

LA DEFENSA EN LA AGENDA NACIONAL

Por Eduardo Ligio GANEAU

INTRODUCCIÓN

¿Qué pasa con la Defensa Nacional en la República Argentina? Un diagnóstico sustentado en el esfuerzo económico nacional

Es públicamente conocida la situación del Instrumento Militar de la República Argentina y algunas causas son muy evidentes. El presupuesto asignado a la Defensa Nacional en las últimas décadas se ha ido desfazando en relación con las necesidades de obtención, mantenimiento, operación y apoyo, y ese factor constituye uno de los motores esenciales para pensar en cualquier posibilidad de recuperación.

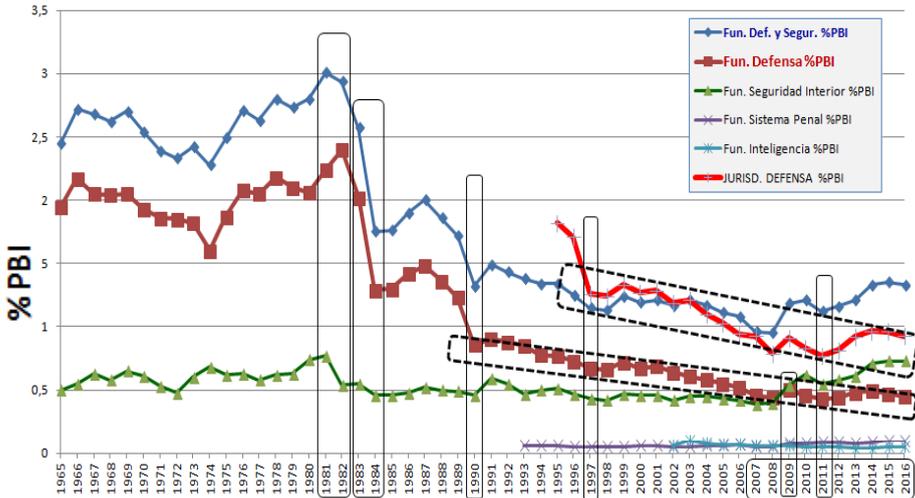
¿Por qué hemos llegado a esta situación?

Los esfuerzos de los Estados en las distintas actividades que son de su responsabilidad suelen medirse en términos de porcentaje de inversiones respecto del Producto Bruto Interno (%PBI). Traduciendo a un lenguaje coloquial, dicha unidad de medida tiene por objeto medir el esfuerzo realizado en relación a lo que “vale” un país.

Según datos del Ministerio de Economía de la República Argentina, el siguiente gráfico muestra muy claramente lo ocurrido

con el esfuerzo Argentino dedicado a la Defensa Nacional desde el año 1965 hasta 2016.

EVOLUCIÓN DEL ESFUERZO NACIONAL EN DEFENSA Para “Función Defensa y Seguridad” y “Jurisdicción Defensa”



En el gráfico pueden observarse algunos hitos significativos marcados con referencia a los años del eje de las abscisas, tales como:

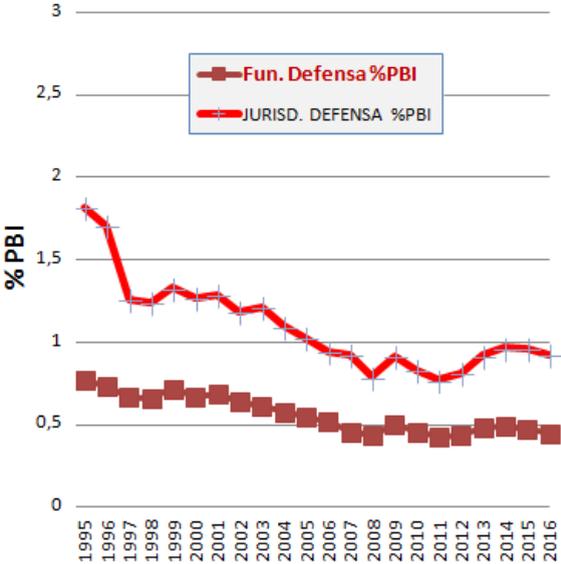
- 1981-1982: El mayor esfuerzo del período 1965-2016 que guarda relación con necesidades generadas por el conflicto armado de 1982.
- 1983-1984: Drástica caída del esfuerzo nacional en Defensa a valores cercanos a la mitad de los años inmediatos anteriores.
- 1990: Se da una brusca caída del esfuerzo nacional en Defensa como consecuencia de la crisis económica de 1989.
- 1997: Se produce un valle en la disminución del esfuerzo nacional en Defensa como resultado de la suspensión del Servicio Militar Obligatorio de 1994 y de la transferencia al Ministerio del Interior de las Fuerzas de Seguridad Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina en 1996.

- 2007 a 2016: Valores sostenidos del esfuerzo de la Función Defensa inferiores al 0,5 % del PBI y de la Jurisdicción Ministerio de Defensa inferiores al 1 % del PBI.
- 2009: El esfuerzo nacional en la función Seguridad Interior pasó a ser superior al de la función Defensa.
- 2011: Se da el menor esfuerzo histórico en la función Defensa (0,43 % del PBI) y en la jurisdicción Ministerio de Defensa (0,77 % del PBI).

La información volcada corresponde a los montos devengados anualmente, tanto los porcentajes por “función” como para “jurisdicción”. Deliberadamente instalaré en este documento el concepto de “inversión en Defensa” en lugar del “económicamente” conocido “gasto en Defensa” por dos motivos. El primero, por cuanto las cifras se refieren a presupuesto invertido (o devengado). El segundo, como una contribución más para instalar la idea de que el presupuesto de Defensa es una inversión en una organización que presta el servicio de seguridad a nivel nacional y contribuye al desarrollo en todos sus sentidos.

Quiero detenerme en este punto y resaltar muy especialmente el aprendizaje obtenido durante mi experiencia como Agregado de Defensa en la República de Corea entre 2010 y 2012. La amenaza constante a la seguridad nacional que representa Corea del Norte hace evidente para los ciudadanos que su vida y la del país se sustenta en las funciones estatales de la Defensa y la salud. El desarrollo del conocimiento, o sea, la educación, ha sido la tercer pata que motorizó el “milagro” coreano. La cuarta pata, apoyada en la de la Defensa para lo cual invierte el 2,6 % del PBI, es la de los recursos, o sea, la Economía. En síntesis, es una antítesis de lo que ocurre en la República Argentina, y por sobre todo, de lo que perciben los ciudadanos y gobernantes de uno y otro país.

En el gráfico siguiente se puede apreciar más claramente para la Argentina, la diferencia existente entre el esfuerzo nacional dedicado a la Jurisdicción Ministerio de Defensa y aquel dedicado a la función Defensa.



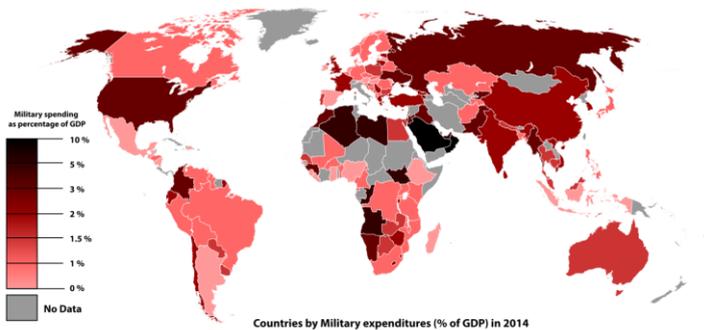
En apretada síntesis se puede decir que la función Defensa incluye en su mayor medida a las asignaciones hechas a las Fuerzas Armadas y al Comando Operacional de las Fuerzas Armadas y que desde 1995 la suma de estos devengados apenas supera la mitad del de la Jurisdicción Ministerio de Defensa.

Por sobre todas las cosas bien vale resaltar la pendiente negativa de la evolución del Gasto de la Función Defensa que se encuentran sostenidamente en valores menores al 0,5 % del PBI desde el año 2007, teniendo en cuenta que el grueso de estas cifras constituye el presupuesto del Instrumento Militar. Es decir, los presupuestos del Ejército Argentino, la Armada Argentina, la Fuerza Aérea Argentina y el Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Paralelamente, merece destacarse la gravedad de la situación generada por un presupuesto sostenido de la Jurisdicción Ministerio de Defensa que desde el año 2006 está en valores inferiores al 1 % del PBI.

A los efectos de comparar el esfuerzo argentino en su Defensa Nacional con el de otros estados, bien vale tomar como referencia los valores de gastos en Defensa del 2,5 % del PBI a nivel promedio mundial y el 1,47 % del PBI para Sudamérica según información suministrada por Nueva Mayoría en su Resumen del Balance Militar de América del Sur 2013¹

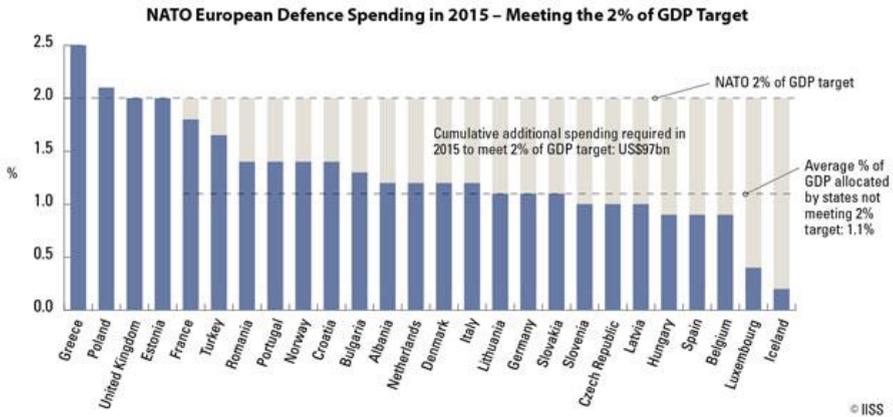
El siguiente mapa representa gráficamente el balance del esfuerzo mundial en Defensa para el año 2014 medido como porcentaje del PBI (GDP por sus siglas en idioma Inglés).²



¹ Nueva Mayoría. BALANCE MILITAR DE AMÉRICA DEL SUR 2013. Resumen del Balance Militar de América del Sur 2013. 28-07-2017. http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4156&Itemid=30

² THAI MILITARY AND ASIAN REGION. Latest News & Weapons from around the world. Jul 17, 2017

<https://thaimilitaryandasianregion.wordpress.com/2015/12/21/world-s-military-spending-chart/>



Gastos para la OTAN de la Defensa Europea³

De lo expuesto, resulta más que evidente que el esfuerzo argentino en Defensa contrasta abierta y profundamente con el de otros países de esta región y de otras áreas del mundo.

LOS INCENTIVOS PARA OCUPARSE DE LA DEFENSA NACIONAL

Para cualquier sociedad o pueblo que pretenda preservar su existencia, integridad y progreso sería más una responsabilidad más que una opción, que sus “ciudadanos” intenten dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo está caracterizado históricamente en las relaciones internacionales un hecho de apoderamiento por parte de un Estado del territorio de otro Estado imponiendo órdenes de abandono al gobernante local por medio de fuerzas militares invasoras? ¿Cuál es el espectro de las posibilidades de

³ International Institute for Strategic Studies (IISS). Londres. 28/07/2017
<http://www.iiss.org/en/militarybalanceblog/blogsections/2017-edcc/march-f0a5/swedens-reintroduction>

acción por medio del derecho internacional?

- ¿Qué podría pasar si un gobierno cambia su política internacional e interrumpe la transferencia de tecnología sensible a otro estado que tiene ambiciones nucleares con fines bélicos?
- ¿Cómo afrontar preventiva y reactivamente posibles atentados terroristas perpetrados con artefactos explosivos de carga nuclear extraída subrepticia o delictualmente de plantas de energía nuclear propias?
- ¿Cómo enfrentar atentados de agentes extranjeros por coacción o represalia contra algún interés nacional cuando la acción es ejercida por integrantes de fuerzas armadas infiltradas sin uniforme en el país afectado?
- ¿Cómo encaminar la respuesta ante un ataque a los intereses nacionales como ciudadanos o bienes materiales cuando se desconoce el origen de la agresión?
- ¿Qué posibles repercusiones políticas, económicas y sociales, entre otras, puede tener la inseguridad en las distintas actividades de una nación?
- ¿Cómo reaccionar frente a un vuelo furtivo, no identificado, en aproximación y sin comunicaciones sobre el que se recibe una denuncia que informa su transporte de armas de destrucción masiva?
- ¿Cómo rescatar o extraer ciudadanos argentinos en peligro en el exterior cuando no se tiene el apoyo del país anfitrión?
- ¿Cómo enfrentar la captura por piratas de un buque de bandera nacional y su tripulación, fuera de aguas jurisdiccionales?
- ¿Qué hacer frente a la posibilidad de que una empresa petrolera o dedicada a la extracción de minerales de los fondos marinos, con protección militar, explore y explote la nueva extensión declarada de la plataforma continental más allá de las doscientas millas náuticas, pudiendo existir escapes descontrolados de sustancias contaminantes del mar?
- ¿Qué hacer con buques que cambian su bandera en navegación y enarbolan pabellones no reconocidos a nivel internacional o por la Argentina?

LA RELACIÓN ENTRE EL DIAGNÓSTICO Y LOS INCENTIVOS

De la evolución presupuestaria que evidencia la progresión del esfuerzo argentino en su Defensa Nacional desde el año 1965, como de las tendencias del esfuerzo de la mayoría de los países del mundo que promedia más de un 2 % de su PBI valdría preguntarse cuales son las razones que justifican la diferencia de criterio y el aparente estado de abandono que hoy muestra el Instrumento Militar argentino.

Sin ánimo de profundizar en estas causas, estimo posible concluir en los siguientes factores que determinarían el relegamiento sostenido de los recursos que demanda la responsabilidad del Estado Nacional de suministrar el servicio de la Defensa:

- a. La historia política argentina con repetidas rupturas de la continuidad democrática a raíz de golpes cívico-militares.
- b. El resultado desfavorable del conflicto armado resultante de la escalada estratégica en la disputa de las jurisdicciones de las Islas del Atlántico Sudoccidental.
- c. Una clara precedencia del conflicto interno de la República Argentina para la dirigencia política nacional y la generalidad de los ciudadanos argentinos, por sobre la cuestión estratégica internacional, incluyendo hasta el relegamiento de la importancia de la disputa por los intereses usurpados por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.
- d. La pérdida del conocimiento popular acerca de las funciones de la Defensa Nacional como parte del sistema de seguridad nacional, y como herramienta de poder y fuerza que puede apoyar los esfuerzos de la política y de otras áreas de gobierno. Esta situación podría tener su génesis más importante en los discursos políticos que promovieron literalmente la “desaparición de las hipótesis de conflicto”

en las últimas tres décadas, y que fuera reforzada por la desatención práctica de la función Defensa junto a la idea de que la democracia sería la solución a todos los problemas de los argentinos.

Es así como esa genética eminentemente política desembocó en una disminución casi constante del esfuerzo presupuestario nacional dedicado a la Defensa, en la suspensión del Servicio Militar Obligatorio, en la designación de titulares de la cartera de Defensa con profesiones que en nada se relacionaban con la función, y en la pérdida continua de capacidades del Instrumento Militar, ya sea a raíz de la antigüedad de sus medios como de la falta de preparación de sus recursos humanos.

¿Cómo afrontar estos problemas?

La prevención contra aquellas acciones mencionadas que en varios casos podrían resultar en consecuencias terribles para los habitantes o la infraestructura de un estado, como para sus ciudadanos o bienes nacionales en el país o el exterior, con consecuencias políticas internas y externas de alcance mayor, se puede afrontar con una herramienta muy conocida en las últimas décadas como es el planteamiento del “worst case scenario” (escenario del peor de los casos) y el gerenciamiento de los riesgos (“risk management” en inglés). Los ciudadanos de hoy medianamente educados ya saben que al presente eso es una obligación para los responsables de las funciones de seguridad (incluyendo a la Defensa Nacional y la Seguridad Interior) en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial.

La Defensa Nacional argentina “es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de

autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.”

⁴ Todo ello en los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino, con los alcances asignados por las normas internacionales y los tratados suscriptos o a suscribir por la Nación, ésto sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 28 de la Ley de Defensa Nacional en cuanto a las atribuciones de que dispone el Presidente de la Nación para establecer teatros de operaciones para casos de guerra o conflicto armado. Contempla también a los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, en aguas internacionales y espacio aéreo internacional.⁵

En dicho contexto, los intereses nacionales que son objeto de garantía y protección permanente de la defensa, pueden verse sometidos con más o menos intensidad a consecuencias no deseadas producto de la acción de amenazas animadas o sin voluntad. Los conocimientos sobre riesgos de aplicación en todas las actividades, contemplan que los países están expuestos a permanentes niveles de riesgo que demandan medidas de control para su protección.

La mayoría de los Estados, y particularmente los más organizados, intentan desarrollar un ambiente de seguridad que les permita alcanzar y preservar sus intereses nacionales y brindarles un futuro libre de sorpresas desagradables. Entre numerosas definiciones, “seguridad” significa “cualidad de lo que está seguro”, se dice “del mecanismo que previene algún riesgo o asegura el buen funcionamiento de alguna cosa, precaviendo que falle”...⁶.

Los desarrollos teóricos sobre el riesgo contemplan una base de definiciones y conceptos, un procedimiento de decisión y algunos principios, entre otras consideraciones de índole

⁴ Ley de Defensa Nacional N° 23.554. Art. 2.

⁵ Ley de Defensa Nacional N° 23.554. Art. 2.

⁶ *Diccionario de la lengua española*. Espasa-Calpe S.A., Madrid. 2005

psicológica y sociológica que inciden en su percepción.⁷

Los conceptos más importantes a ser tenidos en cuenta para este estudio son: *peligro*, *amenaza*, *incertidumbre*, *riesgo*, *seguridad* y *defensa nacional*, a saber:

- **Peligro**: El diccionario define: “Situación de la que puede derivar un daño para una persona o cosa”⁸. Sería entonces una situación de posibles consecuencias no deseadas. La posibilidad indica que el hecho es factible en el futuro. Según algún autor el peligro puede ser entendido como sinónimo de amenaza.
- **Amenaza**: La terminología militar argentina llama “amenaza” a la “acción que lleva a cabo un eventual oponente que, teniendo capacidad, muestra la intención o da indicio de probable concreción de un perjuicio en contra de los propios intereses.”⁹ Su traducción más apropiada al inglés sería la palabra “threat” y ello suele ser atribuido a aquellos “agentes” o “actores” que pueden producir un daño a los intereses del protagonista.
- **Incertidumbre**: Es la “falta de certidumbre”¹⁰. Certeza, certidumbre o certitud: Es el “conocimiento seguro, claro y evidente de las cosas.”¹¹ Implica en consecuencia, falta de información sobre un hecho pasado, presente o futuro. En las peores incertidumbres solo es posible tener una vaga idea de las eventuales consecuencias; no se conoce la cantidad posible de las mismas, los daños eventuales ni su probabilidad de ocurrencia. Sin embargo, otras

⁷ OZIMEK Kathryn (Cdr. US NAVY), *Draft Reference Guide for Operational Risk Management*. Naval Safety Center, Norfolk, VA, EUA. 1997 - U.S. Navy, OPNAVINST 3500.39; Análisis de Incertidumbre y Riesgo para la Toma de Decisiones. Autor: Roberto Ley Borrás. Editorial: Comunidad Morelos, México, 2001 y otros.

⁸ *Diccionario “El Pequeño Larousse Ilustrado”*. Larousse. Buenos Aires. 1995.

⁹ Minist. de Defensa de la República Argentina, *Diccionario para la Acción Militar Conjunta*. Buenos Aires.

¹⁰ Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Vigésima segunda edición. www.rae.es

¹¹ *Diccionario “El Pequeño Larousse Ilustrado”*. Larousse. Buenos Aires. 1995.

incertidumbres brindan mayores oportunidades, porque se pueden apreciar los posibles resultados y permiten analizar las situaciones de peligro, o sea, las posibles consecuencias negativas en el futuro, que dan lugar a una valoración de riesgos.¹²

- Riesgo: Es la medición o valoración de una situación de peligro que genera una amenaza. Es la expresión alusiva a una posible pérdida que guarda relación con la “severidad” del daño eventual y la “probabilidad” de su ocurrencia¹³.
- Seguridad: “Calidad de seguro”. “Seguro: Libre y exento de todo daño, peligro o riesgo.”¹⁴ Es la situación en que se da esa condición. En el ámbito de la ONU se ha interpretado por seguridad a la “condición en la cual los Estados consideran que no hay peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de tal modo que sean capaces de buscar libremente su propio desarrollo y progreso”. Asimismo se aclara: “No obstante, la seguridad es un término relativo y subjetivo antes que absoluto”¹⁵. El Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina, en su Edición 2010, ya no se refirió específicamente al concepto general de “seguridad”, aspecto que podría ser esencial como base de la Defensa Nacional.
- Defensa nacional: Fue definida anteriormente y, en síntesis, es uno de los mecanismos de control del Estado argentino, junto al sistema de seguridad interior, para protegerse del peligro que generan sus amenazas y eventuales agresiones.

¹² Vertzberger Yaacov Y. *Risk Taking and Decisionmaking-Foreign Military Intervention Decisions*. Stanford University Press, Stanford, CA. 1998

¹³ Vertzberger lo define (traducido al castellano) como: “Es la probabilidad válidamente predecible, de las consecuencias directas o indirectas, con valores potencialmente adversos de materialización, proveniente de eventos particulares, la propia conducta, restricciones del medio ambiente, o la reacción de un oponente o tercera parte.”, p. 22.

¹⁴ *Diccionario “El Pequeño Larousse Ilustrado”*. Larousse. Buenos Aires. 1995.

¹⁵ Un grupo de Expertos de diferentes gobiernos elevó al Secretario General de la ONU el informe A/40/553 del 19 de julio de 1985 llamado: “Comprehensive Study of Concepts of Security” tratando diferentes conceptos sobre seguridad.

LA NECESIDAD DE GERENCIAR PREVENTIVAMENTE LOS RIESGOS

“Aunque ahora pueda parecer que el pasado no ha sido determinado, en realidad se trata de una realización entre muchas posibilidades que podrían haber ocurrido. Del mismo modo, el futuro no está determinado porque habrá acontecimientos cuyo resultado no podemos predecir.”¹⁶ No obstante, conviviendo con algún riesgo en forma permanente y a pesar de la innegable subjetividad de su percepción por razones psicológicas y sociológicas, un proceso racional de cinco pasos para gerenciar los riesgos, tales como: 1- Determinación de peligros, 2- Evaluación de riesgos, 3- Planificación de medidas de control, 4- Implementación de las mismas y 5- Supervisión continua¹⁷, sirven para alcanzar razonables condiciones de seguridad.

Por ejemplo, vale la pena acudir a los métodos cuantitativos en la toma de decisiones para conocer que el incremento de la probabilidad de un hecho no deseado con la repetición de un suceso tiende a la certeza de dicho acaecimiento negativo con el solo transcurso del tiempo y este fenómeno demanda una continua apreciación de los riesgos. La historia demuestra que los conflictos donde se incluye el uso de la fuerza se suceden inequívocamente¹⁸. T. Hobbes ya lo significaba con su famosa frase “El hombre lobo del hombre”.

De tal suerte, no pertenece al ámbito racional determinar si se producirán conflictos con uso de la fuerza, sino en determinar cuándo se producirán, cuáles serán sus consecuencias y, deseablemente, cómo impedirlo. En síntesis, los sistemas de seguridad, entre los que se incluye el sistema de Defensa Nacional, están para preservar la condición segura, ...la paz, mediante su preparación en estos tiempos sin crisis ni guerra, para los peores

¹⁶ Prigogine, Ilya. *El futuro no está escrito*. Diario Clarín. 11 de septiembre de 2000.

¹⁷ U.S.Navy y OZYMEK.

¹⁸ Comenta Bergua, Andrés Enrique en el “Prólogo al Tratado de Polemología de Gastón Bouthould”.

escenarios que pueden demandar hasta el ejercicio legítimo de la violencia.

La característica dialéctica del comportamiento social del ser humano hace necesario demostrar interés por la protección de los intereses propios y que el costo de alguna eventual afectación deliberada o casual generada por cualquier amenaza sobre los intereses nacionales propios le pueda resultar muy costosa y no conveniente, en comparación con los beneficios pretendidos.

PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS

Teniendo en cuenta la permanente existencia de riesgos, ciertos organismos oficiales de otros países han definido los siguientes principios para su gerenciamiento, gestión, conducción o administración ¹⁹:

- Anticiparse y conducir el riesgo mediante el planeamiento
- No aceptar riesgos innecesarios
- Aceptar riesgos sólo cuando los beneficios sobrepasan a los posibles costos
- Tomar decisiones con riesgo en el nivel de conducción adecuado.

Dichos principios justificarían sobradamente la necesidad del empleo disuasivo y eventualmente efectivo del Instrumento Militar donde quiera se encuentren los intereses nacionales a proteger, para ejercer una conducción apropiada del riesgo cuando se trata de prevenir posibles agresiones de amenazas de origen externo acotadas ilegalmente todavía por la Reglamentación de la Ley de Defensa²⁰ a las perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a

¹⁹ OZIMEK Kathryn (Cdr. US NAVY), *Draft Reference Guide for Operational Risk Management*. Naval Safety Center, Norfolk, VA, EUA. 1997. - U.S. Navy, OPNAVINST 3500.39.

²⁰ Decreto P.E.N. N° 727/2006, Art. 1°. Reglamentación de la Ley 23.554.

otro/s Estado/s.²¹

TEORÍA DEL RIESGO EN EL PROBLEMA DE LA DEFENSA NACIONAL

Normalmente todos enfrentamos riesgos, pero ellos son de particular importancia en el caso de actividades que demandan en caso extremo el uso de la violencia. Esto es propio de la actividad militar, por cuanto los errores de apreciación tendrán como consecuencia la pérdida de vidas o material, el fracaso de una misión, la falta de eficacia y/o eficiencia en el uso de la fuerza y, en el peor de los casos, hasta la misma derrota militar con la posible caída del gobierno y la subyugación política internacional.

Si bien tratamos de evitar los riesgos, la conducta humana más habitual suele ser reactiva, identificando o accionando sólo en situaciones de peligro relacionadas con hechos desagradables del pasado. Así visto, la existencia permanente del instrumento militar tiene que ver con una actitud preventiva frente a la experiencia adquirida, propia o ajena, y a los riesgos de una nación.

En síntesis, las situaciones de peligro generadas por la posible acción de las amenazas y los riesgos que ellas generan dan lugar a los sistemas de seguridad de los Estados. Dentro de estos sistemas, los de “defensa” involucran en el mundo, entre otros componentes, salvo rarísimas excepciones, la existencia de las fuerzas militares o armadas. La Defensa es la planificación y adopción de una medida de control de riesgos, o sea, los pasos tercero y cuarto del procedimiento de gestión de riesgos ya citado.

Este razonamiento pretende mostrar la íntima relación

²¹ Agrega también: “sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.”

causa–efecto existente entre: intereses, amenazas, riesgos, seguridad, defensa, fuerzas armadas, presente, futuro y recursos necesarios. En consecuencia, no tendría sentido invertir hoy en “defensa” si no es, como condición necesaria, a la luz de los riesgos que implican para los intereses nacionales, las amenazas existentes en la actualidad “y” en décadas venideras.

INCIDENCIA DEL FACTOR TIEMPO

Cuando hoy pareciera que la inmediatez es lo único que importa, vale señalar que los medios militares se proyectan, adquieren y pueden ser usados por varias décadas (generalmente de dos a cuatro, con una actualización intermedia de capacidades). Los recursos humanos, la doctrina y la experiencia necesarios demandan también prolongados períodos para adquirir un adecuado nivel operativo. Esto significa que todo sistema de defensa debe contemplar las amenazas y riesgos del presente, pero también los del futuro. Las decisiones de hoy se comprobarán con la disuasión o la eficacia del eventual empleo efectivo de las fuerzas armadas en las próximas décadas, así como la paz de hoy es, entre otras cosas, el resultado de las decisiones y acciones en materia de defensa de varias décadas pasadas.

LA PERCEPCIÓN DEL RIESGO

El riesgo puede ser tipificado como: “real” (el más objetivamente evaluado, resultante de una situación o conducta predecible racionalmente), “percibido” (el atribuido subjetivamente por el decisor) y “aceptable” (el de un costo neto que el decisor percibe como sostenible y está dispuesto a aceptar en la búsqueda de sus metas).²²

²² Vertzberger, p. 18 y 19.

Sería lo mejor que la percepción del riesgo fuera igual al riesgo real, puesto que las detalladas apreciaciones de la situación favorecen la posibilidad de una adecuada gestión de los riesgos.

Los decisores aceptan riesgos cuando los percibidos son menores o iguales que el aceptable. Habrá aquí una predisposición del decisor para la aceptación de riesgos.

Ello aplica también cuando el riesgo percibido es menor que el real. Cobran aquí especial significancia aquellas apreciaciones de inteligencia o asesoramientos con un “lavado político” de la situación para evitar los miedos, porque pueden contribuir a asumir inconvenientes niveles de riesgo real. En otras palabras, una percepción de menor riesgo que el real indica una probabilidad maximizada de daños por error de apreciación. En este caso las medidas de control serán inexistentes, insuficientes o inefectivas. Sería la situación equivalente al dicho criollo de “esconder la cabeza en la arena como el avestruz”.

Teniendo en cuenta la situación mencionada en los inicios del presente ensayo pareciera que ésta es la causa fundamental que da lugar a la actual situación del sistema de Defensa Nacional. Pareciera que el aislamiento internacional, como el deseo de privilegiar la economía y el bienestar social, han dado lugar a una suerte de negación de la realidad, de la identificación de peligros y amenazas, de la subestimación de riesgos y de una innecesaria gestión de riesgos en materia de Defensa Nacional.

En síntesis, los sistemas de seguridad, incluyendo a la Defensa Nacional, nacen en la situación que analizan los servicios de inteligencia, y la calidad de sus asesoramientos es crucial a la hora de dimensionar los esfuerzos presupuestarios en la Defensa. Las agencias nacional, ministerial y de las fuerzas armadas deben valorizar acertada y pormenorizadamente los riesgos en términos de probabilidad y severidad o impacto, para generar los incentivos necesarios que determinen las adecuadas medidas de control y los recursos necesarios para implementarlas.

Por otro lado, si el riesgo percibido fuera mayor que el aceptable, habrá, en general, una aversión general al mismo. Estos

casos y, especialmente, cuando el riesgo percibido sea mayor que el real, pueden dar lugar a prevenciones sobredimensionadas, exagerados gastos de prevención o a la pérdida de oportunidades favorables. Claramente, ésta sobredimensionada percepción del riesgo de amenazas que puedan involucrar la participación de la Defensa no es hoy el caso de la República Argentina.

La evaluación del riesgo tiene dos dimensiones principales: por un lado la *severidad* (impacto o intensidad) del resultado no deseado y, por el otro, su *probabilidad* de ocurrencia. La “validez” atribuida a las estimas de los resultados posibles y las probabilidades de ocurrencia tienen particular importancia por cuanto los decisores tienden a elegir opciones con riesgos conocidos en lugar de desconocidos. Asimismo, similares apreciaciones de severidad y probabilidad del riesgo pueden tener diferente confianza en su validez y generar diferente nivel de ansiedad en el decisor. La calidad, conocimiento, experiencia, actitud y responsabilidad de los profesionales responsables de estos asesoramientos es esencial para generar en los decisores la confianza necesaria que dan validez a las estimas.

Dicha confianza en las estimaciones sobre la severidad y la probabilidad del riesgo, genera mejores efectos de aceptación de la realimentación de la información especialmente durante la supervisión. No obstante, valen las siguientes consideraciones: Una baja confianza cuando la amenaza es grande, genera una alerta alta pudiendo implicar tanto una prematura retirada, como el cambio de decisión cuando se produce el primer hecho adverso o una inacción desfavorable. Por el contrario, una alta confianza en la evaluación del riesgo puede reducir el estado de alerta ante la emergencia y hasta generar el descarte de nueva información, conservando las estimaciones anteriores.

Como hemos visto, la percepción del riesgo es un fenómeno psicológica y sociológicamente complejo, con múltiples atributos que producen comparaciones, percepciones y preferencias diferentes en los decisores y deben ser estudiados e investigados por los servicios de inteligencia.

Cuando las diferencias entre los riesgos de diferentes alternativas o modos de acción resultan escasas, además de la severidad y probabilidad de ocurrencia, el conductor puede comparar detalladamente la naturaleza de ellos, analizando los siguientes atributos:

- la transparencia: grado de ambigüedad o duda para el entendimiento de las consecuencias de la decisión o situación
- el horizonte: proximidad en el tiempo de las consecuencias adversas
- la duración: tiempo que tendrá vigencia la situación de riesgo
- la complejidad de cálculo: valoración, variabilidad de sus valores, variación con el tiempo, interrelación de los atributos
- la reversibilidad y el costo de las decisiones: posibilidad de rectificar o volver atrás las decisiones adoptadas y costo de dicha opción
- la capacidad real para contención del riesgo: posibilidad de adopción de medidas de control, prevención, eliminación o atenuación de los riesgos
- las consecuencias personales desfavorables: riesgo de consecuencias adversas para el decisor, ante el juicio de los otros.²³

La comprensión del problema y la valoración del riesgo, especialmente en problemas muy complejos o en situaciones muy adversas, puede basarse en tres determinantes: la información, la imaginación y la motivación. De allí también, pueden resultar las dos posibles políticas o actitudes extremas: la preferencia o la aversión al riesgo.

El gusto o preferencia por el riesgo refleja la predilección particular de cada decisor a privilegiar los beneficios, tomando mayores riesgos o a elegir algunos riesgos en lugar de otros.

La aversión al riesgo indica una preferencia por evitar los posibles costos, relegando la importancia de los posibles

²³ Vertzberger, p. 26-27.

beneficios.

También puede observarse una aversión y aceptación a un riesgo en forma intermitente, independientemente de que el conductor sea proclive a tomarlos o tenga aversión a los mismos.²⁴

LAS AMENAZAS A UN ESTADO

Definidos con claridad los intereses nacionales, tanto su ubicación, como la situación del entorno internacional y su posible evolución permiten identificar las amenazas animadas o inanimadas que requieren ser conjuradas con un criterio de seguridad donde como último recurso y máximo esfuerzo se puede demandar el empleo del Instrumento Militar. Las amenazas animadas estatales actuales y futuras se convertirán en enemigo u oponente cuando materialicen un acto de agresión²⁵.

Como siempre, el futuro depara incertidumbre, pero un análisis profundo de los actores internacionales para observar los riesgos permite determinar probabilidades y severidades aproximadas y las tendencias hacia las próximas décadas. La cantidad de Estados se viene incrementando, la población mundial creció un cincuenta por ciento en los últimos cincuenta años, el deshielo incrementa el nivel de los mares y disminuye las superficies emergidas, y las amenazas transnacionales parecieran liderar hoy los estudios de la polemología. Una eventual dificultad para la identificación de amenazas y escenarios debiera repercutir

²⁴ Vertzberger, p. 23-25

²⁵ El 14 de diciembre de 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó la Resolución 3314, la que define el crimen de agresión."Art. 2: El primer uso de la fuerza armada por un Estado en contravención de la carta constituirá prueba *prima facie* de un acto de agresión, ... Esta definición no es vinculante en el derecho internacional, pero es citada a menudo en oposición a las primeras acciones militares.

en mayores inversiones de defensa para poder prevenir múltiples contingencias en el peor escenario posible (“the worst case scenario”). En síntesis, tampoco resulta lógica la actual desatención de la Defensa Nacional para el caso de que no se logre identificar amenazas puntuales, puesto que todas las condiciones están dadas para que haya cada vez más conflictividad y confrontación.

Es muy lógico pensar que un protagonista desinteresado en la protección de sus intereses nacionales e inmerso en un contexto donde la mayoría de los demás actores del conflicto de intereses se rearmen, tenga una muy distinta percepción del riesgo. Sería entonces conveniente aplicar el procedimiento de gestión de riesgos para encontrar una causa a dicha disparidad de criterios. La teoría de la identificación estratégica indica que quien coopera cede ante otro actor que compite o confronta.

Las relaciones internacionales demandan confianza para alcanzar una paz duradera y, por ello, las políticas de defensa cooperativa se basan en medidas de confianza mutua. Sin embargo también la preservación de la paz y la seguridad internacional demanda un tratamiento interno muy profundo y discreto de la información sensible que se relaciona con amenazas y riesgos. Solo ese análisis serio dará lugar a un sistema de Defensa equilibrado con la envergadura de las demás áreas de responsabilidad del Estado.

Con un criterio apropiado del concepto de seguridad, los gastos en defensa servirán para prevenir pérdidas mayores por acción de amenazas o por desaprovechamiento de oportunidades. No quedan dudas tampoco, que el riesgo percibido por quienes deciden, o sea el poder político con asesoramiento militar, depende de varios factores psicológicos y sociológicos y que las decisiones obedecen a fenómenos conocidos y bastante previsibles. Todo conduce a la conveniencia de basar un sistema de defensa en la identificación de amenazas y evaluación de riesgos para dimensionar adecuadamente la magnitud del Instrumento Militar y de las demás medidas necesarias.

Para cualquier Estado, por mucho que pese, la seguridad es

una necesidad básica y el pilar en el que se sustenta el resto de las actividades del estado, sociales e individuales, incluyendo a la economía y el bienestar. Para todo ciudadano, con la seguridad y la salud se vive, sobre esa base con la economía se sustenta y con la educación se crece.

NECESIDAD DE UNA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA

Varias publicaciones internacionales hacen referencia a una Argentina indefensa y algunos comentarios fueron rescatados por José Manuel Ugarte en el diario La Nación del 8 de Junio pasado, a saber:

...la necesidad de “reemplazar una gran cantidad de plataformas viejas, inoperables y retiradas”, señalando “falta de inversión en equipamiento y una erosión general de las prácticas de mantenimiento” y concluyendo que las Fuerzas Armadas argentinas “son una sombra de aquellas que fueron derrotadas en una guerra limitada por el Reino Unido en 1982”²⁶.

“Tras un significativo período de declinación, las fuerzas armadas argentinas han dejado de ser una fuerza militar capaz”²⁷.

“Negligencia por espacio de dos décadas ha significado que las Fuerzas Armadas (argentinas) estén enfrentando obsolescencia en bloque”²⁸.

Resulta así evidente la necesidad de que los argentinos, o sea los ciudadanos comunes y especialmente los gobernantes, tomemos una perspectiva "estratégica" acerca del significado de la Defensa y

²⁶ Military Balance Edición 2017

²⁷ UK Defence Journal Abril 2017

²⁸ IDSA de India

veamos la significancia de esta postura para cada uno nosotros, para nuestros intereses personales, para nuestros hijos y futuras generaciones.

Muchas veces se dice que la Defensa es como un "seguro". Se discute si es un gasto o una inversión. Se dice que es la prima que hay que pagar para evitar eventuales males mayores. Pues todo eso podría ser considerado como cierto.

Pero la Defensa no es solo "como un seguro". No es cualquier seguro. En todo caso, podríamos asemejarlo en algo a un seguro contra "robo", donde puede haber un ladrón. La Defensa no es un seguro contra incendio, tampoco contra granizo u otro desastre natural porque en éstos no hay un actor animado.

La Defensa es nuestro seguro, el de los argentinos, para prevenirnos contra aquellos actores animados que tienen intereses relacionados, coincidentes o discrepantes, abiertamente confrontados o no, con los de la República Argentina, o sea, con todos nosotros. Es una postura estratégica frente a otros actores, que se vale de los recursos de la Defensa para producir efectos sobre los intereses de otros actores, algunos de los cuales son también nuestros propios intereses, ameritando entonces que los defendamos o apoyemos.

La interacción de la comunidad internacional no es como un juego de ajedrez, donde todos pueden ver las piezas y sus movimientos. Los actores de la realidad nacional, internacional y transnacional tienen intereses que poseen o desean, y una emotividad que los anima en una interrelación, que como expresara Clausewitz, es semejante a un juego de naipes. Reina la incertidumbre porque resulta muy difícil predecir lo que está en la mente de los demás decisores, donde la perfidia a veces reluce. Es por ello difícil comprobar la congruencia entre lo que los decisores piensan, dicen y hacen. No es éste un mundo de paz y amor como el que los argentinos querríamos.

La Defensa de los intereses argentinos implica que ellos tienen un valor. Si no ejerciéramos la actividad de la Defensa, estaríamos reconociendo implícitamente que no valoramos lo que tenemos o queremos frente a la comunidad internacional. O sea, que nuestros intereses no valen o que no tenemos argumentos para sostener supuestos derechos de propiedad. En consecuencia, alentamos a otros a que se aprovechen de las oportunidades que los argentinos les generamos. Frente a la comunidad nacional no generamos respeto, prestigio o ascendiente.

Por último, una reflexión que parecerá tan solo emotiva. Vale reflexionar que al perder la capacidad de luchar hasta las últimas consecuencias tampoco desarrollamos autoestima, porque lo que no cuesta, no vale!. Quizás, la pérdida más importante de los argentinos que acompaña el profundo deterioro de las capacidades de su Instrumento Militar sea éste último efecto, o sea, sentir que no hay motivo alguno para luchar hasta perder la vida en defensa de la Patria. Paralelamente, la sociedad tampoco desarrolla resiliencia, o sea, capacidad de sobreponerse ante la adversidad.

Si no contamos con Defensa, incrementamos el riesgo país. Con la indefensión propiciamos situaciones de inseguridad, usurpación, dependencia o sometimiento que constituyen “riesgo político”²⁹. También incrementamos el riesgo país desalentando inversiones e aumentando el costo de los créditos internacionales.

Asimismo, la protección tiene una perspectiva relativa dentro del entorno que la rodea. No es razonable dejar una ventana abierta en un barrio donde todas las propiedades tiene rejas. Tampoco es razonable dispensar dinero para construir una protección de menor efecto que la de los vecinos cuando los objetos a cuidar tienen valores semejantes. En estos casos, el

²⁹ Howell, Llewellyn D. Ph.D.. POLITICAL RISK ASSESSMENT: Concept, Method, and Management. 2nd. Edition. The PRS Group, Inc.. New York. 2008. ISBN: 978-1-933539-72-0

Howell, Llewellyn D. Ph.D.. THE HANDBOOK OF COUNTRY AND POLITICAL RISK ANALYSIS. 4th Edition. The PRS Group, Inc.. New York. 2008. ISBN:978-1-931077-83-5

presupuesto habrá sido insuficiente y, a la vez inservible, pudiendo haber sido destinado a otras actividades también demandantes.

Por último, la perspectiva estratégica de la Defensa no puede ignorar que la Defensa es poder y fuerza.

Vista como poder, la Defensa disminuye nuestras dependencias. O sea, atenúa o quita la amenaza a los intereses más importantes, o vitales, del Estado Nación. Asimismo, genera dependencias de los demás respecto de esa herramienta del poder propio. Disminuimos nuestra inseguridad y advertimos a otros actores acerca de que pueden tener consecuencias no deseadas si nuestros intereses se ven afectados.

Con poder, podemos escalar. Por el contrario, sin poder, nos pueden escalar en la disputa dirimiéndose la cuestión por la fuerza. El poder militar es influencia, prestigio y demostración de preocupación por los intereses que se protejen. Asimismo, tenemos la posibilidad de apoyar a otros actores en cooperación y participar en actividades con efectos de apoyo político internacional o de protección.

El Instrumento Militar como herramienta de fuerza sirve para imponer cuando la persuasión por otros medios ante situaciones de suma necesidad no ha sido efectiva. Se trata de enfrentar nuestra fuerza a la de un oponente a quien no hemos podido disuadirlo en detener su escalada por otros medios como la diplomacia, la economía, la opinión pública o cualquier otra forma no violenta. En este caso es el último recurso contra un actor externo y una herramienta legal y legítima cumpliendo ciertos requisitos para la conservación del orden interno o evitar la secesión territorial. Con el empleo de la fuerza, también se puede cooperar. Por ejemplo, participando en misiones de paz o desarrollando actividades combinadas con otras fuerzas para lograr conocimiento, intercambio e interoperabilidad.

En síntesis, ese poder de la Defensa se suma a las demás herramientas de poder de un Estado y sirve para influir, condicionar, perjudicar y, en síntesis, afectar negativamente a los intereses de otros actores. Pero tampoco puede olvidarse que ese

poder le permite cooperar, ofrecer, apoyar, actuar, valorar frente a la existencia de amigos o neutrales. Ese poder de la Defensa actúa en todo el espectro de las relaciones internacionales y nacionales y va más allá de la interpretación de que solo es un seguro. Como hemos visto, el seguro no es poder y no influye en los demás actores.

Por eso, desde una perspectiva estratégica se puede advertir claramente que la Defensa es mucho más que un seguro y encontrar respuestas frente a quienes subordinan su importancia frente a otras necesidades. Quizás aquí también esté una llave para destrabar la falta de atención que la Defensa Nacional ha sufrido en las últimas décadas.

¿Qué hacemos con la Defensa Nacional frente a la usurpación de nuestro Atlántico Sudoccidental?

Las disputas de soberanía territorial se desarrollan en un ámbito internacional relativamente anárquico donde el resultado se dirime generalmente con apego a las normas del derecho internacional, pero también mediante la efectividad del poder y la fuerza. Podríamos afirmar que consigue su propósito “quien quiere más” de las partes. La determinación y perseverancia es esencial en los pueblos y sus gobernantes para el logro de sus objetivos en estas situaciones frente a la contraparte y a los demás actores internacionales de quien se espera el apoyo.

Las Islas del Atlántico Sur y mares adyacentes son para los argentinos indubitadamente Argentinas y así consta en la Constitución Nacional y la Ley de Espacios Marítimos N° 23.968/91.

La decisión plasmada en la Constitución Nacional dice claramente que la soberanía de nuestros territorios usurpados se recuperará respetando el modo de vida de sus habitantes, y

conforme a los principios del “derecho internacional”³⁰. Aunque para un extranjero pudiera resultar evidente que ello no significa una resuperación “por medios pacíficos”, esta segunda idea se ha instalado en significativa proporción de la opinión pública nacional, alcanzando hasta el lenguaje de supuestos expertos.

Una perspectiva estratégica de la Defensa podría interpretar fácilmente que el conflicto armado de 1982 MLV fue un acontecimiento que, al decir de Clausewitz, constituye la prosecución de la política con otros medios. A la luz de los argentinos, tampoco fue una guerra definitiva ni total, sino tan solo un conflicto armado limitado generado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte luego de la recuperación territorial del 2 de Abril de 1982. También vale resaltar que dicha confrontación armada no dirimió a favor de los británicos la cuestión de la disputa de soberanía existente desde la invasión de 1833. Desde una perspectiva estratégica y política fue una escalada hacia el conflicto armado luego de casi 150 años de sometimiento.

A pesar del éxito que en la práctica ha tenido el Reino Unido hasta la fecha, el conflicto armado de 1982 tiene el sustento sociológico y político de las “guerras justas”, por cuanto el oponente omitió clara y deliberadamente negociar la soberanía de la jurisdicción en disputa, constituyendo ello reiteradas provocaciones británicas y desafíos al orden internacional modelado en la ONU.

Contrariamente a lo que supuestamente dijera públicamente el “Informe Shackleton” en los 70, la jurisdicción usurpada en 1833 tiene enorme valor económico y estratégico, así como es sustento

³⁰ CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA (Ref. 1994). DISPOSICIONES TRANSITORIAS Primera. La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

de soberanía a futuro sobre las jurisdicciones antárticas argentinas y británicas.

A pesar de las escisiones ideológicas internas de Argentina, la decisión de recuperar las Is. del Atlántico Sur fue del Estado Argentino por medio de su gobierno de turno y en nada desmerece lo hecho en cuanto al derecho internacional.

Llegando al punto de la cuestión que se plantea en este ensayo, en 1982 se empleó el Instrumento Militar como una herramienta de poder y de fuerza, en apoyo de la política exterior de la República Argentina demostrando al mundo su real interés por la soberanía de los espacios en disputa.

Asimismo, constituyó una finta efectiva para conocer el valor real del interés en disputa para la Corona, que permite identificar las causas verdaderas de la negativa británica a negociar o ceder la soberanía de las Islas en cuestión.

En esa disputa donde la soberanía se dirimirá a favor de quien más quiera las jurisdicciones en disputa, no sería razonable para los intereses argentinos ni a la vista de la comunidad internacional de quien esperamos su apoyo que la República Argentina renuncie apriorísticamente a la influencia y posibles efectos de su poder militar en complementación con los demás factores del poder nacional.

He aquí, otra buena razón para preguntarse el por qué de la desatención del esfuerzo nacional en las funciones de la Defensa.

¿Cuáles son los recursos necesarios y en qué se sustenta su necesidad?

En principio merece resaltarse que las decisiones relacionadas con las funciones de seguridad no deberían responder a un capricho o renuncia de atención frente a otras prioridades del

Estado Nacional. Bien vale apelar como ejemplo a las siguientes situaciones:

- a) Si en mi vivienda guardara objetos de valor, tuviera tres ventanas sin rejas y ya se hubieran registrado hechos de inseguridad en la zona, de nada vale que tome la decisión de comprar una sola reja para disminuir el riesgo, porque he decidido arbitrariamente invertir solo ese monto. La consecuencia lógica sería que los ladrones entren a mi casa por alguna de las otras dos ventanas sin protección. Si quisiera proteger mis bienes y evitar situaciones muy desagradables sería razonable renunciar a otros gastos a favor de lograr niveles básicos de seguridad.
- b) Si a los efectos de restringir la entrada de delincuentes a la parcela de mi propiedad decido invertir determinada suma de dinero para comprar una reja exterior de 1,50 metros de alto, de poco serviría dicho gasto en el caso que los demás vecinos construyan rejas superiores a los 2 metros de altura.

Estos casos tan simples pretenden servir de ejemplo para demostrar que en asuntos de Defensa, como en cualquier otro de seguridad, es inapropiado invertir lo “que se quiere”, sino que deben hacerse las inversiones “que se debe”. Ese “se debe” surge de considerar:

- el valor de los intereses a proteger
- las características de la amenaza existente
- el entorno de la situación.

Las decisiones tomadas en materia presupuestaria para el ámbito de la Defensa Nacional durante los últimos 35 años muestra una clara tendencia que implicó las siguientes consecuencias:

- 1- Pérdida progresiva de capacidades hasta la situación actual de un instrumento militar viejo, no confiable, ineficaz e ineficiente. En síntesis, en 35 años de subinversión democrática se consumió casi la totalidad del instrumento militar que dejaron los gobiernos militares.

2- Porcentajes de gasto en Defensa menores al 1 % que:

2.1- No permiten siquiera mantener la estructura, ni los medios, ni las competencias de los medios materiales y humanos existentes.

2.2- Marcado desbalance desfavorable de poder militar frente a esfuerzos sostenidos en términos de porcentaje del PBI en Defensa de otros países que superan el 50 % más en Sudamérica y lo duplican en el promedio mundial.

Ni el poder ejecutivo como el legislativo de gobierno, ambos con responsabilidades constitucionales, ni la opinión pública nacional exteriorizan una preocupación que modifique las tendencias presupuestarias en términos de un esfuerzo nacional destinado a revertir el desarme unilateral en un mundo que demuestra un incremento progresivo de la confrontación intra, inter y transnacional.

A los efectos de revertir la política presupuestaria para la función Defensa como para la jurisdicción Ministerio de Defensa, resulta en necesario:

- a. Que el Presidente de la Nación y Comandante en Jefe de las FFAA defina como objetivo prioritario la "recuperación de capacidades militares del Instrumento Militar en relación al valor de los intereses nacionales y los riesgos actuales".
- b. Iniciar con urgencia un ciclo de planeamiento estratégico militar sustentado en una apreciación real de amenazas actuales y futuras a 50 años, con su consecuente evaluación de riesgos y medidas de control.
- c. Implementar un plan destinado a instalar en la opinión pública la conciencia de la importancia de la Defensa y del esfuerzo necesario para disponer de los medios apropiados. Es indispensable erradicar el conocido dicho instalado en 1983 de que "no hay hipótesis de conflicto". Asimismo, editar un

Libro Blanco de la Defensa acorde con el contexto, las necesidades y los objetivos a cumplir.

- d. Definir como meta del actual ciclo presidencial alcanzar progresivamente un presupuesto de la Jurisdicción Defensa para el año 2020 que sea el 1,5 % del PBI 2018, a saber:
 - 1,2 % de PBI 2016 para 2018. De ello 0,7% PBI en Función Defensa
 - 1,3 % de PBI 2017 para 2019. De ello 0,8 % PBI en Función Defensa
 - 1,5% de PBI 2018 para 2020. De ello 1,0 % PBI en Función Defensa
- e. A modo de política general, afrontar progresivamente las adquisiciones de medios materiales necesarios con un horizonte de inversiones a mediano plazo (hasta 2027) con un porcentaje del PBI para la jurisdicción Defensa igual al promedio de Sudamérica (hoy aproximadamente el 1,5 % PBI).
- f. Adoptar medidas tendientes a optimizar el gasto y facilitar la inversión del presupuesto.

CONCLUSIONES

La evolución histórica de las inversiones en Defensa en términos de esfuerzo medido como porcentaje del PBI evidencia la poca importancia que esa función del Estado nacional tiene para los gobernantes y el pueblo argentino en las últimas décadas.

Las asignaciones para la función Defensa constituida esencialmente por las asignaciones que recibe el Instrumento Militar son de aproximadamente el 0,5 % del PBI y apenas sobrepasa la mitad de las cifras de la jurisdicción Ministerio de Defensa.

La República Argentina es uno de los países del mundo que menos esfuerzo deposita en la función Defensa y lo mismo ocurre en la región.

Hay hechos concretos y otros posibles y probables de fácil suposición que demuestran la necesidad disponer de capacidades militares efectivas que generen vigilancia, disuasión y posibilidades de intervención.

Las asignaciones presupuestarias para la Defensa deben tener su fundamento en el valor de los intereses (generalizando, el PBI), la magnitud y calidad de los agresores y las amenazas, y por último, el contexto (lo que hacen los demás actores)

En síntesis, no guardaría relación la situación y el presupuesto de la función estatal Defensa Nacional, con la situación local, regional ni mundial imperante.

La teoría de la gestión de riesgos indicaría que las causas obedecen a falta de conocimiento profesional, información y análisis de inteligencia detallado, interés por cuestiones de Estado

desde el corto hasta el largo plazo, y especialmente, una falta de perspectiva estratégica de la Defensa que lleva a la priorización del conflicto interno por sobre la atención al conflicto internacional.

En la teoría del conflicto se dice que la estrategia es una dialéctica de voluntades y el espectro de esa situación general abarca tiempos de paz, crisis y guerra. En todo ese espectro, tanto la predicción y el conocimiento de las amenazas, como la evaluación de sus riesgos y sobrellevar la “niebla” y la “fricción” (según términos acuñados por el famoso Clausewitz), demandan importantes esfuerzos de obtención y de análisis de información de inteligencia para la toma de decisión. Vale aquí citar el lema romano de Vegetius “*si vis pacem para bellum*”.

El diseño del sistema de Defensa nacional, incluyendo al instrumento militar necesario para ejercer eventualmente el uso legítimo de la violencia contra las amenazas o para cooperar con aliados, constituye una medida de control para los riesgos presentes y de las próximas décadas.

En síntesis, a pesar de la incertidumbre que presenta el futuro, los riesgos existen en forma permanente y el razonamiento precedente intenta promover una conducta proactiva frente a ellos. Nada más peligroso que el desconocimiento, la desatención o una errónea percepción. El análisis de los riesgos abarca a todos los niveles de decisión. A niveles más elevados, mayores son las pérdidas posibles, y por lo tanto, mayor es la necesidad de efectuar una gestión apropiada de los riesgos.

La decisión final sobre la importancia de un sistema de seguridad que incluya al Instrumento Militar dependerá de la postura de los decisores ante los riesgos. Quienes los ignoren, como pareciera ser la situación en Argentina, quizá teman perder poco y escojan la opción de mayor rentabilidad momentánea evitando los gastos en Defensa.

Otro actor que tenga aversión al riesgo, probablemente quiera asegurar sus valiosos intereses y elegirá la opción que implique las menores pérdidas posibles invirtiendo cuantiosas sumas en los sistemas de protección. Como es habitual, una

posición equilibrada y racional sustentada en información confiable y detallada, se evidencia como la más conveniente.

En la segunda década de este Siglo XXI, los decisores de cualquier Estado saben que la satisfacción de sus necesidades, su integridad, su progreso y el mayor bienestar de sus habitantes y ciudadanos están ligados a la intensidad y éxito en su relacionamiento con el resto del mundo. En consecuencia, resultaría muy difícil comprender el desinterés por una apropiada gestión de los riesgos y el descuido de la vigilancia de los peligros y amenazas, la evaluación de sus riesgos, la adopción de medidas de control mediante la concepción e implementación de efectivas medidas de seguridad/defensa y la supervisión de su eficacia y evolución. El éxito en todas las actividades, cualquiera sea el nivel de decisión, requiere de acciones que involucren una postura acorde con los peores escenarios para los intereses nacionales y la no aceptación de los riesgos implícitos.

Los países están expuestos a permanentes niveles de riesgo a pesar de la mayor o menor incertidumbre del momento. Su conocimiento es el primer paso para poder adoptar medidas preventivas, evitando los mayores costos de una reacción tardía o inadecuada. Es posible conocer y adoptar un procedimiento que ayude a tomar la mejor decisión en forma preventiva para optimizar las capacidades propias, permitiendo solo los riesgos calculados y estimados como aceptables.

El conflicto de más de 180 años de Argentina con su agresor, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por la soberanía de las jurisdicciones del Atlántico Sudoccidental es uno de los incentivos más importantes para disponer de una organización de Defensa con capacidad de vigilar, disuadir y eventualmente intervenir en los espacios soberanos según los alcances de la Constitución Nacional Argentina y la Ley de Espacios Marítimos.

Bajar la guardia en el convencimiento que la paz duradera ha llegado hasta este mundo no condice con la historia ni con la

realidad que nos circunda. La violencia en sus diferentes formas es inherente a la vida de los pueblos y las naciones. Sabemos que los conflictos violentos ocurrirán, y serán un fenómeno social más o menos aleatorio. Ningún actor renunciará al uso de la fuerza como último recurso para alcanzar o proteger un interés que percibe como vital. Cuanto más larga sea la paz, puede ameritar una reflexión contemplando que posiblemente se acerque la violencia.

Siempre es más fácil y tentador tomar lo que no está defendido. La estrategia se basa, entre otras cosas, en aprovechar oportunidades y vulnerabilidades ajenas para lograr mayor libertad de acción o poder. Pensar que el hombre ya no es lobo del hombre, y confiar en una paz duradera con apreciaciones de mínima en cuanto a los riesgos existentes, equivale a criar cuervos que más tarde o más temprano, nos comerán los ojos.

“NESSUN DORMA, SEMPER VIGILIA” sinteriza la necesaria responsabilidad de todos los ciudadanos argentinos para mantener una actitud proactiva frente al desafío que presentan los riesgos y la seguridad de nuestra nación.

La distribución relativa de los recursos asignados al gobierno para la administración del Estado Nacional es el indicador más evidente del esfuerzo dedicado a las distintas actividades que son de su responsabilidad.

La Defensa Nacional evidencia una situación representativa del lugar subsidiario que el pueblo argentino y sus gobernantes han dado sostenida y profundizadamente desde el advenimiento de los corrientes tiempos democráticos.

En esta situación es altamente probable y previsible que los ciudadanos argentinos y los habitantes de la República Argentina lamenten en el futuro cercano la desatención dada a la Defensa Nacional.

Es tan grave la situación que solo una drástica decisión gubernamental del Poder Ejecutivo en consonancia con el Poder Legislativo podría iniciar la recuperación de las capacidades necesarias para afrontar la protección presente y futura de los

intereses nacionales.

Es indispensable llevar a dimensiones razonables el presupuesto asignado a la función Defensa y la jurisdicción Ministerio de Defensa en términos de porcentaje del PBI, así como esa magnitud es tomada en cuenta en el ámbito regional e internacional.

Ante la gravedad de la situación, solo esa decisión sería el signo necesario para transmitir un cambio que llegue a los responsables del gobierno, a todos los ciudadanos, a la propia organización de Defensa, y muy especialmente, a todos los demás actores que constituyen una amenaza a los intereses de la República Argentina, al que ya es su agresor y a quienes observan las acciones argentinas para decidir su apoyo o ignorancia.