastaldi, Sol y Eissa, Sergio (2017) "El Instrumento Militar Argentino. Reflexiones en torno a su despliegue". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 7 N° 13: