

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
SECRETARÍA DE POSTGRADO



MAESTRIA EN INTELIGENCIA ESTRATÉGICA NACIONAL

TESIS

El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional y el vínculo con el Sistema de Inteligencia Nacional. Aportes realizados y posibles mejoras de la inteligencia estratégica en la formulación de la Directiva de Política de Defensa Nacional.

CUERPO PRINCIPAL

AUTOR: Mg. JUAN CARLOS CALVO

DIRECTOR: Mg. GUSTAVO EDUARDO PONTE

6 de Junio de 2023.

TEMA DE TESIS

El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional y el vínculo con el Sistema de Inteligencia Nacional. Aportes realizados y posibles mejoras de la inteligencia estratégica en la formulación de la Directiva de Política de Defensa Nacional.

RESUMEN

El planeamiento estratégico de la defensa entre el ámbito civil y el militar, una política pública específica del ámbito de la defensa nacional, se instaura en la República Argentina desde el año 2007, cuando se dicta el Decreto 1729/07 de creación del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. Entre los años 2009 y 2018, se formularon tres DPDN correspondientes a tres gobiernos constitucionales –bajo un mismo signo político 2007-2011 y 2011-2015, y otro gobierno de distinto signo político 2015-2019-. Cada una de estas directivas se formuló en función de distintos contextos políticos marcados por la incertidumbre estratégica propia del siglo XXI. Entendemos que la delimitación temporal pertinente para esta investigación se encuentra entre los años 2009 y 2018, plazo en el cual se produjeron las DPDN de tres gobiernos constitucionales.

En este sentido, entendemos que la coordinación entre agencias públicas –en nuestro caso, el Sistema de Inteligencia Nacional y los organismos específicos del Ministerio de Defensa que producen la Directiva de Política de Defensa Nacional- es esencial para determinar los escenarios de seguridad internacional y regional. De esta forma, nos interesa indagar cómo fue la relación entre la inteligencia y el planeamiento estratégico en el período seleccionado, así como identificar posibles debilidades y fortalezas sucedidos, con el fin de proponer mejoras para la implementación de esta política pública.

PARTE PRELIMINAR

INDICE

CUERPO PRINCIPAL	
PARTE PRELIMINAR	
Índice	3
Abreviaturas y siglas empleadas	4
Introducción	5
PRIMERA PARTE	
Estado de la Cuestión	12
Sección I. El planeamiento estratégico de la defensa	12
Sección II. Actualidad de la inteligencia estratégica nacional	15
Enfoques Teóricos	20
Sección I. La incertidumbre estratégica	21
Sección II. Las políticas públicas y la Defensa Nacional	23
Sección III. La inteligencia estratégica nacional	27
SEGUNDA PARTE	
Capítulo 1. Análisis de los vínculos entre la normativa de Defensa e Inteligencia Nacional y la política pública Planeamiento Estratégico de la Defensa	32
Gráfico 1	49
Gráfico 2	52
Capítulo 2. El vínculo entre la Inteligencia Estratégica la formulación de la Directiva de Política de Defensa Nacional	58
Capítulo 3. Reflexiones en torno a las experiencias analizadas. Posibles mejoras para fortalecer el aporte de la Inteligencia Estratégica Nacional en la política pública Planeamiento Estratégico de la Defensa.	90
CONCLUSIONES GENERALES	106
BIBLIOGRAFIA	117
CUERPO COMPLEMENTARIO	
ANEXOS	

ANEXO I – Directivas de Política de Defensa Nacional 2009, 2014 y 2018

ANEXO II – Entrevista a Alejandro Salesi

ANEXO III – Entrevista a Lourdes Puente Olivera

ANEXO IV – Entrevista a Hugo Pierri

ANEXO V – Cuadro comparativo de similitudes y diferencias entre las DPDNs

ANEXO VI – Resolución 386/2006 MINDEF – Sistema de Inteligencia de Defensa

ABREVIATURAS Y SIGLAS EMPLEADAS.

AFI. Agencia Federal de Inteligencia

CPDN. Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional

CODENA. Consejo de Defensa Nacional

DEPEM. Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar

DINIEM. Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Nacional

DPDN. Directiva de Política de Defensa Nacional

EMCOFFAA. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República Argentina

FFAA. Fuerzas Armadas

MINDEF. Ministerio de Defensa de la Nación Argentina

SECODENA. Secretaría del Consejo de Defensa Nacional

PROCAMIL. Proyecto de Capacidades Militares

PLANCAMIL. Plan de Capacidades Militares

UNASUR. Unión de Naciones Suramericanas

CDS. Consejo de Defensa Suramericano

ZOPACAS. Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur

INTRODUCCIÓN

1. Tema a investigar.

El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional y el vínculo con el Sistema de Inteligencia Nacional. Aportes realizados y posibles mejoras de la inteligencia estratégica en la formulación de la Directiva de Política de Defensa Nacional.

2. Consideraciones iniciales.

Desde el año 2007, el Sistema de Defensa Nacional de la República Argentina dispone de una herramienta metodológica para la formulación del planeamiento estratégico de la defensa, cual es el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional establecido por el Decreto N° 1729/2007 del Poder Ejecutivo Nacional. De esta manera, el ciclo tiende a la planificación de las misiones del Instrumento Militar en función de criterios establecidos por la administración del gobierno político de la defensa, preservando criterios de empleo racional y eficiente de los recursos humanos y materiales disponibles del sistema de defensa argentino. Por tanto, el ciclo de planeamiento tiene como finalidad alcanzar un Plan de Capacidades Militares con vistas al diseño del Instrumento Militar en el mediano plazo, así como planes de empleo a corto y largo plazo, y el establecimiento de prioridades de inversión como establece la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.

El ciclo de planeamiento estratégico se inicia con un documento de naturaleza estratégica, la Directiva de Política de Defensa Nacional –DPDN- la cual es formulada por el Ministerio de Defensa de la Nación y propuesta al Presidente de la Nación para su sanción. En dicha directiva se expresan las apreciaciones estratégicas sobre el escenario internacional y regional, el posicionamiento estratégico de la defensa de la República Argentina y los criterios de ordenamiento para las Fuerzas Armadas; luego, se inicia el planeamiento estratégico militar.

Es en la etapa de formulación de la DPDN en donde los decisores estratégicos deben establecer un diagnóstico sobre los escenarios de defensa y seguridad internacional, en el cual identifican *“los riesgos y las amenazas actuales a los intereses nacionales y, de ser factible, también los eventuales para el mediano y largo plazo”* (Decreto 1729/2007, Art. 3º, Inciso a). Para realizar esta apreciación, entendemos, los decisores se valen del

conocimiento de la inteligencia estratégica nacional, en consonancia con lo establecido en la Ley de Defensa Nacional cuando se establece la participación del organismo de mayor nivel de inteligencia en el asesoramiento y asistencia al nivel de la estrategia nacional de la defensa (Ley N° 23.554, Arts. 10° a 15°).

Desde la implementación de esta política pública, se sancionaron cuatro directivas políticas, la primera en 2009 y su actualización en 2014, la directiva de 2018 y la de 2021. Sin embargo, en este trabajo nos abocamos a analizar las tres primeras directivas en orden a los objetivos que planteamos originalmente; asimismo, la última directiva fue sancionada en el transcurso de esta investigación.

El Sistema de Inteligencia Nacional.

Por su parte, desde la sanción de la Ley 25.520 en 2001, el Estado argentino cuenta con un marco normativo que regula el sistema de inteligencia nacional, así como establece sus funciones y sus organismos específicos. De esta manera, el sistema se compone por un organismo superior, la Agencia Federal de Inteligencia¹ y dos organismos específicos, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar.

En este sentido, la Agencia Federal de Inteligencia, como organismo superior, tiene a su cargo el diseño de la Política Nacional de Inteligencia, y la dirección de las actividades y programas necesarios para alcanzar los objetivos propios de esta organización estatal, la producción de inteligencia nacional y criminal. En este sentido, siendo de interés para este proyecto de tesis, nos centramos en el objeto que la legislación establece como función del organismo, la producción de inteligencia nacional, entendida como:

“la obtención, reunión y análisis de la información referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten la defensa nacional y la seguridad interior, a través de los organismos que forman parte del sistema de inteligencia nacional” (Ley 25.520, Art. 8°).

¹ Inicialmente establecida por la Secretaría de Inteligencia, fue reformulada por la Ley 27.126 (sancionada en 2015) como Agencia Federal de Inteligencia.

El Sistema de Inteligencia Militar.

Dependiente del Ministerio de Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar –DINIEM- integra el Sistema Nacional de Inteligencia. Esta dirección se integra, a su vez, por los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas (Ley 23.554, Art. 15). En este sentido, la función principal de la DINIEM radica en la producción de inteligencia estratégica militar, entendida como:

“conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar” (Ley 25.520, Art. 2º, 4.).

3. Formulación del problema.

De esta manera, nos proponemos investigar cómo fue el vínculo entre el planeamiento de la defensa como política pública y el Sistema de Inteligencia Nacional como organismo que tiene como función la producción de conocimiento sobre eventuales riesgos y conflictos que pudieran afectar a la defensa nacional, en el período entre la primer y la última DPDN.

4. Objetivos de investigación.

4.1. Objetivo General.

Dilucidar sobre el vínculo existente entre el Sistema de Inteligencia Nacional y el conocimiento de la inteligencia estratégica nacional en la etapa de formulación de las Directivas de Política de Defensa Nacional entre los años 2009 y 2018.

4.2. Objetivos Específicos.

4.2.1. Presentar un análisis de la normativa sobre defensa nacional, inteligencia nacional y la política pública planeamiento estratégico de la defensa para observar los vínculos prescriptivos de las normas, conceptualizar el proceso de

formulación de la DPDN e identificar los actores intervinientes en el diseño de la directiva de defensa.

4.2.2. Observar la participación de la inteligencia estratégica nacional en la formulación de las directivas de defensa en el período seleccionado, con el fin de constatar la intensidad del vínculo, así como identificar debilidades y fortalezas en la elaboración de los documentos estratégicos.

4.2.3. Evaluar posibles mejoras a incorporar en la articulación del Sistema de Inteligencia Nacional y su conocimiento en el proceso de formulación de las futuras Directivas de Política de Defensa Nacional.

5. Hipótesis.

El presente proyecto de Tesis intenta comprobar la siguiente hipótesis:

En el actual contexto de incertidumbre estratégica, una mayor y continua integración y coordinación entre los organismos de inteligencia y de defensa nacional, a través de la provisión de inteligencia, podrá mejorar las apreciaciones de los escenarios de defensa y seguridad global y regional de las futuras Directivas de Política de Defensa Nacional de la República Argentina.

6. Marco Teórico.

El marco teórico que proponemos para este trabajo se enfoca desde las relaciones internacionales, respecto del concepto de incertidumbre estratégica que desarrolla el Dr. Ángel Tello. Asimismo, desde la ciencia política, abordamos la temática de las políticas públicas, en sus etapas de análisis y formulación. El tercer enfoque corresponde al campo de la inteligencia estratégica como generador de conocimiento específico.

La búsqueda de certidumbres, en un contexto presente de fuertes cambios globales, regionales y locales, es una de las principales actividades que los estados procuran alcanzar

para poder establecer las estrategias que les permitan cumplir y preservar sus intereses vitales y estratégicos. En este sentido, Ángel Tello (2002) desarrolla el concepto de incertidumbre estratégica, el cual se presenta ante el escenario que presenta el siglo XXI, que rompe con aquellas certezas de antaño, donde los actores estatales que se regían por el derecho internacional, fijaban su soberanía en preacordados límites territoriales y donde los mercados económicos poseían dimensiones de escala regional o continental. Este cambio, dio lugar a nuevos actores estatales y no estatales que intervienen en el mundo, donde factores como el desconocimiento, la desigualdad social y los desequilibrios generan una sociedad global inestable y estados más débiles.

Respecto de las políticas públicas, entendemos a un conjunto de metodologías para alcanzar un resultado concreto, una política de Estado la cual, por su objeto, satisface una demanda de la agenda pública. En este sentido, una política pública adquiere, en su desarrollo - formulación, implementación y evaluación, a grandes rasgos-, las características de ser estable en el tiempo, adaptable a contextos cambiantes, con una coherente coordinación de intereses entre los actores intervinientes, por un lado, y con los intereses de la organización, por otro y una implementación satisfactoria que alcance sus objetivos. En igual modo, por los resultados de ésta, en tanto la orientación hacia el interés colectivo, como condición superior de toda acción estatal y la eficiencia, en tanto sea útil para resolver las causas que la generaron (STEIN&TOMASINI: 2006).

De esta manera, entendemos que la política pública Ciclo de Planeamiento de la Defensa, se encuadra en varias de estas cualidades; en tanto su extensión en el tiempo, ya que se emplea desde hace más de una década y fue probada por diversas administraciones de gobierno, comprobándose la capacidad de adaptación de la herramienta metodológica a contextos políticos globales, regionales y locales cambiantes y un mantenimiento de criterios en la utilidad de la metodología para alcanzar un resultado concreto, el planeamiento estratégico de la defensa.

En este marco, la investigación se posará sobre las primeras fases de la política pública del planeamiento estratégico de la defensa, cual es la instancia de formulación de la Directiva de Política de Defensa Nacional.

Asimismo, basaremos nuestro marco teórico en los autores clásicos de la inteligencia estratégica, como Sherman Kent y Washington Platt. En este sentido, nos centramos en el concepto del ciclo de inteligencia estratégica donde, a partir de un requerimiento realizado por los niveles estratégicos de conducción de una organización, se procede a producir conocimiento en torno a información relevada y a un análisis realizado, con la finalidad que los decisores -en nuestro trabajo, civiles y militares- dispongan de inteligencia para la toma de sus decisiones.

7. Enfoque metodológico.

Respecto del enfoque metodológico, la propuesta es generar una investigación de técnicas cualitativas, realizando un análisis hermenéutico de textos normativos y bibliografía especializada, desde la óptica de la disciplina de la Ciencia Política por la formación de grado del tesista.

En este sentido, la investigación adoptará un diseño descriptivo, de análisis bibliográfico y documental y de recolección de datos a través de fuentes primarias –como libros especializados, revistas científicas, documentos e informes oficiales-, estudios académicos –como tesis de grado y posgrado y trabajos específicos-, legislación y publicaciones de organismos oficiales nacionales y del exterior. Del mismo modo, se propone la realización de entrevistas a actores protagonistas del periodo en estudio, como fuente de recolección de datos para la investigación.

Por el tema seleccionado, la relación entre la inteligencia estratégica nacional y el planeamiento estratégico de la defensa, sostenemos que el presente estudio se comprende como un trabajo evaluatorio, dado que indaga sobre el resultado de las políticas públicas en un periodo determinado.

La presente tesis consta de dos Cuerpos; el Cuerpo Principal contiene la tesis de maestría, a su vez, conformada por la Primera y Segunda Parte, mientras que en el Cuerpo Secundario contiene los seis Anexos de la investigación.

En el Cuerpo Principal se hallan el índice, las abreviaturas utilizadas a lo largo del texto, y la introducción a la presente tesis de maestría, donde se presentan el Objetivo General del

trabajo, y los tres Objetivos Específicos, como también la Hipótesis a comprobar en el transcurso de la investigación.

A continuación, se desarrolla la Primer Parte, donde presentamos el estado del arte en torno a la política pública planeamiento estratégico de la defensa, a las políticas públicas y a la disciplina inteligencia estratégica.

Los Capítulos I, II y III, dilucidan en cada uno de ellos los objetivos específicos. Cada capítulo se inicia con una introducción, luego el desarrollo de Secciones constitutivas y se termina con conclusiones parciales.

Finalizados los tres capítulos, se proponen las conclusiones generales de la Tesis, en las Reflexiones Finales.

Al final del Cuerpo Principal, se incluye la bibliografía y las fuentes consultadas en la investigación.

El Cuerpo Complementario, por su parte, se compone de los seis Anexos de la tesis.

PRIMERA PARTE

ESTADO DE LA CUESTIÓN.

En años recientes, diversos estudios e investigaciones sobre el planeamiento estratégico de la defensa tuvieron lugar a partir de las experiencias de gestión, desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas. En este marco, el planeamiento estratégico se estudia desde la óptica de una política relativamente novedosa y estable –lleva al presente tres lustros de vigencia- lo cual advierte en los trabajos realizados una innovadora visión sobre un caso de política pública que tiene una alguna perspectiva de permanencia en el ámbito de la Defensa Nacional.

Por el contrario, la inteligencia estratégica y militar es una disciplina que tiene una larga tradición en nuestro país, surgida en el ámbito de las Fuerzas Armadas, para institucionalizarse como política de asesoramiento para la toma de decisiones del máximo nivel político del Estado. Sin embargo, la complejidad de la propia disciplina de la inteligencia, como algunas controversias y desafíos, influye en permanentes mejoras y revisiones de sus misiones y funciones.

En este sentido, planteamos a continuación una semblanza de miradas e investigaciones sobre estas temáticas, que plasmamos en dos Secciones, sobre el planeamiento estratégico y la inteligencia nacional respectivamente, desde una perspectiva cronológica y de análisis de resultados de ambas políticas públicas.

Sección I. El Planeamiento Estratégico de la Defensa.

El planeamiento estratégico de la defensa es una política pública del sector Defensa en nuestro país, instaurada desde el año 2007, cuando el Poder Ejecutivo nacional sancionó el Decreto 1729/2007 de Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. A partir de ese momento, las autoridades políticas que condujeron el Ministerio de Defensa asumieron la responsabilidad de generar directivas políticas en materia de defensa y, en torno a estas, el planeamiento del Instrumento Militar para el cumplimiento de las misiones e intereses previstos.

Si bien al presente se dictaron cuatro Directivas de Política de Defensa Nacional, nuestra investigación aborda las DPDN 2009, 2014 y 2018, y los consecuentes ciclos de

planeamiento que atravesaron diversos contextos políticos y estratégicos en nuestro país y en el entorno regional y global. Por ello, proponemos realizar una presentación de investigaciones y estudios sobre esta política pública que nos permita comprender algunos matices de su función en el marco de la Defensa Nacional.

En la Revista de la Defensa N° 5, el Vicealmirante (RE) VGM Antonio Torres desarrolla lo que representa el Ciclo de Planeamiento en torno al método de planeamiento por capacidades militares. En este sentido, Torres destaca la metodología implementada a partir del Decreto 1691/2006 de Organización y Funcionamiento de las fuerzas Armadas, que desechó el planeamiento por hipótesis de conflicto –empleado hasta 2006- e instauró el método de capacidades militares, siendo que esta metodología se adecúa al escenario de incertidumbre estratégica que impera en el Siglo XXI.

La visión de Torres es pertinente para lograr un entendimiento de un método de planeamiento estratégico concebido para el mediano y el largo plazo que permite la adaptación de organizaciones complejas, como lo es el Sistema de Defensa argentino y las Fuerzas Armadas, en función de dos variables: los recursos presupuestarios y el entorno de seguridad y defensa, logrando “una excelente respuesta a la incertidumbre y se basa en una relación defecto (vulnerabilidad) versus efecto (capacidad)” (TORRES: 2010; pág. 58). De esta manera, Torres define el método de planeamiento por capacidades como “una metodología utilizada en el planeamiento estratégico militar concebido para el diseño y la orientación del empleo de fuerza en condiciones de incertidumbre” (TORRES: 2010; pág. 58).

En tanto, y respecto a la implementación del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, Luciano Anzelini e Iván Pozcynok realizan un análisis sobre la base legal que posibilitó avanzar en la formulación de una política pública como lo es el planeamiento estratégico de la defensa. En este sentido, los autores destacan que el amplio consenso político que tuvieron las leyes de defensa nacional -1988-, de seguridad interior -1992- y de inteligencia nacional -2001-, posibilitó que, en pleno siglo XXI, se dieran las condiciones para formular un planeamiento militar basado en el método de capacidades, realizado, por primera vez en la historia, entre civiles y militares.

Del mismo modo, los autores afirman que las autoridades políticas asumieron de forma definitiva la conducción política de la defensa, a partir del completamiento de la normativa –como el decreto reglamentario de la ley de Defensa Nacional, entre otros instrumentos-, lo que derivó también en una mayor consistencia en la política pública de planeamiento de la defensa para con el Instrumento Militar. Así, “las ambigüedades de la conducción política a la hora de asumir el diseño de los aspectos estratégicos del sector derivaron en una delegación tácita de las responsabilidades del planeamiento en manos de los propios uniformados, lo que se tradujo en el mantenimiento de importantes niveles de autonomía al interior de la organización castrense, y en la profundización del deterioro de las capacidades operativas de las Fuerzas” (ANZELINI & POZCYNOK: 2012; pág. 18).

Por su parte, Alejandro Salesi realiza una investigación de maestría relacionada con la implementación de políticas públicas en nuestro país, en particular en el sector de la Defensa Nacional, en la etapa de gestión del primer Ciclo de Planeamiento en el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. En este marco, considera que el planeamiento de la defensa se debió a una serie de decisiones políticas y administrativas que tendieron a alcanzar la conducción política integral del Sistema de Defensa Nacional, lo que activó en términos de implementación de esta política “los mecanismos de relación del Ministerio de Defensa con las Fuerzas Armadas a través del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas” (SALESI: 2020; pág. 138).

Asimismo, Salesi sostiene que, durante la experiencia de implementación de esta política pública, existió una “implementación subóptima”, en tanto la primer gestión de un Ciclo de Planeamiento fueron variados los desafíos y objetivos a desarrollar –debemos considerar que la instauración del Ciclo de Planeamiento se realizó formalmente en 2007 y el fin del primer ciclo obró en 2011-. En este sentido, advierte la falta de estabilidad de funcionarios especializados en esta política pública, que también privó al sector del personal idóneo para el diseño y la implementación con un sentido constante, así también como una escasa integración entre ámbitos de decisión del ámbito del planeamiento, que según el autor advirtiera “una concatenación suficiente de esfuerzos no integrados para llevar a cabo una acción coordinada” (SALESI: 2020; pág. 141).

Sección II. Actualidad de la Inteligencia Estratégica Nacional.

En la República Argentina, la inteligencia como herramienta para la toma de decisiones no es una disciplina nueva; más bien, esta se desarrolla desde finales del Siglo XIX, cuando el Estado nacional consolida definitivamente el dominio sobre el territorio nacional, se institucionalizan las Fuerzas Armadas y se implementan diversas políticas para garantizar la soberanía en los espacios soberanos nacionales. Sin embargo, luego de un desarrollo relacionado en el ámbito militar y la defensa, durante gran parte del Siglo XX, la actividad de inteligencia comienza a ser delimitada en sus funciones y en su ejercicio a partir de la sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988 y, de manera específica, con la sanción en 2001 de la Ley de Inteligencia Nacional.

Como propusimos en el apartado anterior, nos interesa poder realizar una sucesión cronológica a partir de destacados investigadores del ámbito de la inteligencia.

El primer trabajo que citamos de Iván Poczynok (2017) se refiere a las doctrinas de guerra e inteligencia que se desarrollan en nuestro país, en un período que abarca entre 1948 –con alguna mención a períodos anteriores- y 1983. En el devenir de este análisis, el autor destaca el desarrollo de la inteligencia al interior de las Fuerzas Armadas –orientada a la Defensa Nacional y también en respuesta a lo que denomina las variaciones sobre las percepciones de las amenazas externas- para, luego, comenzar a ser adoptada como una política propia del Estado.

El autor establece que los iniciales servicios de inteligencia surgen en nuestro país a principios del Siglo XX –contemporáneos al surgimiento de la inteligencia en los países centrales-, con el fin de disponer de información táctica para las operaciones militares. En los inicios de la Guerra Fría, sin embargo, la inteligencia comienza a convertirse en un elemento orientado a la toma de decisiones de nivel estratégico, y se crean las instituciones especializadas.

Por su parte, Poczynok identifica la primer doctrina de guerra argentina hacia fines de la década de 1940, donde se apreciaba la posibilidad de una guerra limitada –concebida en torno a las fronteras debido a los diferendos políticos y territoriales con Brasil y Chile- y una guerra total, ante una eventual ocurrencia de la Tercer Guerra Mundial ante “la ruptura

del equilibrio disuasivo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética” (POZCYNOK: 2017; pág. 95). Ante cualquiera de las opciones, la doctrina de guerra de este período consideraba que el país debía alcanzar una capacidad de defensa autónoma, con la participación de las fuerzas de la Nación en el esfuerzo bélico; en este periodo, se crean instituciones de inteligencia de nivel estatal y con intervención de las Fuerzas Armadas, que tienen una nueva centralidad en el Poder Ejecutivo nacional.

La segunda doctrina de defensa, instaurada en los años sesenta, centra las amenazas en el plano externo, siguiendo la doctrina de posibles conflictos limítrofes con los países de la región, como también una amenaza interna, relacionada con la infiltración de la subversión de origen marxista. Esta nueva doctrina de defensa, habilitó la producción de inteligencia orientada al plano interno nacional, como la ejecución de operaciones contrasubversivas en el territorio, modificando el sentido de la inteligencia estratégica hacia nuevas áreas como operaciones psicológicas, operaciones contra grupos subversivos y fuerzas irregulares, una doctrina que configuró la tarea de inteligencia militar hasta finales el advenimiento del régimen democrático en diciembre de 1983 (POCZYNOK: 2017).

Por otro lado, y siguiendo una cronología del contexto político de sanción de la Ley de Inteligencia Nacional, Paula Canelo observa la discusión de la agenda política en los años previos a la sanción de la Ley respecto de las funciones de la inteligencia estratégica e inteligencia militar, los roles de las fuerzas y del ámbito civil, las tensiones en el marco normativo y los vaivenes políticos que determinaron las decisiones legislativas y acciones de gobierno en torno a la inteligencia. El contrapunto significativo se posaba sobre la intención del gobierno nacional en los inicios del Siglo XXI de permitir que el Sistema de Defensa y las Fuerzas Armadas intervinieran en actividades de inteligencia interior, limitado por la Ley de Defensa Nacional Nro. 23.554.

La intención del Poder Ejecutivo en este sentido tuvo su rechazo en el ámbito del Poder Legislativo en ocasión del trámite parlamentario en el Honorable Senado de la Nación, donde los legisladores decidieron la diferenciación entre inteligencia nacional –orientada a las amenazas, riesgos y conflictos para el país- y la inteligencia criminal –dedicada a las problemáticas de seguridad interior. En esta línea, se establecía a la inteligencia estratégica militar como aquella dedicada al ámbito de la defensa exterior (CANELO: 2005).

Por su parte, tomamos de un trabajo de José Manuel Ugarte (2005) en torno a la relación entre la actividad de inteligencia y la conducción política en Latinoamérica y en nuestro país. En este sentido, el especialista define dos modelos latinos y analiza el caso nacional.

Respecto de los modelos de los sistemas de inteligencia que se encuentran en América Latina, el autor describe a la inteligencia como política pública en tanto producto de una construcción institucional que se origina en las Fuerzas Armadas, para luego ubicarse en el ámbito civil público. En este marco, identifica dos modelos de gestión: por un lado, un modelo donde existe un organismo civil, dependiente del máximo nivel político, el Poder Ejecutivo en la figura del Presidente; este modelo de agencia de inteligencia abarca “funciones de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia, definidas de modo muy amplio, sin hacer diferencia alguna respecto del ejercicio de la actividad de inteligencia en el propio territorio y respecto de los propios ciudadanos” (UGARTE: 2005); a su vez, estos organismos nacionales se complementaban con los organismos específicos de las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, el segundo modelo se relaciona con un único organismo de inteligencia, conducido por las instituciones propias de las Fuerzas Armadas, cuyas competencias son similares en tanto la facultad de producir inteligencia exterior e interior y contrainteligencia.

En el caso de la República Argentina, por su parte, la actividad de inteligencia surge desde el ámbito militar –como dijimos anteriormente- para, luego, dar lugar a la institución de un organismo específico de asesoramiento del máximo nivel político, pero en un proceso de institucionalización que se alcanza en el tiempo, no de forma originaria. Sin embargo, en los primeros años de la sanción de la Ley de Inteligencia Nacional Nro. 25.520, Ugarte lo considera un desafío, en tanto que la ley “aparece como una versión acentuada del antiguo paradigma de la separación entre la inteligencia y la política, en el cual el sistema de inteligencia, tanto en materia de obtención de información como de elaboración de inteligencia, opera con un alto grado de independencia y autonomía respecto de la política” (UGARTE: 2005).

Tomando otro trabajo de Iván Pozcynok (2017), observamos que el autor realiza un desarrollo de la inteligencia militar en nuestro país en el periodo 1990 hasta 2015. De la

visión del especialista se considera una percepción negativa de los sucesivos gobiernos en torno a la actividad de inteligencia, sea por considerarla como una amenaza a la democracia como por la ausencia de amenazas externas para la defensa, lo que vuelve fútil la actividad.

En su argumento, el autor sostiene que la democracia alcanzó un sólido marco normativo con la sanción de las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional entre 1988 y 2001 para delimitar las funciones de cada actividad. Sin embargo, aún tras la aprobación de la Ley de Inteligencia Nacional Nro. 25.520, la creación del área específica de inteligencia militar, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar – organismo que depende del Ministerio de Defensa en lo funcional, y que es parte del Sistema de Inteligencia Nacional- debió afrontar una lenta construcción institucional, hasta que se precisaron las funciones y los ámbitos de actuación del área en el marco del Sistema de Inteligencia de la Defensa, sin estar exenta, aún, de importantes desafíos.

En este sentido, la actividad específica de inteligencia militar no sufrió cambios, tanto por el escaso interés de las autoridades políticas de conducir la actividad, como porque las normas carecieron de absoluta claridad para orientar la disciplina en torno a intereses nacionales y/o lineamientos políticos y estratégicos.

En el marco de las deficiencias del Sistema de Inteligencia y los desafíos que enfrenta la actividad, nos centramos en el trabajo de Ángel Tello y Julio Spota en torno al rol de la inteligencia militar en un importante trabajo, donde señalan una relación entre crecientes presupuestos públicos para la actividad de inteligencia en nuestro país y se preguntan para qué fines se orienta y se emplea la disciplina. En este sentido, los autores señalan que los lineamientos políticos sobre la inexistencia de amenazas externas en términos de defensa como el contexto regional de Zona de Paz sudamericana no ameritan un presupuesto para inteligencia militar el cual, entre los años 2010 y 2015, atravesó significativos aumentos de partidas económicas.

De esta manera, los autores observan que la actividad de inteligencia se orientaba a hipótesis de empleo que no fueron las configuradas en la normativa de defensa, dedicada exclusivamente a amenazas externas, en específico, para contrarrestar eventuales agresiones militares provenientes de otros Estados (TELLO&SPOTA: 2015).

Desde el plano normativo, Marcelo Saín (2016) realiza un análisis de la reforma a la Ley de Inteligencia Nacional 25.420, que se produce en 2015 con la sanción de la creación de la Agencia Federal de Inteligencia, Ley 27.126. En este sentido, el aporte encuentra su lugar para comprender los alcances de las funciones y misiones del sistema de inteligencia argentino, a partir de la revisión de la Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional establecida por el Decreto Nro. 1311/2015.

Asimismo, nos aporta una visión sobre las áreas específicas que posee el organismo superior del sistema de inteligencia, en relación a las cuestiones orientadas a las problemáticas de la defensa nacional. En este marco, y vinculado con nuestro tema de investigación, observamos una apreciación sobre el consumidor de inteligencia en el nivel estratégico político “los sucesivos gobiernos, nunca han reclamado otra cosa que información (...) información política, empresarial, mediática o social e información de coyuntura, sin miramientos acerca de la legalidad –o ilegalidad- de la misma” (SAIN: 2016; pág. 64).

Es un aspecto de consideración, dado que el autor sostiene que, en alguna forma, los servicios de inteligencia se instituyeron como “servicios de informaciones”, más allá de una sistematización, análisis y la producción de conocimiento de inteligencia sobre las problemáticas que pudieran afectar la defensa nacional.

Por su parte, Gabriel Ciarla (2013) presenta un análisis sobre la vinculación entre el planeamiento por capacidades militares, establecido a partir de 2007, y la producción de inteligencia estratégica a partir de este método. En su tesis de maestría, el autor considera la nueva situación en torno al planeamiento, en el que la inteligencia debe considerar agresores genéricos y ya no hipótesis de conflicto con terceros estados, lo cual obliga a la innovación en el sistema dando lugar a la interdisciplinariedad científica en el análisis y en la generación de conocimiento de inteligencia.

En el trabajo, Ciarla destaca metodologías innovadoras como la introducción de la prospectiva para la proyección de escenarios y problemáticas –un aspecto que podremos observar en nuestra investigación más adelante-, donde comprueba la validez de estas herramientas para el planeamiento estratégico por capacidades, dado que las directivas de

defensa plantean entornos -global y regional- de múltiples dimensiones, lo que configura el escenario de incertidumbre.

ENFOQUES TEÓRICOS.

El marco teórico que empleamos en esta investigación propone un análisis de la política pública denominada planeamiento estratégico de la defensa, en especial, en la etapa de formulación de las directivas políticas del sector entre 2009 y 2018, con un concepto que nos parece determinante en la visión política de autoridades políticas sobre la defensa y la seguridad internacional: la incertidumbre estratégica. La alusión a una situación de incertidumbre generalizada, quizás, sea una de los escenarios más desafiantes que nos presenta la actualidad, más aún cuando debemos situarnos en el ámbito público, donde es necesario poder construir políticas concretas para resolver problemáticas que no permiten la improvisación ni las excusas.

Siguiendo a Ángel Tello en sus postulados en torno a esta problemática propia del Siglo XXI, la incertidumbre estratégica, proponemos una mirada de la Defensa Nacional como una política pública estatal, una política ineludible para ejercer la soberanía estatal, no solo como última instancia del arte de la política, sino como la concebimos, en tanto subsidiaria de diversas acciones de estado, como la política exterior y el ejercicio de las decisiones públicas adoptadas por las autoridades. De igual modo, consideramos que la intersectorialidad, en tanto la concurrencia de diversos saberes y expertises de distintas agencias públicas, como el caso central de nuestro análisis, la inteligencia y el planeamiento estratégico, es una de las formas de enfrentar la incertidumbre dominante.

Asimismo, sostenemos que es la disciplina de la inteligencia estratégica la herramienta necesaria para reducir los márgenes de incertidumbre en oportunidad de la toma de decisiones por parte de las autoridades públicas. Por ello, nos interesa hacer presentes los conceptos de la disciplina –desarrollada con el fin de preservar a los Estados que compiten entre sí y que generan amenazas y rivalidades que pone en tensión al escenario internacional- en tanto considera el conjunto de la realidad, intrínsecamente cambiante y diversa, y los conjuga en orden a los objetivos políticos e intereses vitales y estratégicos que sostienen las naciones y las sociedades para hacer valer su lugar en el concierto global.

A continuación, desarrollamos tres secciones; la primera donde presentamos el concepto de incertidumbre estratégica, como las definiciones necesarias para nuestra investigación, como lo son las amenazas y las tendencias en el marco de la política de defensa. Luego, en la segunda sección, nos aproximamos a las políticas públicas, sus características y condiciones para resolver problemáticas y, en tercer lugar, desarrollamos diversos aspectos de la disciplina inteligencia estratégica que son de utilidad para el desarrollo de nuestra investigación.

Sección I. La Incertidumbre Estratégica.

Como sostuvimos, en nuestra investigación nos resulta necesario considerar el concepto de incertidumbre estratégica, concebido por el Doctor Ángel Tello (2002) para describir un contexto global y regional sumamente complejo y dinámico. En dichos escenarios, un conjunto diverso de tendencias, riesgos y amenazas determinan a la seguridad internacional y, consiguientemente, influyen en las estrategias de defensa de los estados.

Tello se sitúa en la transición entre el Siglo XX y los primeros años del Siglo XXI, y desde allí observa un escenario internacional determinado por la globalización, con algunas características específicas, como “los flujos financieros, la deslocalización de las empresas, las transferencias de capitales y las comunicaciones”, que determinan una “mundialización de la economía” (TELLO: 2002). Esta mundialización, a su vez, representa aspectos positivos, como una mayor comunicación entre individuos, el acceso al conocimiento, las ideas, la información y una mayor amplitud en el intercambio económico; lo que genera, por otro lado, un proceso de características innovadoras y de alcance global.

Sin embargo, este proceso globalizador entraña aspectos negativos para la sociedad global, entre algunas de sus consecuencias: una considerable desigualdad económica, la concentración del poder y la riqueza en pocas personas y organismos y empresas, entre otras; este conjunto de factores provoca un debilitamiento de las instituciones sociales y públicas. En este sentido, el Estado nación, encuentra nuevos desafíos, como nuevas amenazas y roles a enfrentar; en este sentido, “esto ha conducido en líneas generales a un debilitamiento de lo político, entendiendo lo “político” como la gestión y conducción de los intereses de la sociedad (...) debilitamiento que está en la base del opacamiento del Estado-

nación como estructura básica y clásica de resolución de los conflictos, como actor jurídico y responsable en las relaciones internacionales” (TELLO: 2002).

Una consecuencia directa del debilitamiento de los Estados nacionales, se observa en el surgimiento de nuevos actores, de naturaleza no estatal y de alcance transnacional, con agendas y estrategias propias que despliegan en el escenario internacional y regional, en orden a sus propios intereses. De esta forma, ante la ausencia de referencias políticas en el sistema internacional, espacio que ocupaban los Estados nacionales, encontramos un estado de incertidumbre estratégica, logrado por un conjunto de factores, como la inestabilidad política e institucional de organismos nacionales como multilaterales, la desigualdad social y nuevas amenazas a la seguridad internacional, que delinean el contexto actual de la disputa en las relaciones internacionales (TELLO: 2002); se configuran, entonces, nuevas tendencias y posibles riesgos y amenazas para la seguridad internacional y la defensa nacional, en torno a “la ausencia de enemigo se transforma así en elemento de doctrina y debemos pensar un futuro abierto a todas las hipótesis de conflicto” (TELLO: 2002).

Mientras tanto, la seguridad internacional convive con dos realidades; por un lado, se mantiene la vigencia del atributo defensivo de los Estados nacionales, que se ejerce a través de las estrategias de defensa, la cooperación internacional y las operaciones de las Fuerzas Armadas y, por otro lado, surgen estrategias desarrolladas por actores estatales como no estatales que pugnan de igual modo en el escenario de seguridad internacional, en orden a sus intereses, muchas veces, en contra de los intereses públicos (BARTOLOME: 2016). Los Estados nacionales, ante estas circunstancias que amenazan los intereses vitales y estratégicos de las naciones, revalorizan aquellas actividades que hacen a la Defensa Nacional, entre estas, la actividad de inteligencia, como la herramienta vital para considerar los riesgos, las tendencias y las amenazas que determinan la agenda de la seguridad internacional y, de este modo, reducir la incertidumbre estratégica en el proceso de toma de decisiones de las autoridades.

Entre las variadas temáticas que son pertinentes de considerar en el marco de la incertidumbre estratégica, encontramos factores políticos, militares, económicos y culturales; cada uno de los cuales, constituyen los componentes de la estrategia de los

actores públicos y privados para cumplir sus fines e intereses. En estos, la multiplicidad de estrategias y acciones de los actores pueden configurar amenazas y riesgos para otros actores, siendo que consideramos como una amenaza a “una representación, una señal, una cierta disposición, gesto o manifestación percibida como el anuncio de una situación no deseada o de riesgo para la existencia de quien la percibe” (SAINT PIERRE: 2017).

Por su parte, consideramos como riesgo a “la probabilidad estadística de que algo indeseado acontezca o que no se realice lo que deseamos o planificamos” (SAINT PIERRE: 2017).

En el mismo sentido, las problemáticas propias de la incertidumbre estratégica que determina los escenarios -global y regional-, son abordados como el “conjunto de eventos o hechos de una misma naturaleza que se producen o identifican en un determinado ámbito espacial/temporal y afectan a la defensa nacional o a la seguridad interior” (Decreto 1311/2015, Anexo II, Art. 2º). En este sentido, en el ámbito de la defensa nacional en la República Argentina, estas problemáticas están enfocadas a los riesgos eventuales que pudieran ser generados por agresores externos militares estatales, que pusieran en tensión la soberanía, la integridad territorial y la independencia política del país.

De igual modo, las definiciones de lo que representa una amenaza, una tendencia o un riesgo, corresponde naturalmente a la instancia de las autoridades políticas del sector de la defensa, para nuestro caso. En este marco, dichas decisiones, de carácter político, definen las estrategias de defensa de los estados “las definiciones acerca de las amenazas, riesgos e intereses militares de los Estados constituyen su doctrina de guerra” (POCZYNOK: 2017; pág. 86).

Sección II. Las políticas públicas y la Defensa Nacional.

La Defensa Nacional se configura como una política pública general que se vale de distintas disciplinas científicas, para formular las acciones necesarias para ejercer la defensa de los intereses vitales del Estado, frente a variados riesgos y amenazas (EISSA: 2017).

De esta forma, la defensa presenta tres dimensiones de análisis: a) la política militar, en tanto las orientaciones y decisiones destinadas a regular las misiones y acciones de las Fuerzas Armadas; b) una dimensión estratégica, que se compone de las visiones y lineamientos para “prevenir o enfrentar distintas situaciones de riesgo, conflicto o amenazas, potenciales o reales, que hagan peligrar los intereses vitales y estratégicos de un país y que requieran el empleo del Instrumento Militar” y c) la dimensión internacional, dado que la defensa es una política subsidiaria de la política exterior de la Nación y contribuye en “un escenario de incertidumbre estratégica, donde no queda claro quién o qué es la amenaza, ni su magnitud ni su intención y dirección, amortigua (no suprime) los riesgos de la adopción de una determinada actitud y posicionamiento estratégico” en clave de acción militar por parte de un tercer Estado hacia otro (EISSA: 2017).

En nuestro trabajo, como mencionamos, nos ubicamos en el análisis de la dimensión estratégica respecto a aquellas decisiones que adoptan los funcionarios responsables del planeamiento estratégico sobre los posibles riesgos y amenazas que pudieran afectar al Estado argentino.

En esta investigación consideramos al planeamiento estratégico de la defensa como una política pública del sector de la defensa nacional en la República Argentina. En este marco, las políticas públicas poseen un ciclo en el cual se pueden identificar distintas fases en un mismo proceso, desde la percepción por parte de una agencia y actores estatales de una demanda o un problema social, hasta la implementación de las políticas que pueden dar solución. Así, el ciclo se comprende por: a) la identificación e identificación del problema; b) la formulación de alternativas; c) la adopción de una alternativa y d) la implementación de la alternativa seleccionada.

La etapa inicial de una política pública, aquella de formulación de las políticas, es donde se encuentran una variedad de actores institucionales que participan de la misma. En el caso del planeamiento de la defensa, los actores centrales de la política son autoridades civiles y militares, entre los que se destacan el Presidente de la Nación y el Ministro de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y los Estados mayores Generales de las Fuerzas Armadas, en los vértices de la toma de decisiones (STEIN&TOMMASI: 2006).

En este marco, el planeamiento estratégico de la defensa representa la política pública del sector de la defensa en la República Argentina cuya finalidad es el diseño de mediano y largo plazo del Instrumento Militar en el marco de la incertidumbre estratégica. En este sentido, podemos convenir que el planeamiento contribuye a la estrategia de defensa nacional como una herramienta metodológica para planificar el futuro, en orden a determinadas directivas y lineamientos de carácter político y estratégico, en tanto “intenta lograr un equilibrio entre brindar una respuesta a las realidades de hoy (el entorno de seguridad presente) y planificar la manera de abordar las posibilidades alternativas de mañana (el entorno de seguridad futuro)” (LIOTTA&LLOYD: 2006).

Sin embargo, como en toda estrategia, es necesaria la consideración de objetivos claros e intereses a preservar o a alcanzar para la defensa nacional. En nuestro caso, el Sistema de Defensa Nacional considera dos tipos de intereses, los nacionales –o vitales- y los estratégicos. Mientras que los intereses nacionales son aquellos inmanentes y que representan a la supervivencia propia del Estado argentino –y se encuentran plasmados en el Preámbulo de la Constitución Nacional-, los objetivos estratégicos son definidos por las autoridades civiles de la defensa (PONTE: 2010).

En cuanto a los intereses nacionales, estos los constituyen aquellos que son necesarios para asegurar la subsistencia de la Nación, en tanto la integridad territorial, la libertad de la población y la defensa de la soberanía. Por su parte, los intereses estratégicos –pueden ser estos políticos, económicos y de seguridad o defensa- se orientan a los objetivos que se intentan preservar o alcanzar, y el establecimiento de estos tiene una preminencia política dado que quienes lo establecen son las autoridades constitucionalmente habilitadas para determinar las políticas nacionales (LIOTTA&LLOYD:2006).

Por otro lado, es de considerar que los actores intervinientes en la formulación de la política pública planeamiento de la defensa, sean funcionarios políticos y/o técnicos, poseen creencias e intereses que determinan las miradas y las acciones en torno a una problemática determinada. Así, las decisiones para resolver estas problemáticas estarán definidas en función de concepciones políticas particulares, por cuanto es sustancial el análisis de las estructuras de poder y decisión en una organización que define las agendas de las políticas

públicas para la priorización de problemas y sus eventuales soluciones, “la implementación de una política pública requiere de la convergencia de intereses y sistemas de creencias de actores interesados en la temática con más capacidad de poder de los que se oponen a cómo ha sido definida la misma” (EISSA: 2017).

Respecto de la calidad de las políticas públicas, tomamos en consideración las características que plantean los autores Stein y Tommasi (2006). De esta manera, una política pública que cumple los objetivos que le dan origen, adquiere los siguientes rasgos: a) es estable: se mantiene en el tiempo aun cuando se mejora la política pública; b) es adaptable, cuando al cambiar los contextos, las políticas se pueden ajustar; c) poseen coherencia y coordinación entre los funcionarios que toman las decisiones en el proceso de la política pública, al igual que uniformidad en los intereses a preservar o alcanzar; d) se implementan y ejecutan con eficiencia, a través de una burocracia especializada, en nuestro caso el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y las fuerzas; e) las políticas se orientan al interés colectivo y f) las políticas públicas son eficientes en tanto asignan recursos y tiempo de manera productiva (STEIN&TOMMASI: 2006).

En este sentido, el planeamiento estratégico de la defensa es una política pública que cumple con las características señaladas. El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional se estableció en el año 2007 y, entre los años 2009 y 2018, se cumplieron tres ciclos de planeamiento a partir del dictado de tres Directivas de Política de Defensa Nacional, y se comprueba una lógica coherencia entre los intereses vitales y estratégicos establecidos por las autoridades políticas y militares que rigen el planeamiento.

Por su parte, cada uno de los ciclos se realizó en contextos políticos, económicos y sociales muy distintos entre sí, tanto en el plano interno de la República Argentina, como en los ámbitos regional y global, por cuanto la adaptabilidad tanto de la política pública como de las decisiones de los funcionarios supieron preservar esta política en vigencia y utilidad.

Por otro lado, nos proponemos considerar el concepto de intersectorialidad que desarrolla CUNILL GRAU (2014), para hacer fuerte la idea que sostenemos de interagencialidad en la formulación de las directivas de defensa entre diversos organismos del Estado nacional argentino. En este sentido, el concepto de intersectorialidad no solo alude a la unión de

diversos sectores y agencias de gobierno para brindar los servicios específicos, sino que la suma de las expertises, experiencias y recursos específicos alcancen una mayor eficiencia en las políticas públicas, por cuanto entendemos la intersectorialidad en torno a “la integración de diversos sectores, principalmente —aunque no sólo— gubernamentales, con vistas a la solución de problemas sociales complejos (...) implica, además, relaciones de colaboración, claramente no jerárquicas e incluso no contractuales” (CUNILL GRAU: 2014).

Este concepto es muy útil incorporarlo en nuestro análisis, dado que en esta investigación nos orientamos a indagar la participación de diversas áreas de gobierno en la formulación de una parte específica de las Directivas de Política de Defensa Nacional —como el Sistema de Defensa y el de Inteligencia nacionales— entre 2009 y 2018, como también sostenemos la necesidad de institucionalizar espacios permanentes de intercambio de información, visiones y expertises sectoriales para mejorar la política pública planeamiento de la defensa nacional.

Sección III. La Inteligencia Estratégica Nacional.

En el presente apartado, realizamos un repaso de las concepciones sobre la inteligencia y su carácter estratégico, en tanto una disciplina que aporta solidez a través del conocimiento para la toma de decisiones en los niveles de conducción superior de los Estados nacionales. Asimismo, presentamos algunas definiciones que nos serán de utilidad en la tesis.

Desde el ámbito de la inteligencia estratégica tomamos el enfoque teórico de Sherman Kent de “Inteligencia Estratégica para la política mundial norteamericana” (1954). En un principio, el autor destaca la importancia de la inteligencia como sostén de la política exterior, considerando a la inteligencia como un conocimiento “vital para la supervivencia” de los Estados Unidos de América. En este marco, considera que la inteligencia es una actividad que busca el conocimiento necesario para la correcta toma de decisiones por parte de los estadistas estatales.

En este sentido, Kent entiende que la inteligencia —o información como el autor denomina originalmente— se relaciona con un conocimiento alcanzado en un proceso; éste, se logra a través de operaciones específicas, el reconocimiento —que también denomina como

vigilancia y se relaciona con los medios para observar la realidad- y de políticas de estado: la política exterior y la política de defensa.

La política exterior, por un lado, representa los intereses vitales y nacionales del Estado, y que se institucionalizan en la óptima estrategia nacional –siempre considerando el actor para el cual escribe Kent, los Estados Unidos de América-. En torno a ella, la información que se intenta encontrar tiende a observar las características generales de otros estados, como geografía, la situación demográfica, la cultura, tecnología y ciencias, los sistemas políticos, la economía, entre otras dimensiones generales de cada país y su sociedad, siendo esta información estática, ya que describe aspectos que, por lo general, son inmanentes (KENT: 1954).

Por otro lado, la política de defensa es aquella con la que el Estado contrarresta las estrategias –hostiles, sostiene- que ostentan otras naciones en el escenario global; en este sentido, la operación de búsqueda de información sobre defensa se centra en su propia cualidad, en tanto representa “instrumentos que esos países pueden reunir en defensa de sus propias políticas y debemos conocer la dirección que puedan tomar esas políticas. Debemos conocer eso, no sólo para no ser tomados por sorpresa, sino también para hallarnos en una posición defensiva u ofensiva cuando se lance la política” (KENT: 1954; pág. 6); a diferencia de la política exterior, la información que se desprende de las políticas de defensa, siguiendo a Kent, se relaciona con “el futuro y las probabilidades” y, por esto, es inherentemente “especulativa y evaluativa”.

Del análisis conjunto de ambas políticas –política exterior y la de defensa- surge para Sherman Kent la inteligencia estratégica. Por su parte, la inteligencia estratégica posee tres elementos distintivos, 1) el elemento descriptivo básico –aquel sobre el que se fundamenta la especulación del futuro- pero que es una descripción de un tiempo estático; 2) el elemento informativo –relacionado con la movilidad de los datos descriptivos; este elemento considera de manera central el cambio- y 3) el elemento especulativo –el de mayor relevancia y el más complejo, es el elemento en el que se “pone en juego el poder de evaluación y razonamiento del investigador” (KENT: 1954; pág. 23)-. El conjunto de estos elementos, en principio, logra una inteligencia estratégica que se encuentra en condiciones de aportar un conocimiento preciso para los decisores públicos.

Este concepto de inteligencia estratégica, esgrimido por Kent, posee un mayor alcance de lo que hasta ese tiempo histórico se consideraba como información estratégica, empleada en el marco limitado de los conflictos bélicos. De esta forma, la inteligencia estratégica será empleada por los estadistas globales para el entendimiento de la política mundial, en tiempos de paz y de guerra (PONTE: 2010; págs. 80 y 81).

Por otro lado, nos interesa señalar el aspecto dinámico del elemento informativo, en el que Kent señala la movilidad permanente de la realidad, acompañada por la necesidad de disponer de información actualizada sobre las políticas de otros estados, como de tendencias y amenazas, de modo de mantener una ventaja en el conocimiento de la realidad.

Consiguientemente, consideramos en esta investigación la definición de inteligencia en tanto un producto del conocimiento, que la distingue de la simple información de la inteligencia propiamente dicha. En este marco entendemos a la inteligencia como “conocimiento resultante de la elaboración (o proceso de la información) a que es sometida la información obtenida durante la ejecución del Ciclo de Producción de Inteligencia” (PONTE: 2016; pág. 71).

Por su parte, de la doctrina de inteligencia nacional vigente, según establece el Decreto Nro. 1311/2015, en la República Argentina situamos la actividad de inteligencia en torno a una división de organismos y componentes que establece la propia Ley de Inteligencia Nacional Nro. 25.5420: la inteligencia nacional estratégica, la contrainteligencia, la inteligencia criminal y la inteligencia estratégica militar.

En este sentido, como inteligencia estratégica nacional reconocemos,

“la producción de inteligencia asentada en el análisis integral del conjunto de las problemáticas que afectan la defensa nacional (...) y que permite construir un diagnóstico situacional general de esas problemáticas en función del establecimiento de los lineamientos estratégicos y objetivos generales en materia de inteligencia nacional por parte del Presidente de la Nación” (Decreto 1311/2015, Anexo I, Capítulo II).

Por su parte, y a fines de precisar el ámbito de nuestro estudio en el sector de la Defensa, entendemos que la inteligencia estratégica militar se orienta a,

“la producción de inteligencia referida a eventuales riesgos o conflictos generados por agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otros Estados contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas” (Decreto 1311/2015, Anexo I, Capítulo II).

Destacamos, de esta manera, una precisión en las problemáticas que aborda la inteligencia estratégica militar hacia los eventuales riesgos y conflictos que pudieran ser ámbito del Sistema de Defensa. Es importante esta precisión para sostener nuestra hipótesis de la necesidad de conjunción de esfuerzos entre el sistema de inteligencia y de defensa en el momento en el que se formula la Directiva de Política de Defensa Nacional, en particular el Capítulo 1° de dicha directiva donde se aprecian tendencias, riesgos y amenazas².

Respecto del Ciclo de Inteligencia, tomamos de Washington Platt (1974) su caracterización de lo que denomina como el proceso de producción de información; su principal característica es la integridad del ciclo, donde cada parte se encuentra relacionada con otra parte del proceso.

El ciclo de inteligencia, entonces, se inicia con un requerimiento de inteligencia; luego, se encuentra una masa de información disponible –donde encontraremos datos válidos y otros sin ningún tipo de relación, todos estos pueden ser verdaderos, parcialmente verdaderos o falsos-, datos que deben ser seleccionados, luego, avalados, interpretados e integrados en una hipótesis “que permita componer un cuadro coherente de situación” (PLATT: 1974; pág. 84) y, en última instancia, generar las conclusiones necesarias para presentarlas, de forma clara, a la instancia decisora que realizó el requerimiento inicial.

Siguiendo a Platt, el proceso de producción de información debe tener la cualidad del conocimiento como del sentido común por parte de los analistas que intervienen en cada

² Otras dos actividades de inteligencia establecidas en la Doctrina son las propias de la inteligencia criminal, como la actividad de contrainteligencia, que pertenece al campo de la inteligencia nacional, no al de la seguridad. En este sentido, se define como contrainteligencia como “la producción de inteligencia orientada al conocimiento del despliegue y las actividades de inteligencia llevadas a cabo por individuos, grupos u organismos, nacionales o extranjeros, que puedan afectar la defensa nacional”, lo cual también es una actividad que debe ser considerada en nuestro análisis (Decreto 1311/2015, Anexo I, Capítulo II).

fase del ciclo. Por estos motivos, el autor considera que a mayor disponibilidad de datos, la información puede ser mejor, aunque es determinante el profesionalismo de las personas que son parte del ciclo de producción de inteligencia (PLATT: 1974).

En este marco, entendemos que la inteligencia aborda diversos factores –componentes básicos de la inteligencia estratégica- entre estos, los factores: político, económico, psicosocial, científico-tecnológico, transporte y comunicaciones, militar y geográfico, entendidos como los factores de poder de un Estado. De esta forma, “la inteligencia, entonces, estudia a los diferentes actores (tanto a los aliados como a los oponentes, interesando particularmente sus capacidades y debilidades), y al ámbito espacial (geográfico) en el cual éstos actúan” (PONTE: 2010; pág. 40).

En la República Argentina, los requerimientos de inteligencia en el nivel estratégico son realizados por las autoridades políticas que conducen el Sistema de Inteligencia Nacional, el Presidente de la Nación y, en torno a las directivas del Poder Ejecutivo nacional, la conducción de los organismos específicos de inteligencia. En este sentido “la producción de conocimientos no es una actividad meramente técnica: los saberes profesionales aplicados para tal fin deben ajustarse a los objetivos, percepciones e intereses de las élites políticas que conducen el Estado” (POCZYNOK: 2017; pág. 85).

De esta manera, los cuatro niveles de conducción en el ámbito de la inteligencia en nuestro país son: 1) el nivel de la Conducción Estratégica Nacional –que empleamos de igual modo como Nivel Estratégico Nacional-, 2) el nivel de Conducción Estratégica Sectorial, 3) el nivel de Conducción Operacional y el 4) el nivel de Conducción Táctica (PONTE: 2010). En la instancia superior, el Nivel Estratégico Nacional, se encuentra la responsabilidad del diseño de las estrategias y lineamientos para preservar y alcanzar los intereses vitales y estratégicos de la Nación, así como “el poder político de turno, y a cargo del Estado Nacional, establece también, objetivos denominados políticos hacia los cuales conduce a la Nación” (PONTE: 2016; pág. 74).

Hasta aquí pudimos dejar una presentación de conceptos, definiciones y los alcances de los ejes sobre los cuales discurre la presente investigación de tesis en torno a una política pública como lo es el planeamiento estratégico. En torno a estas ideas, avanzamos a continuación en la Segunda Parte de nuestra investigación.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO I

ANÁLISIS DE LOS VÍNCULOS ENTRE LA NORMATIVA DE DEFENSA E INTELIGENCIA NACIONAL Y LA POLÍTICA PÚBLICA PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA DEFENSA.

Introducción.

En el presente capítulo abordaremos la cuestión normativa para comprobar una vinculación entre el Sistema de Inteligencia Nacional y el planeamiento estratégico de la defensa en la etapa de formulación de la Directiva de Política de Defensa Nacional –DPDN-. De esta manera, y a partir de un análisis de las normas, nuestro objetivo será el de conceptualizar los vínculos prescriptivos entre el Sistema de Inteligencia y el de Defensa, identificar el proceso de formulación de la DPDN y la precisión de los actores institucionales de la política pública planeamiento, en orden a establecer un vínculo entre la inteligencia estratégica y el planeamiento.

En este sentido, en la Sección I de este capítulo presentamos un análisis del marco normativo de la defensa, por un lado, el propio de la inteligencia, por el otro y, finalmente, el desarrollo del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, a fin de observar los puntos de encuentro que prescriben las normas. Luego, en la Sección II realizamos una descripción del documento estratégico que rige el planeamiento de la defensa, la Directiva de Política de Defensa Nacional, donde analizamos los componentes y las áreas de gobierno responsables de su formulación.

En la Sección III, realizamos una identificación de los actores institucionales de los Sistemas de Defensa e Inteligencia Nacional, como aquellos que son decisores de la política pública planeamiento estratégico de la defensa.

Finalmente, en la Sección IV presentamos las conclusiones parciales del primer Capítulo.

Sección I.

1.1. El Marco Legal.

A continuación, presentamos un análisis del marco legal que da lugar al Sistema de Defensa y al de Inteligencia Nacional, y de la política pública Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. En este sentido, mientras las leyes originales como sus normas derivadas, tienden a especificar las funciones de cada sector, existe una coherencia entre los marcos normativos que devienen en diversos puntos de contacto que nos interesa advertir.

Debemos destacar, antes de avanzar, a un actor decisivo para ambos sistemas, el titular del Poder Ejecutivo de la Nación. Podemos comprender esta responsabilidad a partir de lo que prescribe la Constitución Nacional respecto de la atribución del Presidente de la República en tanto “jefe supremo de la Nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país” (Constitución Nacional, Art. 99, Inc.1).

De esta forma, los Sistemas de Defensa e Inteligencia Nacional establecen en la máxima autoridad política de la Nación la responsabilidad de definir sus misiones, siendo que el rol del Presidente de la Nación es determinante: ambos sectores se orientan a partir de directivas políticas que surgen desde las decisiones del titular del Poder Ejecutivo.

1.1.1. Marco legal del sistema de Defensa Nacional.

La Ley de Defensa Nacional Nro. 23.554 fue sancionada por el Poder Legislativo nacional en el mes de abril de 1988. Dicha norma establece los principios que regulan el Sistema de Defensa Nacional de la República Argentina, su organización y su finalidad.

De esta manera, en sus primeros artículos se encuentran las definiciones de la defensa nacional, como su misión y sus alcances. En este sentido, se entiende como Defensa Nacional a 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” (Ley Nro. 23.554, Art. 2º). En este marco, la defensa nacional se concreta en un “conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos” que pudieran presentarse por parte de los

agresores externos, tanto en tiempos de paz como de guerra, entre los cuales puede encontrarse el planeamiento de la defensa (Ley Nro. 23.554, Art. 3°).

También, el mismo artículo establece la finalidad de la Defensa Nacional, la cual se orienta a garantizar la soberanía nacional, la integridad territorial y la preservación de la vida y la libertad de la sociedad. De esta manera, se considera incluidos en el ámbito de actuación de la defensa a “los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino” (Ley Nro. 23.554, Art. 5°).

Por su parte, el propio Sistema de Defensa determina la política sectorial de defensa que las autoridades civiles consideran apropiada para las necesidades y desafíos del país. Así, se comprende que el sistema de defensa determina las hipótesis de conflicto y de guerra (incisos a y b, Art. 8°); la formulación de los planes de preparación de toda la Nación, de conducción de los niveles de la defensa, como la dirección de la guerra (incisos c, d, e y f), entre otras funciones. En este sentido, es de considerar la prescripción que establece la norma respecto de la elaboración de los planes para realizar el ejercicio de la defensa nacional y la consideración que funda esta Ley respecto del involucramiento del conjunto de las fuerzas de la Nación, una concepción de integración tanto de capacidades estatales como de la sociedad en general.

Consiguientemente, es fundamental considerar los actores del Sistema de Defensa (Ley Nro. 23.554, Art. 9°). Entre los actores y organismos integrantes se encuentra el Presidente de la Nación –a su vez, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, como establece la Constitución Nacional Art. 99-, el Consejo de Defensa Nacional, el Congreso de la Nación –por medio de las comisiones de defensa de las Honorables Cámaras de Diputados y de Senadores-, el Ministro de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina, las fuerzas de seguridad nacionales, así como también la sociedad argentina es partícipe de la defensa (Art. 9°, inciso h).

Destacamos este organismo, el Consejo de Defensa Nacional –CODENA-, ámbito integrado por autoridades políticas del Estado –el Presidente y Vicepresidente de la Nación, miembros del Gabinete y la autoridad superior de inteligencia nacional, y representantes del Poder Legislativo-, cuya función es trascendente, de asesoramiento estratégico del Presidente de la Nación (Ley 23.554, Art. 14°).

Por su parte, se establecen en el Artículo 10° las competencias de cada uno de los organismos que integran el sistema de defensa. De esta manera, es de destacar que es función específica del Presidente de la Nación la dirección de la defensa nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas, mientras que el Ministro de Defensa tiene la responsabilidad de ejercer “la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la Defensa que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación” (Ley Nro. 23.554, Art. 11°). De esta forma, el Presidente delega a su ministro la ejecución de la política de defensa que llevará a cabo el gobierno del Estado.

Sin embargo, la Ley reserva un rol preponderante a la inteligencia; en el Artículo 15° de la Ley, la norma prescribe que “el organismo de mayor nivel de inteligencia proporcionará la información y la inteligencia necesarias a nivel de la estrategia nacional de la defensa” (Ley Nro. 23.554, Art. 15°). Asimismo, se realiza una diferenciación en el ámbito de la producción de inteligencia en el nivel estratégico militar, integrado por los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, con una dependencia directa del Ministro de Defensa. Esta distinción se afirmará a posterior de la sanción de esta ley con el establecimiento de la Ley de Inteligencia Nacional en 2001 y el dictado de los decretos reglamentarios, que dan creación a la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, destacando lo mencionado sobre la coherencia que tiene el marco normativo.

Por su parte, la Ley de Defensa Nacional destaca el rol trascendente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, como organismo asesor del Ministro de Defensa en la estrategia militar. Tal es así que el Estado Mayor tiene como función la elaboración del planeamiento militar conjunto en base a las orientaciones del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa (Art. 17°, inciso b y Art. 18°) como también el control del

planeamiento estratégico operacional que realiza cada fuerza (Art. 17º, inciso d), ambos componentes cruciales del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Así, la norma establece el Instrumento Militar de la Defensa Nacional, integrado por los “medios humanos y materiales” (Ley Nro. 23.554, Art. 20º) estructurados orgánicamente por las Fuerzas Armadas, Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina (Ley Nro. 23.554, Art. 21º).

Entre las características sobresalientes de la Ley de Defensa Nacional, destacamos la diferenciación entre las funciones y misiones de la defensa nacional, separadas de las propias funciones de la seguridad interior. Asimismo, una precisión mayor sobre los alcances de esta Ley se dio a partir de la reglamentación establecida en el año 2006, a través del Decreto Nro. 727/2006³.

De esta norma reglamentaria, nos interesa señalar las funciones del Consejo de Defensa Nacional, en tanto instancia de,

“asistencia y asesoramiento al Presidente de la Nación en el análisis de los lineamientos básicos de la política de defensa nacional a través del diseño y elaboración de informes, evaluaciones, dictámenes y/o proyectos para la determinación de situaciones de riesgo potencial que puedan afectar la soberanía y la integridad territorial” (Decreto Nro. 727/2006).

En relación a esta función de asesoramiento al Presidente de la Nación, el Artículo 2º de la reglamentación establece que el desarrollo de las actividades del CODENA constituirá el fundamento de las medidas para prevenir o superar los eventuales conflictos por agresores externos, siempre en consideración de la separación de funciones entre defensa y seguridad, la cual no podrá considerar para la doctrina o el planeamiento de la defensa escenarios relacionados con problemáticas de la seguridad interior. Nótese, en función de la misión del CODENA, que la determinación de los posibles conflictos a enfrentar por el Sistema de Defensa pueden ser decididos por este organismo de naturaleza política.

³ El Decreto 727/2006 fue modificado en 2018 a través del Decreto 683/2018. En 2020, este último decreto fue derogado por el Decreto 571/2020, volviendo a tener vigencia plena la reglamentación original.

En este sentido,

“Art. 6° — El Presidente de la Nación podrá requerir al CODENA la preparación de un diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional, en el que se deberán especificar y describir actores, situaciones y tendencias que, ya sea en el plano regional y/o global, puedan interesar a la defensa nacional. Dicho documento deberá procurar identificar las áreas y/o los ámbitos de interés común para la elaboración de proyectos y/o propuestas de trabajo conjunto relativas a cuestiones atinentes a la defensa nacional que, conforme su carácter, reclamen un abordaje interdisciplinario” (Decreto Nro. 727/2006; Art. 6°).

Asimismo, el mismo corpus normativo establece la necesidad de una integración de aportes de los sectores públicos vinculados con la Defensa Nacional. A saber,

“Art. 7° — El Ministerio de Defensa tendrá a su cargo la elaboración final del documento referido en el artículo anterior, para lo cual deberá tener en consideración los aportes de los sectores involucrados que, en directa relación con los asuntos relativos a la defensa nacional, realicen en el ámbito del CODENA. El Presidente de la Nación podrá disponer en cualquier oportunidad la actualización y/o ampliación del referido informe.” (Decreto Nro. 727/2006; Art. 7°).

Si bien el Decreto Nro. 727/2006 no menciona como aporte a esta función por parte de la inteligencia estratégica, entendemos que el ámbito de la inteligencia estratégica militar es uno de los sectores aludidos en el artículo 7°.

Este punto es de importancia para nuestro análisis dado que, para el funcionamiento de dicho consejo, se estableció en la reglamentación que este pudiera disponer de “toda aquella información o documentación atinente a los trabajos que se le encomienden” haciendo referencia explícita al Artículo 15° de la Ley de Defensa Nacional. Se comprende, entonces, una coincidencia en las funciones de las áreas de gobierno de la defensa, así como los recursos propios de la inteligencia, como de otros sectores del Estado nacional, en función de los requerimientos que pudiera generar el Consejo de Defensa Nacional.

Asimismo, y destacamos, el Decreto Nro. 727/2006 ordenó nuevas misiones al Ministerio de Defensa y al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Ambos organismos tomaron en sus funciones la formulación del planeamiento estratégico militar, para nuestro

caso de análisis. En particular, referido al planeamiento estratégico militar, le corresponde al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas la realización de documentos específicos, a saber: “la apreciación y resolución estratégica militar, las directivas estratégicas militares y los planes militares de corto, mediano y largo plazo” (Decreto Nro. 727/2006; Art. 18°). Estas funciones se precisarán en una norma posterior, el Decreto Nro. 1729/2007 de Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Por otro lado, tanto la Ley de Defensa Nacional Nro. 23.554 y el Decreto reglamentario Nro. 727/2006, establecen un preciso campo de actuación de la defensa, orientada a disuadir y repeler eventuales agresiones de origen externo de carácter estatal.

Por su parte, el Sistema de Defensa se vale de los recursos de los organismos de inteligencia para realizar la propia estrategia de defensa, así como para asesorar al Presidente de la Nación sobre los riesgos, tendencias y amenazas que se consideran propios del ámbito de la defensa. De esta manera, aquí establecemos un punto de partida para un vínculo entre la Defensa y la Inteligencia Nacional, protagonizado por actores determinantes de esta política, el Presidente de la Nación, el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

1.1.2. Marco legal del Sistema de Inteligencia Nacional.

En la República Argentina, la actividad de inteligencia es regida por la Ley de Inteligencia Nacional Nro. 25.520 y su modificatoria, la Ley Nro. 27.126. En el análisis de estas normas, y de sus decretos reglamentarios, intentamos observar qué rol cumplen en la construcción de los riesgos, tendencias y amenazas para la defensa nacional y cuál es el vínculo prescriptivo con otros organismos del Sistema de Defensa, en particular, con la formulación del planeamiento estratégico de la defensa.

Vayamos, entonces, a la legislación nacional. La Ley de Inteligencia Nacional Nro. 25.520 fue sancionada el 27 de noviembre de 2001; como mencionamos, la Ley de Inteligencia Nacional establece los marcos de actuación de la actividad de inteligencia y las funciones

del Sistema de Inteligencia de la Nación, sus organismos y la política sectorial que le incumbe.

En este marco, es prioritario observar las definiciones que se establecen para la actividad de inteligencia, que encontramos en el Artículo 2°. De esta manera, se define como la inteligencia nacional a “la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación” (Ley Nro. 25.520, Art. 2°, Punto 1).

En este punto ya se observa con claridad el objeto de la inteligencia nacional, que refiere a amenazas, riesgos y conflictos que pudieran afectar a la seguridad exterior del país.

A posterior, se define en igual sentido y referido al área de la Defensa Nacional, a la inteligencia estratégica militar, cual es “la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar” (Ley Nro. 25.520, Art. 2°, Punto 4). De esta manera, entendemos, se precisa la actividad de inteligencia en el factor militar de los Estados que sean de interés a la defensa nacional, de forma que la inteligencia militar complementa a la inteligencia nacional.

En función de esto, la ley define al Sistema de Inteligencia Nacional como “conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional, dirigido por la Secretaría de Inteligencia a los efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad exterior e interior de la Nación” (Ley Nro. 25.520, Art. 2°, Punto 5). Aquí se puede comprender la unidad de funciones que concentra el máximo organismo de inteligencia del sistema, la entonces Secretaría de Inteligencia –luego reformulado por la Ley Nro. 27.126-, como también la misión que posee de velar por la seguridad exterior e interior del Estado nacional, observando esta diferenciación entre defensa y seguridad que proviene de la Ley de Defensa Nacional Nro. 23.554.

En consonancia, la ley establece los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional, a saber, la Secretaría de Inteligencia, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (Ley Nro. 25.520, Art. 6°). Asimismo, establece en la Secretaría de Inteligencia como el organismo superior de conducción, con la función de la producción de la inteligencia nacional, relacionada, como vimos anteriormente, al análisis de riesgos, tendencias y amenazas a la defensa nacional.

Por su parte, se establece la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar – DINIEM-, que se ubica como organismo dependiente del Ministro de Defensa, aun considerando, que es un organismo del propio Sistema de Inteligencia Nacional. Esta aclaración nos resulta importante, porque encuentra un punto de contacto determinante entre ambos sistemas, que dará lugar a dinámicas políticas y funcionales que no podrán dejarse de analizar para observar a qué organismo o funcionario responde la inteligencia militar de manera efectiva.

Del mismo modo, la propia Ley de Inteligencia Nacional delimita las funciones de la inteligencia militar en orden a la Ley de Defensa Nacional, dado que referencia las misiones de la DINIEM en el Artículo 15 de la Ley Nro. 23.554. Allí, recordamos, se estableció que es el organismo superior de inteligencia nacional quien proporciona “la información y la inteligencia necesarias a nivel de la estrategia nacional de la defensa” (Ley Nro. 23.554, Art. 15). Este punto es reafirmado por la Ley de Inteligencia Nacional.

Respecto de las funciones de la DINIEM esta tiene a su cargo la producción de inteligencia estratégica militar, mientras que los organismos de las Fuerzas Armadas mantienen la función de producir inteligencia estratégica operacional e inteligencia táctica y técnica específica de cada fuerza.

La ley, asimismo, establece quiénes formulan la Política de Inteligencia Nacional y, derivada de esta, se desprenden las acciones que emprende el Sistema de Inteligencia Nacional, reforzando lo señalado anteriormente sobre la centralidad del Ejecutivo.

De esta forma, la directiva central es establecida por el Presidente de la Nación, quien fija “los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional” (Ley Nro. 25.520; Art. 12°). A partir de estas definiciones, de carácter político por la

naturaleza de quien los expresa, el titular del Poder Ejecutivo nacional, se desprenden las misiones específicas del Sistema de Inteligencia Nacional.

Encontramos una similitud aparente entre las directivas de inteligencia estratégica y las directivas de defensa para el propio Sistema de Defensa Nacional. Ambas son directivas decididas por el titular del Poder Ejecutivo nacional y ordenan, desde el máximo nivel político, las funciones de los organismos que son parte de cada sistema. Es interesante señalar este hecho porque, de esta forma, podemos identificar que existe una decisión política que se expresa en documentos estratégicos o en una política de inteligencia que rigen y conducen las acciones de organismos centrales para la defensa nacional.

A posterior, la Secretaría de Inteligencia en su rol de organismo de conducción del Sistema de Inteligencia establece, entre otras funciones específicas, el Plan de Inteligencia Nacional, la planificación y ejecución de las actividades de generación de inteligencia, la coordinación de actividades con el Sistema de Defensa Nacional y con otros organismos de la Administración Pública Nacional (Ley Nro. 25.520; Art. 13°).

Asimismo, como una función específica relacionada con la defensa, se encuentra la de,

“Proporcionar al Ministerio de Defensa la información e inteligencia que fuere menester para contribuir en la producción de la Inteligencia Estratégica Militar, de conformidad a lo estipulado sobre la materia en el artículo 15 de la ley 23.554” (Ley Nro. 25.520; Art. 13°, Punto 11) .

De esta manera, se comprende el vínculo funcional entre el organismo superior de inteligencia con el área de inteligencia dependiente del Ministerio de Defensa de la Nación, tal como sostienen las leyes analizadas anteriormente.

Por su parte, y en el caso de la Ley de Inteligencia Nacional, la reglamentación se produjo algunos meses posteriores a la sanción legislativa. De hecho, el Decreto Nro. 950/2002 tiene como fecha el 5 de junio de 2002 y en el Anexo I se establece el contenido prescriptivo de la norma.

El texto ratifica a la Secretaría de Inteligencia como organismo director del sistema nacional, mientras que, de igual modo, establece que la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar es el organismo responsable de coordinar “las acciones que

corresponden a los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas”, como también posee la responsabilidad de confeccionar y ejecutar los presupuestos del área (Decreto Nro. 950/2002; Art. 6º). Si bien esta función de coordinación desde el organismo dependiente del Ministerio de Defensa se entendía en el texto de la Ley 25.520, la reglamentación aporta mayor claridad en este sentido, fortaleciendo al área de inteligencia estratégica militar además por otorgar una facultad presupuestaria.

Por otro lado, la reglamentación refuerza los vínculos que pudieran generar los diversos organismos de la Administración Pública Nacional para con la Secretaría de Inteligencia. De esta manera, se afirma la obligación para brindar “toda la información que les requiera la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia”, al igual que hace una precisión en el mismo sentido de cooperación para con los gobiernos provinciales de realizar aportes de información relacionada con amenazas y conflictos para el Estado (Decreto Nro. 950/2002; Arts. 7º y 8º).

En febrero de 2015, por su parte, el Poder Legislativo nacional sancionó con la Ley Nro. 27.126 una modificación a la Ley de Inteligencia Nacional Nro. 25.520, a instancias de un proyecto impulsado por el Poder Ejecutivo nacional.

En ciertos aspectos, entendemos, la ley abundó en la misión de la propia actividad de inteligencia: “actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de información específica referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten a la Defensa Nacional y a la seguridad interior de la Nación” (Ley Nro. 27.126, Art. 2º, Punto 1), aunque en esta reforma se dejó establecida que la seguridad exterior –que denominaba la norma original- refiere al ámbito de la defensa nacional. Del mismo modo, se legisló sobre las funciones de la Agencia Federal de Inteligencia respecto de las responsabilidades de los ámbitos de la defensa nacional y de la seguridad interior, dejando establecidos una serie de delitos federales complejos para el componente de inteligencia criminal (Ley Nro.27.126, Art. 6º)⁴.

⁴ La producción de inteligencia criminal referida a los delitos federales complejos relativos a terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, ciberdelitos, y atentatorios contra el orden económico y

Por su parte, la Doctrina de Inteligencia Nacional fue aprobada por el Poder Ejecutivo nacional en el mes de julio de 2015, a tan solo cuatro meses de la sanción de la reforma de la Ley de Inteligencia de marzo de ese año. De la lectura del Anexo I del Decreto Nro. 1311/2015, reglamentario de la Ley 27.126, se observa una continuidad en el concepto de diferenciación de funciones de la defensa nacional de las propias de la seguridad interior.

De esta manera, nos interesa poder identificar las funciones de la inteligencia nacional en relación a la determinación de riesgos y amenazas a la defensa nacional. Así, encontramos,

“la inteligencia nacional es una actividad que se inscribe dentro del marco del Estado constitucional social y democrático de derecho orientada fundamentalmente a producir conocimientos acerca de las problemáticas - riesgos, conflictos- inscritas en la defensa nacional y la seguridad interior, siempre en función de la protección y promoción de los intereses políticos, institucionales, sociales, económicos y culturales del pueblo argentino. Dichas problemáticas deben ser abordadas institucionalmente a los fines de su prevención y/o conjuración a través de las intervenciones institucionales que, en su conjunto, conforman los ejes de las políticas y estrategias de defensa nacional y de seguridad interior, orientadas al resguardo del sistema democrático”. (Decreto Nro. 1311/2015, Anexo I, Capítulo I).

De esta afirmación, entendemos las funciones específicas que la inteligencia nacional plantea para con la defensa nacional, la formulación de conocimiento de inteligencia sobre los riesgos y las amenazas que pudieran ser objeto del Sistema de Defensa Nacional. De la misma manera, se observa que dicho conocimiento “conforma los ejes de las políticas y estrategias de defensa nacional y seguridad interior”, de modo que **le otorga al rol de producción de inteligencia un lugar preponderante en la formulación de la política de defensa nacional**. Esto es relevante, empero, para nuestra investigación (Decreto Nro. 1311/2015).

En línea con lo antedicho, la doctrina establece el ámbito específico de actuación de la inteligencia nacional, cuando precisa de forma explícita,

financiero, así como los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional, con medios propios de obtención y reunión de información.

“en el ámbito de la defensa nacional las problemáticas abarcan los eventuales riesgos o conflictos generados por agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otros Estados contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas” (Decreto Nro. 1311/2015, Anexo I, Capítulo I).

En cuanto a la referencia a problemáticas, la norma postula que la producción de inteligencia se desarrolla en base a lineamientos estratégicos y objetivos generales que son formulados y aprobados por las autoridades políticas. En esto, también reconocemos una similitud con el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, cuyos lineamientos políticos y estratégicos parten de la aprobación de la Directiva de Política de Defensa Nacional, al tiempo que volvemos a destacar la centralidad que tienen las autoridades políticas en la formulación de las políticas sectoriales.

En tanto, se establece qué organismos y funcionarios son los destinatarios institucionales del conocimiento de la inteligencia nacional. En un denominado primer nivel, se encuentra el Presidente de la Nación, que tendrá intervención en el establecimiento de los lineamientos estratégicos y objetivos que observamos anteriormente y que se materializan en la “política de inteligencia nacional” la cual, será empleada para “la elaboración y formulación de las políticas y estrategias de la defensa nacional y seguridad interior” (Decreto Nro. 1311/2015, Anexo I, Capítulo I).

El segundo nivel de destinatarios institucionales, son los titulares de los ministerios de defensa y de seguridad, cada uno en el área que es de competencia, con idénticos fines, los de formulación de las políticas y estrategias de cada sector. En un tercer nivel se ubican otras dependencias públicas, ministerios y organismos -no se menciona otros niveles de gobierno- que pudieran emplear el conocimiento de la inteligencia nacional en sus funciones.

Por su parte, se establece que tanto las instituciones como las actividades de inteligencia se encuentran conducidas por el Presidente de la Nación, a través de la política de inteligencia que genera.

Es de considerar esta dependencia funcional de la máxima autoridad política nacional para nuestro análisis, dado que aquí encontramos una confluencia decisiva entre la inteligencia nacional –la propia política de inteligencia, establecida por la máxima autoridad política del Estado- con la formulación de las estrategias de la defensa nacional. Es un punto importante que afirma una integración considerable entre el sistema de inteligencia y el propio de la defensa, al menos en la parte normativa.

Así observamos en el texto,

“Los conocimientos producidos y gestionados por la inteligencia nacional, en sus diferentes dimensiones y niveles, constituyen el insumo básico para la elaboración y formulación de las políticas de defensa nacional y de seguridad interior. Las políticas de defensa nacional y de seguridad interior, cada una en su ámbito, deben ser elaboradas, formuladas, implementadas y evaluadas sobre la base de las problemáticas relevantes identificadas mediante la labor institucional de la inteligencia nacional” (Decreto Nro. 1311/2015, Anexo I, Capítulo I).

Respecto del Sistema de Inteligencia Nacional, como observamos anteriormente en la legislación, la doctrina define en igual sentido, conformado por la Agencia Federal de inteligencia, como organismo superior, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, dependiente del Ministerio de Defensa y la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, que depende del Ministerio de Seguridad.

El Presidente de la Nación, como la autoridad política superior del Sistema de Inteligencia, tiene la responsabilidad de formular la política de inteligencia nacional. Esta política, a su vez, contiene dos ejes centrales, un cuadro de situación estratégico, por un lado, donde se definen las problemáticas relevantes de la defensa y la seguridad. Por otro lado, los lineamientos estratégicos y los objetivos generales de la política de inteligencia.

En este sentido, nos centramos en esta definición política, realizada por la máxima autoridad nacional, el titular del Poder Ejecutivo nacional quien, en base a un análisis de las problemáticas que pudieran afectar a la defensa nacional, establece cuáles son los objetivos y lineamientos de la inteligencia nacional, a los que se ordenan los organismos del sistema de inteligencia.

Tal es así, que la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar tiene en su responsabilidad la producción de inteligencia estratégica militar. En este sentido, abunda la Resolución del Ministerio de Defensa Nro. 381/2006, que analizaremos en adelante.

Por su parte, los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas tienen la responsabilidad de producir la inteligencia estratégica operacional y la inteligencia táctica, que emplean las fuerzas para el planeamiento y la conducción de las operaciones militares (Decreto Nro. 1311/2015, Anexo I, Capítulo II).

Asimismo en 2006, el Ministerio de Defensa resuelve a través de diversas decisiones reglamentar el ámbito de la inteligencia estratégica militar. En este sentido, se establece el denominado Sistema de inteligencia de la Defensa, cuya misión se orienta a asistir al Ministro de Defensa en los aspectos necesarios para conducir la inteligencia relacionada con la Defensa Nacional (Resolución MD Nro. 381/2006; Art. 1°).

El Sistema de Inteligencia de la Defensa, por su parte, está a cargo de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar cuya responsabilidad exclusiva es la de producción de Inteligencia Estratégica Militar, por cuanto “tiene a su cargo la orientación, coordinación, dirección, planificación y supervisión de las actividades vinculadas al ciclo de producción de inteligencia” que realizan los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas (Resolución MD Nro. 381/2006; Art. 4°).

De esta manera, el Ministerio de Defensa emite, anualmente, una Directiva de Inteligencia, que contiene los lineamientos a seguir por el Sistema de Inteligencia de la Defensa, mientras que también se emite una Guía de Planificación, la cual orienta de manera específica a cada uno de los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas (Resolución MD Nro. 381/2006; Arts. 5° y 6°). A su vez, la DINIEM supervisa el cumplimiento de la Guía de Planificación, como la evaluación de las actividades de producción de inteligencia de cada fuerza.

Se reserva como responsabilidad específica del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas –EMCOFFAA-, asimismo, la producción de Inteligencia Estratégica Operacional necesaria para el planeamiento y la conducción militar conjunta (Resolución MD Nro.

381/2006; Art. 8º). En este punto, observamos cómo el EMCOFFAA, responsable del planeamiento estratégico militar también tiene la responsabilidad de la producción de inteligencia para su asistencia, este constituye otro punto de encuentro entre el planeamiento y la inteligencia estratégica.

En este sentido, la Resolución MD Nro. 381/2006 define como objeto de la Inteligencia Estratégica Militar al “conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la Defensa Nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar” (Resolución MD Nro. 381/2006; Art. 13º). Por su parte, se entiende como Inteligencia Estratégica Operacional “al conocimiento, en todo tiempo, de las capacidades y debilidades de los enemigos y oponentes, reales o potenciales, especificados explícita y oportunamente por los niveles de conducción superiores” (Resolución MD Nro. 381/2006; Art. 14º). Respecto de la Inteligencia Táctica, esta refiere al “conocimiento de las capacidades y debilidades de los enemigos u oponentes, reales o potenciales, y del ambiente geográfico de interés, necesarios para el planeamiento y la conducción de las operaciones militares de nivel táctico” (Resolución MD Nro. 381/2006; Art. 15º).

Del mismo modo, se explicita la prohibición al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y a cada uno de los Estados Mayores Generales de las fuerzas la generación de actividades de contrainteligencia en el ámbito civil, reservando la posibilidad de desarrollar medidas de contrainteligencia para el ámbito militar.

1.1.3. El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional fue establecido por el Decreto Nro. 1729 en el año 2007 por el titular del Poder Ejecutivo Nacional. De esta manera, esta norma se formuló en el marco de la serie de decisiones que fortalecieron al Sistema de Defensa Nacional a partir de la reglamentación de la Ley de Defensa Nro. 23.554.

Del mismo modo, la norma responde a lo establecido en la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, respecto de la necesidad de establecer presupuestos para cada una de las fuerzas (Ley Nro. 24.948, Art. 26)⁵.

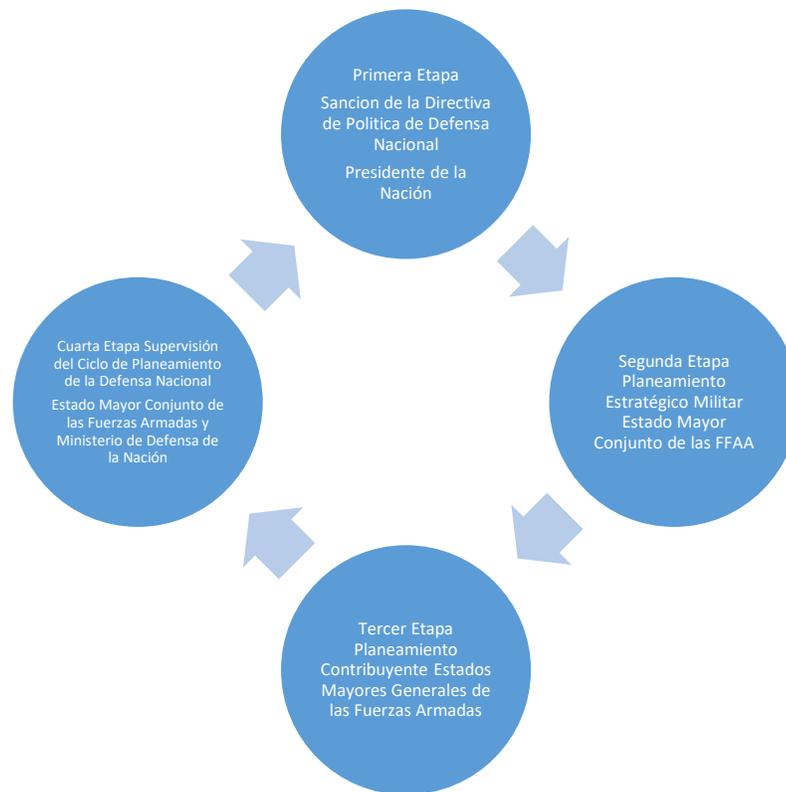
En este sentido, el planeamiento, al que se refiere el texto de la ley 23.554, tiene como finalidad el afianzamiento de una metodología de diseño del Instrumento Militar de la Nación en el corto, mediano y largo plazo, a partir de lineamientos estratégicos y directivas que establece el Presidente de la Nación. Asimismo, el planeamiento de la defensa se instituye como una política pública de la defensa, que se formula y ejecuta entre el ámbito civil y el militar (CALVO, 2019).

Por lo tanto, se entiende como planeamiento de la defensa nacional al “proceso esencial e insustituible del Sistema de Defensa Nacional en lo que refiere a la definición de todos los subsistemas del Instrumento Militar: recursos humanos, infraestructura, logística, material, información, adiestramiento, organización y doctrina” (Decreto Nro. 1729/07, Considerandos).

Ahora bien, el ciclo propiamente se compone de etapas concatenadas entre sí, en responsabilidad de diversos actores protagonistas y con funciones específicas. De esta forma, se intenta alcanzar “la formulación, la ejecución y la supervisión de la política de defensa nacional, del planeamiento estratégico militar correspondiente y del planeamiento específico y contribuyente de cada una de las Fuerzas Armadas que componen el Instrumento Militar de la Defensa Nacional” (Decreto Nro. 1729/2007, Anexo I).

En este marco, las etapas son las siguientes: 1) formulación y sanción de la Directiva de Política de Defensa Nacional –en responsabilidad del Presidente de la Nación-; 2) planeamiento estratégico militar –en responsabilidad del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas-; 3) planeamiento contribuyente –en responsabilidad de cada una de las Fuerzas Armadas- y 4) la etapa de supervisión y formulación del Plan de Capacidades Militares –en responsabilidad del Ministerio de Defensa de la Nación-.

⁵ Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, sancionada en 1998. Recuperado el 23/04/2021 de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>



Fuente: Elaboración Propia en consideración del Decreto Nro. 1729/07, Poder Ejecutivo, República Argentina.

En este sentido, observamos que el inicio del Ciclo de Planeamiento se realiza con el dictado de la Directiva de Política de Defensa Nacional, decisión que toma el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Defensa. Por su parte, la directiva es formulada por áreas responsables del Ministerio de Defensa y luego puesta a consideración del Presidente de la Nación y de los organismos que considere necesarios para su conocimiento y su sanción, por cuanto determina la política de defensa y militar de una administración política, la DPDN se debiera presentar en el transcurso del primer año de gestión de gobierno, dado que la vigencia de una directiva se extiende a cuatro años.

Sancionada la DPDN, se da inicio al planeamiento estratégico militar, a cargo del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Así, en consonancia de la DPDN, el EMCOFFAA formulará la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar –DEPEM-, documento articulador entre la DPDN y el planeamiento, el cual tendrá

como función el de orientar el accionar militar conjunto en relación a las apreciaciones e instrucciones establecidas en la directiva estratégica nacional⁶.

La Directiva del EMCOFFAA posee una apreciación estratégica de los escenarios de la defensa y del Instrumento Militar, que interpreta a la directiva política para el ámbito militar. Es de considerar que la DEPEM debe ser aprobada por el Ministro de Defensa. Asimismo, el documento está compuesto de consideraciones sobre los factores componentes de las capacidades del Instrumento Militar⁷, concepciones sobre las operaciones militares conjuntas, diseño y capacidades militares conjuntas, revisiones sobre planeamientos estratégicos anteriores y, asimismo, aspectos que pueden ser tenidos en cuenta para el nuevo planeamiento que se iniciare (Decreto Nro. 1729/2007; Anexo I, Art. 7°).

Posteriormente, el EMCOFFAA inicia el planeamiento estratégico militar, que contará con tres documentos de carácter secreto. El primero de ellos, la Apreciación y Resolución Estratégica Militar –que contendrá un diagnóstico y una apreciación de la situación estratégica militar global y regional-, observaciones que parten de los lineamientos establecidos en la DPDN. De esta forma, este documento identifica aquellas tendencias, riesgos y amenazas que se provienen del Capítulo I de la directiva, observándose la importancia del establecimiento de estos factores de riesgo para la defensa en el nivel político, dado que luego forman parte de todo el ciclo de planeamiento. Luego, este documento presenta una Resolución Estratégica Militar, el cual define cómo el Instrumento Militar dará cumplimiento a los objetivos establecidos por el Poder Ejecutivo nacional.

⁶ Por su parte, el Decreto Nro. 1691/2006 de Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas estableció un marco de misiones y funciones para el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y, de igual modo, para las Fuerzas Armadas. Es importante para nuestra investigación señalar que esta norma fundamenta el rol de asesor estratégico militar del EMCOFFAA para con el Ministro de Defensa, así como lo relacionado a la función específica de llevar a cabo el planeamiento estratégico militar (Ley 23.554, Art. 18°). En este sentido, es el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas el organismo que ejerce el planeamiento estratégico militar, a fines del “uso eficiente de los medios militares, del empleo integrado de las Fuerzas, de la consolidación de las capacidades operacionales del Instrumento Militar, de la gestión integral y del control funcional de todo el sistema militar y, consecuentemente, del cumplimiento efectivo de la misión principal del Instrumento Militar” (Decreto 1691/2006; Anexo I).

⁷ Los factores componentes son Material, Infraestructura, Recursos Humanos, Información, Logística, Adiestramiento, Doctrina y Organización.

El segundo documento es la Directiva Estratégica Militar, documento que incorpora la Resolución Estratégica Militar precedente, el cual se orienta a cumplir los objetivos establecidos por el Poder Ejecutivo Nacional y, en función de las definiciones que correspondieran, plantea una directiva de diseño y desarrollo de las fuerzas para el planeamiento de mediano y largo plazo y para los planes de empleo en el corto plazo.

El tercer documento lo constituye el Planeamiento Militar de Corto, Mediano y Largo Plazo. Dichos planes tienden a “la elaboración del Plan para el empleo del Instrumento Militar en el Corto Plazo; la elaboración del Plan para el desarrollo y la obtención de capacidades militares en el Mediano Plazo y la elaboración del Plan para el diseño y la evolución estratégica del Instrumento Militar en el Largo Plazo” (Decreto Nro. 1729/2007; Anexo I, Art. 8°).

De la formulación del Plan Militar de Mediano Plazo surgirá el Proyecto de Capacidades Militares –PROCAMIL- bajo responsabilidad del EMCOFFAA, el cual propondrá al Ministerio de Defensa la necesidad de incorporar y desarrollar capacidades militares que serán necesarias, en el marco de la incertidumbre estratégica, en consideración de las tendencias, riesgos y amenazas establecidas por las autoridades políticas e interpretadas por las autoridades militares.

El PROCAMIL, a su vez, supervisado por el nivel ministerial y el EMCOFFAA, será aprobado por el Ministro de Defensa, convirtiéndose en el Plan de Capacidades Militares –PLANCAMIL-, producto final del ciclo de planeamiento estratégico de la defensa. Este plan será, a su vez, el insumo central para el establecimiento de prioridades para el Plan de Inversiones de Defensa en los años subsiguientes.



Secuencia del Planeamiento Estratégico Militar. Fuente: Elaboración propia según el Decreto Nro. 1729/2007; Anexo I.

Sección II.

1.2. La Directiva de Política de Defensa Nacional. Componentes y formulación.

Como planteamos en nuestro objeto de estudio en esta investigación, nuestro interés se centra en la etapa de formulación de la Directiva de Política de Defensa Nacional –DPDN-, precisamente en la construcción de los riesgos, amenazas y tendencias que se contempla en el Capítulo I de dicha directiva.

Veamos, entonces, los aspectos sobresalientes de la DPDN. En este sentido, la directiva es un documento de carácter sectorial, que refiere, en sus lineamientos y objetivos específicos, al Sistema de Defensa Nacional y la política de defensa y militar (Decreto Nro. 1729/2007; Anexo I; Art. 2º). De esta manera, observamos el carácter específico que tiene esta política pública denominada planeamiento estratégico de la defensa, dado que esta se formula e implementa desde el propio Sistema de Defensa –desde la máxima autoridad hasta las propias Fuerzas Armadas- y busca determinar el diseño del Instrumento Militar en función de las deliberaciones entre el ámbito civil y militar del propio sistema.

Por su parte, la DPDN se compone de tres capítulos específicos (Decreto Nro. 1729/2007; Anexo I; Art. 3°). El Primer Capítulo, presenta el diagnóstico y la apreciación sobre los escenarios de la defensa y la seguridad regional que consideran las autoridades políticas en el momento de la formulación de la DPDN.

En este marco, este capítulo adquiere una centralidad crítica, dado que en este se explicitan “de manera precisa las tendencias del mismo, los riesgos y las amenazas actuales a los intereses nacionales y, de ser factible, también los eventuales para el mediano y largo plazo” (Decreto Nro. 1729/2007; Anexo I; Art. 3°, Punto a)). Tal es así que, como planteamos en el objetivo general de esta investigación, al igual que en el marco teórico, el establecimiento de las tendencias, los riesgos y amenazas a los intereses nacionales en función de las concepciones de los funcionarios que toman las decisiones de asumir determinadas problemáticas, representa el eje de análisis de la presente investigación.

El segundo capítulo presenta el posicionamiento que posee la República Argentina en materia de defensa y, en función de la apreciación del Capítulo I, se establecen los lineamientos de la política de defensa nacional, como las acciones para prevenir o enfrentar las amenazas y riesgos previamente determinados.

Por último, el tercer capítulo establece “los parámetros y criterios que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas de la Nación”, desagregando estas consideraciones en cada uno de los factores y aspectos propios de las fuerzas como la estructura orgánico-funcional “doctrina, adiestramiento, planeamiento estratégico, despliegue, capacitación de personal y planificación, administración y empleo de los recursos humanos y materiales disponibles así como también a las tareas de modernización, recuperación y eventual adquisición de material” (Decreto Nro. 1729/2007; Anexo I; Art. 3°, Punto c)).

Para la formulación de la DPDN, la normativa establece que esta función le corresponde al Ministerio de Defensa, siendo que el área responsable de dicha tarea es la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares, siendo la Subsecretaría de Planeamiento y las áreas subordinadas las que tienen la misión de llevar a cabo la instrucción de dicha directiva. Asimismo, dichas áreas realizan consultas a las diversas áreas del ministerio, de modo que

participen en la confección del borrador del documento estratégico, o este puede ser compartido para la toma de conocimiento de los funcionarios de las áreas, como para el enriquecimiento de información que sustenten los argumentos de los decisores de la DPDN; en esta instancia, es donde entendemos tiene participación la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, entre otras dependencias del ministerio.

Asimismo, el Decreto Nro. 1729/07 prescribe que participe el Consejo de Defensa Nacional -donde participa el máximo organismo de inteligencia estratégica nacional y, consecuentemente, la totalidad del Sistema de Inteligencia- en oportunidad de formular el Capítulo I de la DPDN, en función de la participación que el Decreto Nro. 727/2006 le confiere para la formulación del diagnóstico comprensivo sobre la defensa nacional (Decreto Nro. 1729/2007; Anexo I; Art. 4°).

Finalizada la etapa inicial de la directiva, esta es remitida a diversas áreas del Poder Ejecutivo nacional donde es revisada; una de estas es el Ministerio de Relaciones Exteriores, o el carácter subsidiario de la política de defensa para con la política exterior argentina. En su etapa final, corresponde la sanción por parte del Presidente de la Nación a través de un Decreto Presidencial.

En nuestra investigación, nos centramos en la construcción del Capítulo I de la DPDN, donde nos interesa conocer cómo se formuló la apreciación estratégica de riesgos, amenazas y tendencias en las tres directivas que se emitieron entre los años 2009 y 2018.

Sección III.

1.3. Actores protagonistas del Sistema de Defensa e Inteligencia Nacional y de la política pública planeamiento estratégico de la defensa.

Como pudimos apreciar en el presente capítulo, el primer actor, y de carácter central en las políticas de defensa y de inteligencia nacionales, lo constituye el Presidente de la Nación. El Poder Ejecutivo Nacional, en este sentido, es la máxima conducción de ambos sistemas y, al mismo tiempo, desde ese vértice político surgen las directivas que orientan la defensa y la inteligencia en la República Argentina.

Luego, cada sistema se desagrega en organismos sectoriales, con funciones específicas. Respecto del Sistema de Defensa Nacional, el Ministerio de Defensa es el organismo que tiene la responsabilidad de establecer y conducir la política de defensa y militar, a la vez que es la autoridad ejecutiva del Sistema de Inteligencia de la Defensa. Del titular del ministerio depende, asimismo, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar. Esta dependencia, por su parte, participa del Sistema de Inteligencia como organismo subsidiario de la autoridad nacional.

Respecto del Sistema de Inteligencia Nacional, entendemos como actor central a la autoridad de la Agencia Federal de Inteligencia, institución que tiene la misión de producir la inteligencia estratégica nacional que constituye uno de los insumos para la formulación de la estrategia de defensa nacional, según lo prescripto por la doctrina y las leyes. Asimismo, y ya mencionado, el organismo específico para el sector de la defensa, es el que representa la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar.

Por su parte, en el caso de la política pública planeamiento estratégico de la defensa el Ministerio de Defensa es el actor central dado que tiene la responsabilidad de asesoramiento al Presidente de la Nación a través de las áreas específicas que formulan la Directiva de Política de Defensa Nacional. Del mismo modo, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, en su rol de organismo asesor estratégico y militar del ministerio, es la institución que tiene la responsabilidad de elaborar y ejecutar el planeamiento estratégico militar, tarea que realiza junto a las autoridades civiles de la defensa.

Sección IV.

Conclusiones Parciales del Capítulo I.

1.4.1. Un rasgo compartido entre la normativa sobre defensa, inteligencia y la política del planeamiento de la defensa es una coherencia de principios y funciones, que inicia con la sanción de la Ley de Defensa Nacional y se precisa en las leyes de Inteligencia Nacional y en las normas subsidiarias posteriores. En particular, es ineludible la misión que posee el Sistema de Defensa argentino orientado a

eventuales agresiones militares de otros Estados y, en función de esta definición, se estructura la asistencia funcional que le otorga el propio Sistema de Inteligencia.

1.4.2. Por otro lado, es de considerar para nuestro análisis la centralidad que tienen las autoridades políticas de las diversas administraciones de gobiernos para establecer tanto la política de defensa como la propia de inteligencia nacional. La decisión de parte de las máximas autoridades nacionales de formular las orientaciones políticas, y la posterior responsabilidad de implementar las medidas suficientes para dar cumplimiento a aquellas directivas es determinante para ambos sistemas.

1.4.3. En este sentido, entendemos que existen variados puntos de encuentro entre ambas políticas, y el planeamiento estratégico de la defensa. Uno de ellos se relaciona con el establecimiento de las posibles tendencias, riesgos y amenazas para la Defensa Nacional que son determinadas por el poder político, el Presidente de la Nación, asistido por el Consejo de Defensa Nacional, el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Luego, y en función de aquellas definiciones, tanto el sistema de defensa como el de inteligencia deben cooperar para conformar los planes y acciones para ejercer una defensa efectiva de los intereses vitales de la Nación.

1.4.4. Del mismo modo, la misión específica que posee el Sistema de Inteligencia nacional de proveer el conocimiento de inteligencia estratégica sobre las problemáticas que son de interés para el Sistema de Defensa y son empleadas para determinar la estrategia de defensa de la República Argentina. Entendemos, entonces, que el rol trascendente que tiene cada sistema para con el otro es suficiente para justificar una necesaria complementariedad entre ambos sectores. Entra en juego, quizás, la voluntad política de que haya entre los decisores de cada ámbito específico para integrar saberes y visiones.

1.4.5. Finalmente, es de considerar que, luego de adoptadas las definiciones de carácter político sobre la política de defensa e inteligencia nacional, entran a desarrollarse las funciones especializadas en cada área. Así, ambos sistemas confluyen en la política pública planeamiento estratégico de la defensa, cuyos decisores se valen del conocimiento de la inteligencia estratégica nacional, considerado por las autoridades políticas a través de las directivas de defensa nacional, para dar inicio al planeamiento militar propiamente dicho, para alcanzar nada menos que el diseño del Instrumento Militar en el mediano y largo plazo en el actual y futuro contexto de incertidumbre estratégica.

En este marco, avanzaremos en el próximo capítulo analizando cuáles fueron las decisiones que se adoptaron respecto de tendencias, amenazas y riesgos de carácter global y regional en las tres Directivas Políticas de Defensa Nacional que son consideradas en nuestra investigación. Así, y en función de dichas decisiones, podremos observar la integración entre ambos sistemas de defensa e inteligencia en el caso puntual de esta política pública de planeamiento estratégico.

CAPÍTULO II.

EL VÍNCULO ENTRE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y LA FORMULACIÓN DE LA DIRECTIVA DE POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL.

Introducción.

En el primer capítulo, pudimos comprobar en el plano formal que instruye la legislación y las normas sobre defensa, inteligencia y planeamiento, la existencia de un vínculo funcional entre los sistemas de Defensa e Inteligencia nacional; y en particular en la construcción de la política pública que es objeto de nuestra investigación, el planeamiento estratégico de la defensa. De esta manera, en el presente capítulo avanzaremos en el análisis sobre la relación entre los Sistemas de Defensa e Inteligencia en la etapa de formulación de la directiva 2009, su actualización de 2014 y la directiva de 2018.

En este marco, en la Sección I, realizaremos primero un análisis de cada una de las directivas con una presentación sobre el contexto en el que fueron formuladas, luego una identificación de los riesgos, tendencias y amenazas que los decisores públicos previeron en cada directiva en los escenarios global y regional y, por último, observaremos la relación que hubo entre defensa e inteligencia en la política de planeamiento estratégico a partir de los protagonistas que fueron entrevistados para esta investigación. Por su parte, en el Anexo VI incorporamos un cuadro resumen, donde se presentan similitudes y diferencias entre las tres directivas.

En la Sección II, identificaremos las debilidades y fortalezas que surgieron entre los sistemas de defensa e inteligencia nacional en las etapas de formulación de las directivas analizadas. Finalmente, en la Sección III presentaremos las conclusiones parciales del capítulo⁸.

⁸ En el transcurso de esta investigación de tesis, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó la Directiva de Política de Defensa Nacional 2021, por medio del Decreto Nro. 457/2021. Sin embargo, dicha directiva no es parte del presente trabajo.

Sección I.

Identificación de las tendencias, riesgos y amenazas en las directivas de defensa y su vínculo entre la Defensa Nacional y la Inteligencia Estratégica.

2.1.1. La Directiva de Política de Defensa Nacional de 2009.

a) El contexto de la directiva.

Tras la instauración de la política pública denominada como Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional en 2007, la primera directiva de defensa fue sancionada por el Poder Ejecutivo el 10 de noviembre de 2009, por medio del Decreto 1714/2009. Este documento, por su parte, tuvo las particularidades propias de una primera implementación de esta política pública que, a su vez, lo distinguieron de las directivas posteriores.

Es de destacar la agenda pública que atravesaba la Defensa Nacional, y que antecedió a la directiva, el debate sobre la situación general de la defensa fue uno de estos. Hacia 2003, un amplio debate político y académico reunió a funcionarios, militares en actividad y retirados y civiles y referentes políticos de diversas procedencias partidarias, entre otros, en torno a la convocatoria denominada “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”, lo que generó una densa trama de definiciones y coincidencias pero, sobre todo, consensos políticos y técnicos sobre el sector de la defensa⁹.

Entre muchas visiones, se comprobó la necesidad que las autoridades políticas condujeran de forma efectiva la defensa, así como de generar políticas de mediano y largo plazo. De allí, surgió la necesidad de contar con políticas de planeamiento, también considerando normas anteriormente establecidas, como la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, sancionada en 1998.

Asimismo, pudimos considerar también la serie de normas pertinentes que se fueron aprobando a partir de 2006 desde el Ministerio de Defensa, como el Decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, el Decreto de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa y la instauración del Sistema de

⁹ Por medio del Decreto 545/2003, el Presidente de la Nación convocó al debate sobre la situación general de la defensa en la República Argentina. Algunas de las conclusiones pueden apreciarse en el siguiente archivo web: <https://www.resdal.org/campo/ag-dem-intro.htm>

Inteligencia de la Defensa, normas que pudimos observar en el primer capítulo. Este conjunto de normas, además de su carácter prescriptivo en torno a fortalecer la capacidad de conducción del organismo político de la defensa, consideró como un actor militar clave al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, organización con la que se avanzó en el desarrollo de gran parte de estas políticas.

Hubo un agregado adicional importante que fue la convocatoria al Consejo de Defensa Nacional por parte del Presidente de la Nación, con una finalidad específica, la elaboración de un documento estratégico de nivel político, donde se acordara una visión común sobre los escenarios de seguridad internacional y los riesgos y amenazas, ante los cuales la República Argentina debiera orientar el diseño del Sistema de Defensa para el mediano y largo plazo¹⁰. De esta forma, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas conminó al CODENA a elaborar el Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional, por el cual se procedería a “especificar y describir actores, situaciones y tendencias que, ya sean en el plano regional y/o global, puedan interesar a la defensa nacional” (Decreto 1168/2006, Considerandos).

Esta tarea, efectivamente, fue llevada a cabo por el Consejo de Defensa Nacional y su resultante fue un documento de carácter secreto, consensuado por funcionarios del Poder Ejecutivo, personal jerárquico de las Fuerzas Armadas y legisladores nacionales de ambas cámaras legislativas, representando a las fuerzas políticas del oficialismo y de la oposición. Este documento pudo haber sido empleado como un insumo sustancial para la formulación de la primera edición de la Directiva de Política de Defensa Nacional, publicada unos años más tarde por la titular del Poder Ejecutivo Nacional¹¹.

¹⁰ Por medio del Decreto 1168/2006, el Presidente de la Nación convocó al CODENA y le encomendó la realización de un documento estratégico sobre la situación de la defensa nacional en nuestro país.

¹¹ Como pudimos analizar en el primer capítulo, es la Secretaría de Asuntos Militares –o en su equivalente- del Ministerio de Defensa el órgano que tiene a su cargo la elaboración de la directiva de política de defensa (Decreto 1729/07; Art. 5°).

b) Escenarios Global y Regional en la DPDN 2009. Identificación de riesgos y tendencias.

El Escenario Global.

Una primera consideración sobre el escenario global se posiciona en torno a un sistema internacional complejo, cambiante e incierto en materia de seguridad internacional. Encontramos aquí una relación estrecha con aquel concepto que tomamos del Dr. Ángel Tello (2002) sobre la incertidumbre estratégica, producto de un escenario global extremadamente dinámico e impredecible.

En consonancia, la DPDN 2009 marcó un escenario internacional condicionado por causas sustanciales, como la ausencia de consensos sobre la seguridad global, la convivencia de prácticas multilaterales de cooperación y apego a las normas del derecho internacional y otras prácticas, unilaterales, donde se identificaba a los Estados Unidos de América y las acciones que desarrolló tras los atentados terroristas de 2001 en la ciudad de Nueva York.

Por otra parte, el escenario global, complejo e incierto, se encontraba determinado por los actores tradicionales, de carácter estatal o económico transnacional, aunque también se apreciaba la irrupción de nuevos actores, diferenciados por su origen y sus cualidades de influencia como fueron los actores no estatales, transnacionales o internos a una nación, por definición: nuevos actores y con nuevas capacidades de influir en el escenario global.

Asimismo, la DPDN 2009 observaba el escenario global desde un único factor, desde la óptica propia de la defensa y la seguridad internacional, siendo este un rasgo distintivo de esta directiva. En este sentido, en cuanto al factor militar, se destacaba la significancia del poder militar de los Estados Unidos de América y el despliegue de esta nación a lo largo y ancho del planeta, junto al dominio absoluto de la tecnología, la inversión económica y, en igual modo, el carácter ofensivo de la estrategia de defensa de ese estado, así como se señalaban las enormes disparidades en tanto capacidades de los sistemas de defensa y de los instrumentos militares respecto a otros estados.

De igual forma, el documento presenta dos tipos de regiones en el mundo, con situaciones diametralmente opuestas en materia de defensa y conflicto. Por un lado, una situación presente de conflictos interestatales o la probable evolución de conflictos armados, en

paralelo a concepciones y doctrinas de defensa ofensivas y de balance de poder, escenarios que se materializan en el Medio Oriente y el Sudeste Asiático.

Por otro, y en una situación muy distinta al escenario de graves conflictos armados, se posiciona a la región sudamericana en su conjunto como una zona de paz -la decisión política adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en 2002 en la ciudad de Guayaquil, República de Ecuador, de establecer al subcontinente sudamericano como Zona de Paz y Cooperación, aunaba esta afirmación-, donde los conflictos armados eran inexistentes, se presentaban mecanismos de resolución de conflictos -políticos, económicos, diplomáticos- de manera negociada y, en el plano de la defensa, con una tendencia a profundizar mecanismos de cooperación e integración en diversos niveles y temáticas¹².

No obstante, la región sudamericana presentaba tensiones, que se apreciaban por las tendencias que fueron consideradas en este documento: la persistencia de conflictos territoriales y de disputa de soberanía -en el caso de la República Argentina el litigio por la ocupación ilegal del Archipiélago de Malvinas-, el asentamiento de enclaves coloniales -nuevamente, el caso de la población británica en las islas y el desarrollo descomunal de la base militar Malvinas- y la existencia de abundantes reservas de recursos naturales como de los espacios territoriales donde se encuentran en el subcontinente.

Por último, el escenario global mencionaba el debilitamiento de los espacios multilaterales como el ámbito de las Naciones Unidas, en detrimento de las conductas unilaterales por parte de las potencias militares -como mencionamos anteriormente, se relevó el escenario posterior a los atentados de septiembre de 2001 en Nueva York y la posterior reacción armada llevada a cabo por los Estados Unidos de América en la lucha contra el terrorismo-.

Respecto de las tendencias y amenazas percibidas por los actores políticos y plasmados en esta DPDN, estas incidieron en el escenario general, representando posibles riesgos y amenazas a la defensa y la seguridad internacional.

Una de estas tendencias, acaso central en esta apreciación, refiere al surgimiento de los nuevos actores en el escenario, acaso de naturaleza transnacional o intranacional, y el

¹² Puede observarse la Declaración de Zona de Paz Sudamericana en: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/UNASUR/2002_declaracion_zona_paz_sudamericana.PDF

abordaje que los sistemas de defensa realizan frente a estos. En este sentido, se observa, que estos nuevos fenómenos generan un desafío a la seguridad internacional, ya que no requieren únicamente una estrategia que proviene de la defensa, sino alguna estrategia más amplia, donde participan otras agencias públicas (DPDN 2009).

Sin embargo, es de destacar en este punto particular, la concepción política y normativa que existe en la República Argentina en cuanto a la diferenciación estricta que tienen los sistemas de defensa y de seguridad, cada cual con sus propias misiones y funciones establecidas por sus leyes respectivas, y que se presenta en el documento.

Cabe mencionar esta referencia,

“situaciones de conflicto y/o enfrentamiento interestatales o intermésticos derivadas de crisis alimentarias, competencias por recursos escasos o riquezas naturales, confrontaciones étnicas, religiosas y/o raciales o del desarrollo transfronterizo de actividades criminales tales como el terrorismo, narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas pequeñas, convencionales y de destrucción masiva, entre otros” (DPDN 2009, Capítulo I).

Si bien existe una tendencia de emplear los instrumentos militares para misiones subsidiarias a la principal, o frente a otros actores que los tradicionales, se preserva inmanente la misión principal de mantener a las Fuerzas Armadas en capacidad de preservar soberanía e integridad territorial, lo que se mantiene vigente a través de doctrinas de defensa que sostienen una actitud estratégica defensiva, pero en condiciones de responder ante eventuales ataques militares externos a la República Argentina.

El Escenario Regional.

El escenario global anticipaba en la directiva 2009, como pudimos mencionar anteriormente, la región sudamericana como una zona donde predomina la baja posibilidad de conflictos armados y la prevalencia del diálogo político y diplomático. En esta línea, en profundidad, la DPDN 2009 analizaba la región desde los procesos de consolidación de los regímenes democráticos que se dieron a partir de la década de 1980 como el eje central a partir del cual se iniciaba un irreversible proceso de integración regional que se mantiene hasta el presente.

En este sentido,

“otros cambios de sustancial importancia en el presente, en especial desde la perspectiva de la defensa, se originaron, apoyaron o respondieron a dinámicas que poca relación tuvieron con el fin del ciclo bipolar y sí estuvieron relacionadas con procesos políticos y económicos iniciados durante la primera mitad de los años ‘80, tales como la restauración democrática generalizada y el incremento de la interacción económica, comercial, productiva y de infraestructura y comunicaciones” (DPDN: 2009, Capítulo I).

De esta forma, y producto de los mayores compromisos y complementariedades económicas y políticas que surgieron entre las naciones de la región, se produjeron distensiones y acuerdos de nivel político y diplomático que, en el tiempo, finalizaron con las hipótesis de conflicto interestatal en Sudamérica (EISSA: 2015). Luego de consolidados procesos de integración política, económica y social, y la ausencia de conflictos armados de magnitud, en 2002 los Presidentes y Jefes de Gobierno de la región declararon como Zona de Paz y Cooperación al continente sudamericano.

En el ámbito de la defensa, volviendo al texto del documento, esta situación política favoreció el surgimiento de mecanismos, acuerdos y entendimientos para alcanzar mayores niveles de cooperación, integración y complementación en diversas áreas y funciones de la defensa y la política militar¹³. Así, se alcanzó una situación de,

“progresiva disminución de las percepciones de amenazas y competencias estratégicas y militares mutuas, matriz que caracterizó la relación entre estos países durante prácticamente la totalidad del siglo XX (...) estas nuevas interacciones se consolidaron especialmente en el ámbito subregional del cono Sur, entre las Repúblicas de Argentina, Chile y Federativa del Brasil” (DPDN: 2009, Capítulo I).

Así también, la DPDN mencionaba como tendencias que incidían en el escenario regional aspectos como la preservación de la región libre de armas de destrucción masiva, el afianzamiento de la resolución pacífica de controversias por la vía diplomática, renunciando al medio militar para alcanzar objetivos políticos, el incremento de las medidas de cooperación y de confianza mutua en el nivel bilateral y multilateral, el

¹³ Este proceso se afianzó como una de las decisiones y políticas que se desarrollaron para consolidar el gobierno político de la defensa y la diplomacia de la defensa. Como señala GASTALDI (2017), la conducción de los vínculos bilaterales y multilaterales comenzaron a desarrollarse e instituirse en el nivel estratégico nacional, a partir de 2006, cuando la República Argentina celebró gran parte de los acuerdos y entendimientos con las naciones de la región en materia de defensa.

compromiso con la seguridad colectiva global y regional por medio de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, un bajo nivel de gasto en defensa y la ocurrencia, cada vez más frecuente, en torno a las emergencias y catástrofes naturales, en las que el empleo de las Fuerzas Armadas se tornaba indispensable en coordinación con terceras agencias públicas.

Por último, la distinción de dos realidades disímiles en la misma región sudamericana, donde las problemáticas y desafíos se percibían como distintos entre sí. Por un lado, la subregión andina, donde predominaban actividades como el narcotráfico, la inseguridad, casos de insurgencia armada y grupos paramilitares, ante lo cual los sistemas de defensa tenían diferentes tipos de misiones para hacer frente a estas amenazas de carácter no estatal.

Mientras que, por otro lado, la subregión del Cono Sur presentaban problemáticas poco complejas, donde se observaba una situación en defensa y seguridad más estable (DPDN 2009).

c) El vínculo entre la Defensa y la Inteligencia para el establecimiento de las tendencias y amenazas en la primera directiva de defensa.

Ya se expresó que la directiva política de 2009 fue el primer documento elaborado en el marco de una política pública de defensa recién instaurada. En este sentido, las autoridades del ministerio tendieron a cumplir con la norma en toda su extensión.

De esta manera, destacamos un hecho que fue singular en esta oportunidad, cual fue la convocatoria efectiva por parte del Presidente de la Nación del Consejo de Defensa Nacional en 2007, y con un objetivo concreto: alcanzar un diagnóstico sobre el entorno estratégico de la defensa en la República Argentina. El rol del CODENA en el ciclo de planeamiento prevé que participe en la confección del capítulo primero de la directiva, a través de la Secretaría Ejecutiva en la producción de documentos estratégicos (Decreto 1729/2007, Art. 5°).

Sin embargo, la reunión del Consejo de Defensa Nacional no se realizó con el conjunto de actores que lo integran, sino que fue una citación reducida, donde hubo una interacción entre la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares y los organismos del consejo. Dentro de la limitada convocatoria en el marco del CODENA, el Sistema de Inteligencia Nacional

tuvo una participación a través del máximo responsable del área (Entrevista SALESI, ANEXO II).

Esta participación inicial del Sistema de Inteligencia en el marco de la reunión del CODENA, fue la única instancia de aporte del conocimiento de la inteligencia en la formulación de los escenarios de la DPDN 2009. De esta forma, durante todo el ciclo de planeamiento, que se extendió entre 2009 y 2011 “*no tiene ningún tipo de revisión, ningún tipo de retroalimentación dentro del sistema de inteligencia ni tampoco del CODENA mismo*” (Entrevista SALESI, ANEXO II).

Este rasgo es de nuestro interés, dado que la normativa del Ciclo de Planeamiento plantea que, en el transcurso del ciclo, pueden producirse modificaciones en la situación estratégica (Decreto 1729/2007, Art. 10°). Así, un seguimiento de los escenarios y sus tendencias es un insumo que la inteligencia estratégica podría aportar de manera constante; quede claro que estamos identificando esta situación durante todo el plazo de la ejecución del ciclo y no únicamente en la etapa de formulación del documento estratégico.

Por otro lado, debemos mencionar el contexto en el que se produjo la primera directiva de defensa, cuando recién en 2006 se creó el Sistema de Inteligencia de la Defensa, al igual que la propia reciente legislación de 2001. En este sentido, puede representarse que, en la primer implementación de la política pública del planeamiento estratégico, la inteligencia estratégica y el conocimiento que pudiera aportar no haya tenido un rol sustancial, siendo que “dentro de la DPDN (Nda: DPDN 2009), no está definido que tenga que ver con inteligencia (Entrevista SALESI; ANEXO II).

La Directiva de Política de Defensa Nacional de 2014.

a) El contexto de la directiva.

La actualización de la Directiva de Política de Defensa Nacional fue sancionada por medio del Decreto 2645/2014, el 30 de diciembre de 2014 y fue establecida como una actualización de la primera, aprobada en 2009. Si bien el contexto político y estratégico de la República Argentina era distinto al de 2009, este documento mantuvo una continuidad en términos de la política de defensa. Mientras que el Comandante en Jefe de las Fuerzas

Armadas se mantuvo en la titularidad del Ejecutivo nacional, las autoridades del Ministerio de Defensa fueron renovándose en aquellos años¹⁴.

Al contrario de la primera experiencia, la formulación de la DPDN 2014 fue distinta, dado que el proceso de confección de la directiva fue un proceso interno al Ministerio de Defensa. A consecuencia de esto, los funcionarios de las áreas responsables del planeamiento de la defensa fundaron parte de la apreciación de escenarios y la construcción de tendencias a partir de un entendimiento especializado de los contextos globales y regionales, del discurso político y las acciones de gobierno de los líderes nacionales y de la región para formular los escenarios y tendencias sobre la defensa; por otro lado, se valieron de los aportes de cada una de las áreas del ministerio que fueron requeridos, como de una revisión por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El ciclo finalizó con la presentación del Proyecto de Capacidades Militares por parte del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas ante las autoridades del Ministerio de Defensa. Este fue aprobado, posteriormente, como Plan de Capacidades Militares, en 2011.

Tras el primer ciclo, en 2013 los funcionarios de la entonces Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares iniciaron la redacción de la directiva política, la cual debía aprobarse en ese año; a diferencia de la primera experiencia, la formulación de la DPDN 2014 no contó con la convocatoria del Consejo de Defensa Nacional. No obstante ello, las orientaciones generales fueron consideradas, entre otras fuentes, por el posicionamiento público de la titular del Poder Ejecutivo y las acciones de gobierno, como insumos para determinar los lineamientos estratégicos en defensa (CALVO: 2019).

¹⁴ En diciembre de 2010, la entonces Ministra de Defensa Dra. Nilda Garré dejó el cargo y la sucedió el Dr. Arturo Puricelli, quien ejerció la conducción del ministerio hasta junio de 2013. Fue reemplazado por el Ing. Agustín Rossi, quien se desempeñó como ministro hasta el 9 de diciembre de 2015. Asimismo, se renovaron los titulares de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar: Carlos Anibal Aguilar (2005-2010); Maria Lourdes Puente Olivera (2011-2013) y Roberto Adrián Román (2013-2015).

b) Escenarios Global y Regional en la DPDN 2014. Identificación de riesgos y tendencias.

El Escenario Global.

El escenario global de la DPDN 2014 reflejaba algunos de esos cambios en el contexto general, principalmente en materia económica y comercial, dado que en esos años la economía global se encontraba aún atravesando las consecuencias de la crisis económica de 2008. Asimismo, en esta directiva se incorporó el factor tecnológico y la dimensión cibernética en la defensa, así como se mantuvieron concepciones similares a 2009 en torno a las tendencias y amenazas en los escenarios global y regional.

En el plano militar, la supremacía estratégica, militar y tecnológica de los Estados Unidos de América, favorecido por la inversión en defensa y el despliegue en todo el planeta, continuaba siendo la mayor tendencia. Esta supremacía, a su vez, y frente a determinadas amenazas como el terrorismo internacional o la puja por recursos naturales estratégicos, y determinaban un comportamiento unilateral de esta potencia en el nivel estratégico militar, como en los casos de la Guerra del Golfo, situaciones que tensionaban sobre los organismos multilaterales (DPDN 2014).

Asimismo, se incorporó en esta directiva el factor económico comercial en el análisis de la situación, dando un nuevo enfoque a la actualización. La DPDN 2014 caracterizaba como un proceso incipiente, pero sostenido, el desplazamiento del poder económico y la riqueza desde Occidente hacia Oriente y del Norte al Sur, que si bien no incidía en el factor estratégico militar, sí fue determinante en el plano económico comercial.

De esta manera, el documento identificaba a China, India, Brasil y Rusia –que junto a Sudáfrica conformaban las principales economías emergentes globales- como potencias emergentes con mayor injerencia en el sistema internacional favorecido por la economía y el comercio, lo cual también les reportaba a estos países algunos grados de autonomía en el plano político internacional y en la capacidad de incidir en la agenda global, a diferencia también de la DPDN 2009, que no mencionaba a los BRICS. Se comprueba, entonces, en la mayor presencia y en la conformación de alianzas en organismos internacionales –como lo fueron en las Naciones Unidas, en el Grupo de los 20, y, en la región, en la Unión de

Naciones Suramericanas- y, en definitiva, se estableció que el factor económico comercial en ese escenario global es un ámbito multipolar.

Por su parte, este capítulo económico comercial aventuraba que, una posible evolución de esta tendencia podría representar una “potencial y gradual declinación —en términos relativos—, como centros incuestionados del poder económico mundial, de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea” (DPDN 2014; Cap. I).

Asimismo, una tendencia que se encontraba en la directiva 2009, pero que en esta actualización la encontramos con mayor presencia, es la puja por recursos naturales estratégicos, derivada de la demanda creciente que se analizaba en el factor económico comercial en nuevas regiones del planeta, así como el control de las rutas comerciales. En particular, se identifica a los recursos como “agua dulce, petróleo, gas, minerales y alimentos” (DPDN 2014; Cap. I), por su condición de no renovables y cuyas reservas son finitas y desigualmente distribuidas en el planeta, dado que la disputa por territorios con reservas de recursos podría representar un factor de potenciales tensiones y enfrentamientos por el dominio de las zonas ricas en recursos y los Estados que los demandan.

Por otro lado, una tendencia ya referida en la DPDN 2009, es la persistencia de áreas y regiones donde coexistían rivalidades, conflictos y enfrentamientos interestatales en desarrollo o por ocurrir, donde predominaba el balance militar, el Mediano Oriente, Asia Central o Asia del Este. En contraposición, y también en continuidad con la primera directiva, la región sudamericana aparece como una zona de baja probabilidad de conflictos armados, donde se afianzaron procesos de integraciones regionales, incluso en el ámbito de la defensa, con el Consejo de Defensa Sudamericano de la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR-.

Es de advertir, también, que en ocasión de la sanción de esta directiva política los ámbitos de diálogo multilateral en la región -como el caso sobresaliente del Consejo de Defensa Sudamericano o los diálogos bilaterales en defensa- encontraban en estos años un apogeo en sus desarrollos, hecho que se destaca en esta directiva en particular: mientras en 2009 estos procesos aún estaban en desarrollo, la DPDN 2018, como se verá más adelante, posee un enfoque distinto.

Por su parte, otra tendencia novedosa que se agregó en esta directiva fue el factor tecnológico, en relación con la tendencia económica comercial y la emergencia de nuevos centros de poder. De esta manera,

“además de las mencionadas tendencias en la distribución del poder global, corresponde señalar que el mentado reordenamiento de la estructura económica mundial conlleva, paralelamente, la emergencia de nuevos centros de poder tecnológico, aplicado tanto al uso civil como militar. En este marco, potencias emergentes como la República Popular China, la Federación de Rusia y la República de la India se erigen en nuevos núcleos de innovación y desarrollo científico-tecnológico a nivel mundial con vistas a una futura reconfiguración de esta dimensión del poder nacional” (DPDN 2014, Capítulo I).

En este marco, se señalaba el uso para fines militares de los productos tecnológicos, la robótica, la cibernética, sensores remotos, vehículos no tripulados, que influyen en los conflictos armados, la profesión militar y el empleo de armas. Sin embargo, el mayor énfasis de esta tendencia residía en las tecnologías de la información en las operaciones militares, la dimensión ciberespacial, cuyos efectos en el ámbito de la defensa se posa sobre las vulnerabilidades de las capacidades de control de sistemas de armas, de tránsito aéreo e infraestructuras críticas, entre otras áreas propias de la defensa.

Finalmente, en el escenario regional, se mantuvo la tendencia de 2009 relacionada con el cambio climático y la acción antrópica en el ambiente, en función de los apoyos en los que el Sistema de Defensa contribuye para prevenir o mitigar los efectos de emergencias naturales o situaciones de crisis humanitarias.

El Escenario Regional.

Similar al caso del escenario global, una parte de las tendencias se mantuvieron en la actualización de la directiva, como también se sumaron nuevos temas, relacionados con la coyuntura política en la región. En este marco, hubo una continuidad en la concepción sobre una región sudamericana estabilizada por sostenidos procesos de integración política, económica, comercial, productiva y de infraestructura, alcanzados a base del diálogo político y diplomático, construido en función de medidas de confianza, la resolución pacífica de los conflictos y una marcada cooperación entre los niveles estratégicos de la conducción de los Sistemas de Defensa regionales.

De esta forma, la situación en torno a la defensa se avizoraba, como en 2009, por una disminución en la percepción de amenazas y competencias militares entre los Estados, dando lugar a la instauración de mecanismos de diálogo estratégico y militar.

Entre las tendencias que la directiva mantuvo vigentes encontramos la disposición de los Estados en consolidar prácticas políticas y diplomáticas de resolución pacífica de conflictos, así como se puntualizaba la obsolescencia y pérdida de credibilidad de las organizaciones multilaterales regionales, con un agregado en relación a la necesidad de que los diálogos multilaterales en defensa fueran expresados por autoridades constitucionales a cargo de las áreas de defensa, con mayor protagonismos de los ministerios de relaciones exteriores y de defensa.

En igual sentido, se mantuvo la tendencia de los compromisos asumidos en materia de seguridad global y regional de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz, reducidos presupuestos de defensa, con la novedad de las incorporaciones de nuevas tecnologías como vehículos no tripulados, radares, entre otros, y la mención, aún en un contexto de paz regional y de creciente cooperación en defensa, sobre la decisión de los Estados de mantener fuerzas armadas con capacidades autónomas para ejercer la defensa.

En cuanto a las tendencias novedosas en esta directiva, observamos los mecanismos de defensa y seguridad emergentes durante este período –principalmente, el Consejo de Defensa Sudamericano en el marco de la UNASUR, y los diálogos bilaterales-, en detrimento de los esquemas multilaterales tradicionales, como la Organización de los Estados Americanos.

Asimismo, se destaca la mención sobre el afianzamiento de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur –ZOPACAS- como espacio multilateral de cooperación de la región atlántica, aunque el agregado es la consideración respecto de la Cuestión Malvinas en clave regional, la presencia militar desmedida en la región que representaba esta una amenaza al conjunto de estados sudamericanos. También se realizaba una consideración sobre el ámbito productivo y las actividades de prospección de minerales e hidrocarburos que realizaba el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, como posibles vulnerabilidades al ambiente y a los intereses argentinos.

De forma similar, se mantuvo la tendencia respecto del compromiso con la zona sudamericana libre de armas de destrucción masiva, el respeto al derecho internacional y la resolución de controversias de manera pacífica, siendo que se enfatizó en esta directiva, sobre la generalidad de concepciones de defensa basadas en la legítima defensa.

Otra tendencia novedosa en esta directiva es la relacionada con la situación de ciertas inestabilidades de los regímenes democráticos en la región, donde se mencionaba la intrusión a correos institucionales y sitios digitales de la República Federativa de Brasil y de la empresa Petrobras y el suceso con el avión del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia cuando volando sobre Europa en 2013, cuatro gobiernos europeos le cerraron su espacio aéreo. Es importante la primera mención relacionada con las tecnologías de la información, ya que estas fueron consideradas graves vulnerabilidades cometidas contra las más altas autoridades brasileñas y la soberanía, lo cual precipitó el interés de ese estado en la generación de capacidades de defensa en materia cibernética, que luego se expandió a los países de la región.

Igualmente, otra tendencia que provino de la primera directiva, es la creciente cooperación y medidas de la confianza entre los estados de la región, la realización de ejercicios militares y el establecimiento de fuerzas de paz conjuntas y combinadas entre fuerzas de diversos países, así como la formación y capacitación del personal para operaciones de paz entre los Estados, lo cual también fue una dimensión novedosa que se inscribe en esta directiva. En este sentido, se destacaba la constitución de fuerzas de paz binacionales, como la de Cruz del Sur con la República de Chile y la Compañía de Ingenieros Libertador José de San Martín con la República de Perú.

Del mismo modo, y una tendencia importante, fue la relacionada con las reservas de recursos naturales estratégicos en la región, en un escenario global donde la disputa por asegurarse el dominio de las fuentes de recursos pudiera ser una posible causa de conflictos interestatales.

Por último, debemos destacar que en las consideraciones respecto del escenario regional sudamericano, la DPDN 2014 no hace menciones a tendencias relacionadas con problemáticas complejas como el narcotráfico, el terrorismo, entre otras, como sí lo hizo la directiva original.

c) El vínculo entre la Defensa y la Inteligencia para el establecimiento de las tendencias y amenazas en la segunda directiva de defensa.

El vínculo entre el área de planeamiento de la defensa y el Sistema de Inteligencia Nacional, en esta segunda experiencia, también se comprueban efectivamente. En este sentido, fueron realizadas consultas a la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Nacional, “hubo un pedido después no se respetó, pero por lo menos se pidió” (Entrevista PUENTE OLIVERA, ANEXO III).

La gestión de la DINIEM en este contexto particular, tenía un desarrollo fortalecido por el tiempo y por la conducción política del área, vinculada con otras autoridades del Ministerio de Defensa y el propio Sistema de Inteligencia Nacional. En este marco, el producto de la inteligencia estratégica militar se valorizaba, dada la visión específica que ésta aportaba “la Agencia Federal de Inteligencia le solicita a la DINIEM esa información, y esto es así porque la inteligencia militar tiene su mirada, porque tiene una capacidad de mirar que no la tiene otro” (Entrevista PUENTE OLIVERA, ANEXO III).

Esta visión es de nuestro interés dado que observa una instancia clave, posiblemente, en la construcción de los escenarios de la defensa, siendo que se concebía entonces una lógica de diversas visiones y aportes. Por esa razón, las autoridades de entonces sostenían que la información de un área -en este caso, la inteligencia estratégica- podía mejorar al circular entre diversas áreas y organismos, donde pudiera enriquecerse, “la inteligencia aporta información, pero mejora cuando la circulás entre otros, no es un documento que yo hago y refrendo” (Entrevista PUENTE OLIVERA, ANEXO III).

2.1.2. La Directiva de Política de Defensa Nacional de 2018.

a) El contexto de la directiva.

La DPDN 2018, la tercera directiva sancionada en el marco de la política pública planeamiento de la defensa, fue aprobada por el Presidente de la Nación el 30 de julio de 2018 por medio del Decreto 703/2018. La directiva fue novedosa, según nuestro

entendimiento, dado que estableció un claro posicionamiento en materia de defensa por parte de la administración de gobierno¹⁵.

Es relevante poder mencionar que pocos días anteriores a la publicación de la directiva, el Gobierno había publicado el Decreto 683/2018, que modificó la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional y derogó el Decreto 1691/2006 de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Por el contrario, sí hubo una continuidad en la política pública planeamiento de la defensa, aunque la administración de gobierno imprimió sus propias visiones a la gestión de dicha política.

Tal fue así que la DPDN 2018 iniciaba con un planteo respecto al rol de la defensa nacional, a ser considerada en el marco de las políticas generales del Estado argentino, como la política exterior, la seguridad estratégica, la inteligencia, la economía, entre otras. De esta manera, la normativa orientó incorporar como problemáticas de la defensa asuntos que la administración política consideraba como centrales, “el Poder Ejecutivo nacional ha establecido como objetivos prioritarios para la gestión de gobierno la lucha contra el narcotráfico, la reducción de la pobreza y la unión de los argentinos” (DPDN 2018, Introducción).

Así, se contempló que el Sistema de Defensa debería generar políticas para cubrir esas prioridades,

“el marco normativo vigente contempla entre las modalidades de empleo del Instrumento Militar una serie de responsabilidades, como parte del Sistema de Defensa Nacional o en colaboración con otras áreas del Estado, contribuyentes a dichos objetivos: operaciones en apoyo a la seguridad, de conformidad con la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior” (DPDN 2018, Introducción).

Esta directiva, como la política de defensa en general, se fundía en una amplia concepción sobre la estrategia interagencial para resolver problemáticas desde la esfera pública. Los objetivos planteados por el Gobierno nacional debían considerarse también en la dimensión de la defensa y, en particular, en los aspectos concretos del planeamiento.

¹⁵ El 10 de diciembre de 2015, tras la asunción del gobierno nacional por parte del Presidente de la Nación, Ing. Mauricio Macri, este designó como Ministro de Defensa de la Nación al Ing. Julio Martínez, quien se desempeñó en el cargo hasta diciembre de 2017. Fue reemplazado por el Ing. Oscar Aguad, ejerciendo el cargo hasta el 9 de diciembre de 2019. Del mismo modo, fueron directores de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar Eduardo Savarino (2016-2017); María Noel Costa (2017-2019) y Marianela Marzi (2019).

En esta consideración destacamos el posicionamiento institucional reflejado no solo en la modificación normativa, sino igualmente en el documento estratégico que rige el planeamiento, dado que esta es la función que tiene la directiva asumida por las autoridades políticas: orientar de forma inequívoca y pública, en orden a las visiones del Ejecutivo nacional, cuál debe ser el marco de diseño del Instrumento Militar.

b) Escenarios Global y Regional en la DPDN 2018. Identificación de riesgos y tendencias.

El Escenario Global.

La visión sobre el sistema internacional presenta una acabada definición política, un escenario global determinado por la complejidad y la incertidumbre, dadas los múltiples actores, tradicionales y emergentes, con capacidad de influir en la agenda mundial.

Traemos, nuevamente, una mención al sentido del concepto de incertidumbre estratégica (TELLO: 2002), en el cual se avizoraba un escenario donde las certezas ceden ante la imprevisión y a la cantidad de actores con posibilidades de influir en la política internacional. De esta manera, igualmente, reconocemos una continuidad con las directivas anteriores que consideraban la misma tendencia, un mundo determinado por la incertidumbre estratégica, donde la principal característica era el surgimiento de nuevos actores, acaso los no estatales.

En cuanto al factor estratégico militar, se consideraba la presencia global de los Estados Unidos de América, aunque con un contrapeso generado por las capacidades militares de la República Popular China y la Federación de Rusia. Asimismo, el factor económico comercial, determinado por una creciente diversidad de los centros económico globales, entre estos los tradicionales como la Unión Europea, el Estado de Japón y los Estados Unidos de América; aunque es de destacar que no hay una mención a los países del sudeste asiático como en las anteriores directivas.

Estas dos tendencias, por su parte, el poder militar de los Estados Unidos de América en rivalidad con la Federación de Rusia y la República Popular China y por otro lado, la diversidad de centros de poder económico, generaba un cambio en la apreciación sobre el escenario internacional: el desafío que representa el surgimiento de múltiples actores

estatales y no estatales, con variedad de capacidades. En este sentido, se afirmaba que la globalización no logró unificar criterios entre las naciones, lo cual producía una inestabilidad latente más pronunciada.

Producto de esta situación general, se advierte una tendencia en la directiva relacionada con fenómenos sociales como lo son las crisis de refugiados, la propagación del terrorismo y el surgimiento de movimientos nacionalistas. Este conjunto de problemáticas fueron novedosas y se introducen como concepto en esta directiva.

Asimismo, encontramos la tendencia relacionada con los organismos multilaterales, reconociendo un escenario distinto a anteriores directivas. En 2018, la apreciación observaba una actividad prolífica en organismos globales, como el G20 y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, situación que denotaba la confianza del sistema internacional en las instituciones multilaterales “el accionar de estos organismos constituye un factor de peso que balancea la disposición de ciertos actores al unilateralismo” (DPDN 2018: Capítulo I).

Del mismo modo, se presentaba la tendencia de regiones del mundo en conflicto y de estabilidad custodiada por el equilibrio de poder entre potencias, con otras regiones donde predomina la paz. En el primer escenario, que se identifica en el mar del sur y el este de China, en Europa Occidental y Medio Oriente, se observa “el principal riesgo refiere a la mayor predisposición de algunos Estados a apelar a la resolución de conflictos mediante el uso de la fuerza”, actitud que asumen tanto actores estatales como no estatales (DPDN 2018: Capítulo I).

Por otro lado, una tendencia relacionada con los bienes globales comunes, que identificaba el documento en el alta mar, el ciberespacio y el espacio exterior, donde se presentaba una competencia geopolítica entre las potencias. Así lo expresa el documento, “en la actualidad, la disuasión resulta más compleja que en los años de la Guerra Fría. Mientras que en el pasado esta misión estaba asociada al desarrollo y adquisición de capacidades nucleares, las doctrinas militares contemporáneas han extendido el empleo de este concepto al ciberespacio y al espacio exterior” (DPDN 2018; Capítulo I).

Por último, en relación a los conflictos armados, se reconocía la tendencia relacionada a las doctrinas de defensa y el empleo de las fuerzas armadas. En este sentido, se advertía que los conflictos se ejecutaban en torno a formas tradicionales, como no tradicionales, donde se combinaban diversas herramientas, como la política, la diplomacia, la información -en especial, las operaciones de desinformación o información falsa-, el ciberespacio y los tradicionales factores militar y económico, lo que implicaba el empleo de tropas regulares, con organizaciones irregulares o empresas privadas dedicadas a la seguridad o las acciones de combate.

Asimismo, se consideró el factor tecnológico; la directiva reconocía la incorporación en el ámbito militar de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, así como para vigilancia y control de espacios, para operaciones militares y el despliegue de elementos militares. De esta forma, producto del empleo de la tecnología en la defensa, se producen cambios en las doctrinas militares “las Fuerzas Armadas del siglo XXI se constituyen como organizaciones flexibles con un fuerte componente tecnológico” (DPDN 2018, Capítulo I).

Igualmente, se consideraba como una tendencia en esta directiva, una problemática de seguridad, a la proliferación de armas de destrucción masiva, armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, y las capacidades de transporte por tecnología de misiles. De igual modo, se incorporaba al terrorismo internacional como una tendencia de creciente relevancia, “este fenómeno adquiere mayor complejidad al confluir con otros delitos y fenómenos criminales complejos, tales como el narcotráfico, el lavado de dinero, la trata de personas y los delitos que se cometen con asistencia de las nuevas tecnologías de la información” (DPDN 2018, Capítulo I).

De la misma forma, la tendencia cibernética fue considerada como “el desarrollo tecnológico incrementó los riesgos asociados a la militarización del ciberespacio. La disuasión se ha extendido al ámbito cibernético, al tiempo que han surgido nuevos desafíos producto de las tensiones entre una mayor conectividad, la privacidad y los derechos de la ciudadanía” (DPDN: 2018, Capítulo I). También se observaba que los recursos cibernéticos son empleados tanto por Estados como por actores no estatales, que poseen medios y capacidades ciber para explotar las vulnerabilidades de terceras organizaciones.

Respecto del accionar por parte de la Defensa Nacional, la DPDN 2018 considera que,

“el abordaje de esta problemática desde la perspectiva de la Defensa Nacional requiere adoptar medidas y acciones tendientes a resguardar la seguridad cibernética de las infraestructuras críticas del Sistema de Defensa Nacional y de aquellas que sean designadas para su preservación, independientemente del origen de la agresión” (DPDN 2018, Capítulo I).

Por último, en el escenario global se apreciaba las situaciones relacionadas con el cambio climático, “el aumento de la frecuencia y gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos ha producido crisis humanitarias en todas las regiones del mundo”, donde los Sistemas de Defensa concentraban los medios operacionales para contribuir con capacidades logísticas a las estrategias de prevención y mitigación de emergencias naturales o antrópicas (DPDN 2018, Capítulo I).

El Escenario Regional.

Mientras tanto, en la mirada sobre la región sudamericana, en la directiva 2018 se mantuvo una tendencia similar a las anteriores en relación a la Zona de Paz sudamericana, aunque con matices de consideración. Entre las continuidades, se observaba la ausencia de conflictos interestatales, la vigencia del sistema democrático, el compromiso con la resolución pacífica y diplomática de las controversias, la proliferación de medidas de confianza mutua y cooperación en defensa y militar, como también un gasto en defensa equilibrado.

Asimismo, se destacaba a las organizaciones multilaterales, como la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas como las instituciones centrales en la política hemisférica, considerando que en las directivas anteriores estas instituciones eran calificadas como vetustas, representando una diferencia sustancial entre las miradas políticas sobre la región. También se mencionaban las organizaciones de perfil económico, como el Mercado Común del Sur y la Alianza del Pacífico.

Sin embargo, el rasgo distintivo respecto de las directivas anteriores se centró, desde nuestra visión, en el caso de la República Bolivariana de Venezuela. En este sentido, se afirmaba,

“el gobierno venezolano persiste en sus esfuerzos por consolidar un régimen autoritario que viola de manera sistemática las libertades fundamentales y los derechos políticos de sus ciudadanos. La crisis política, humanitaria, social y sanitaria que atraviesa la República Bolivariana de Venezuela contra la consolidación de la zona de paz sudamericana, dado que afecta negativamente la estabilidad de la región, especialmente la de los países vecinos” (DPDN 2018, Capítulo I).

Esta situación de crisis creciente tensionaba a los países limítrofes por la emergencia de refugiados y migrantes, la ocurrencia del crimen organizado y el narcotráfico, generando una inestabilidad creciente sobre la gobernabilidad de la región.

Por otro lado, la directiva también refería sobre el gasto militar una distinción de interés relacionada con el sentido del gasto en defensa de la República de Chile, la República del Perú y la República Federativa de Brasil “algunos Estados de la región incrementaron la inversión en equipamiento militar a lo largo de la última década” (DPDN 2018, Capítulo I). Sin embargo, se afirmaba que esta decisión tenía relación con la modernización y renovación de medios militares, no asociada a una competencia armamentística.

De igual modo, y como continuidad, se mencionaba como tendencia el uso pacífico de la energía nuclear y la regularidad de los estados de la región en encontrarse bajo la supervisión del Organismo de Energía Atómica, organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas.

Por otro lado, la tendencia relacionada con los recursos naturales estratégicos en la región sudamericana fue, también, una continuidad en esta directiva. De esta manera, la DPDN 2018 observaba esta tendencia desde el ejercicio de la soberanía, en tanto aseguraba la preservación, el control, el uso y la explotación de recursos como aspecto de los intereses nacionales, en especial de la República Argentina.

Asimismo, consideraba la cuestión de los recursos naturales en la relación entre la abundancia de recursos que posee América del Sur, con la escasez que atravesaban otras regiones, reconociendo una potencial tensión. Así lo expresa la directiva,

“el aumento de la demanda de hidrocarburos, minerales estratégicos, alimentos y agua dulce configura una problemática geopolítica de relevancia creciente. El cambio climático incrementó las disputas por el acceso, control y aprovechamiento de los recursos renovables o escasos. Las pujas producen inestabilidad política en países productores, oscilaciones en los

precios internacionales y tensiones por el control de las rutas de suministro” (DPDN 2018, Capítulo I).

Un aspecto novedoso en este escenario regional que presentó con mayor énfasis la DPDN 2018 fue la incidencia de las problemáticas de la seguridad transnacional, donde se observaban diversos fenómenos delictivos interconectados entre sí y que tensionaban la seguridad de la Zona de Paz sudamericana.

Entre estas problemáticas se encontraba la ocurrencia de organizaciones criminales de carácter transnacional orientadas a diversas actividades ilegales, como lo son la producción y el tráfico de drogas, el lavado de dinero, el tráfico de personas y actividades relacionadas con el terrorismo. Por el carácter transnacional de dichas temáticas, se entendía como necesario incrementar la cooperación internacional entre diversas agencias públicas, entre estas, la jurisdicción defensa.

Entre las problemáticas de seguridad, se identificaba al narcotráfico como “una de las principales problemáticas de seguridad transnacional que afecta la región” (DPDN 2018, Capítulo I). Algunas variables facilitaban, en cierta forma, la actividad delictiva, según consideraba la directiva, como lo son la permeabilidad de las fronteras, la corrupción y deficiencias en los sistemas judiciales.

Respecto del terrorismo, que también fue una tendencia novedosa en la política de defensa introducida por la administración de gobierno, se consideraba como una amenaza de baja incidencia en la región, si bien se mencionaban los atentados sufridos por la sociedad argentina en 1992 y 1994. Sin embargo, sí se afirmaba la ocurrencia de actividades ilícitas asociadas al terrorismo: “la principal preocupación de seguridad en esta zona fronteriza refiere a los flujos de financiamiento para organizaciones vinculadas al terrorismo islámico, o bien en su rol como escala de tránsito y entrenamiento de células terroristas” (DPDN 2018, Capítulo I).

Por otro lado, se mencionaba en la directiva la persistencia de organizaciones políticas con antecedentes en el terrorismo, como el caso colombiano en la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Por último, otra tendencia novedosa la representaba el tráfico de armas ligeras y pequeñas, para el abastecimiento del crimen organizado.

c) El vínculo entre la Defensa y la Inteligencia para el establecimiento de las tendencias y amenazas en la tercera directiva de defensa.

La DPDN 2018 comenzó a formularse en los inicios de la gestión de gobierno, en el Ministerio de Defensa de la Nación, precisamente en la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico del Ministerio de Defensa, desde donde se realizó una profusa gestión para su confección. Los desafíos no fueron escasos, por otro lado, tanto por asuntos de naturaleza política, como aspectos de implementación de la política pública de planeamiento, donde las autoridades de dicha subsecretaría generaron iniciativas de importancia.

Uno de los escollos lo representó la renuencia por parte de las autoridades políticas de convocar al Consejo de Defensa Nacional, a fin de participar en la instancia de identificación de los escenarios estratégicos estimados en el Capítulo I de las directivas. Con esta limitación, se decidió avanzar de manera alternativa, “en el ámbito de la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico hicimos entre los años 2017 y 2018, todo un trabajo orientado justamente a proponer una Directiva de Política de Defensa Nacional, salvando los inconvenientes de la falta de voluntad política de reunir el CODENA” (Entrevista PIERRI; ANEXO IV).

Consiguientemente, la subsecretaría convocó a diversas áreas de gobierno -Relaciones Exteriores, Ministerio de Seguridad, entre estos- y a la Agencia Federal de Inteligencia y el organismo sectorial, la DINIEM, con el objetivo de poner en consideración las apreciaciones que tenían las autoridades ministeriales sobre los escenarios global y regional. En este sentido, podemos identificar que, al menos en esta etapa inicial de la formulación de la directiva, el vínculo entre el Sistema de Defensa y el de Inteligencia nacionales se comprueba efectivamente, como también podemos observar que se realizaron intercambios, observaciones y aportes para con los borradores de la misma “hubo aportes de esas áreas, y de esa manera, nosotros terminamos de armar esa parte de la DPDN que tiene que ver con los escenarios” (Entrevista PIERRI; ANEXO IV).

Por otro lado, la gestión de la entonces Subsecretaría de Planeamiento Estratégico se orientó a un aspecto del propio sistema de planeamiento, en relación con las propias tendencias y amenazas que se identifican en las directivas. De esta manera, “es el hecho

que no se trabaja con escenarios futuros, lo que se trabaja es con lo que hay, con los escenarios del presente, es decir se describen situaciones, lo que pasa en el ámbito global, regional y en la Nación, y no hay un análisis del futuro o de los futuros” (Entrevista PIERRI; ANEXO IV).

De hecho, según la concepción de las autoridades, el sistema de planeamiento tenía una falencia de implementación en la etapa posterior a la sanción de la directiva, -anterior al inicio del planeamiento estratégico militar- que residía en la generalidad de las amenazas y escenarios descritos. De esta forma, la ausencia de precisiones claramente determinadas por parte de los funcionarios del Ministerio de Defensa, dejaba al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas -organismo ejecutor del planeamiento militar- en la responsabilidad de determinar qué tipos de agresiones externas podían configurarse a partir de las apreciaciones contenidas en la directiva política.

Por esta razón,

“reunimos un equipo que realizó un trabajo de prospectiva y se armaron escenarios, esos escenarios que se armaron con un espacio temporal más menos ubicado en el 2030, lo que se hizo fue elaborar para ese horizonte temporal una serie de escenarios (...) 17 riesgos y amenazas, perfectamente identificados y clasificados en cuanto a la posibilidad de ocurrencia, en cuanto a la inminencia de ocurrencia, en cuanto a la peligrosidad” (Entrevista PIERRI; ANEXO IV).

En efecto, la mirada desde las autoridades de la defensa en este punto residía en poder precisar en un documento de carácter secreto, asumido y refrendado por el Poder Ejecutivo nacional, mediante la aprobación del Ministerio de Defensa de la Nación, cuáles eran las amenazas y riesgos que pudieran ser objeto de la Defensa Nacional. Así, la responsabilidad de definir estas problemáticas evitaba las definiciones de funcionarios militares en ocasión del planeamiento militar, sino por quienes deben decidir la política de defensa, los funcionarios políticos de la administración de gobierno.

Por otro lado, se afirmaba la propuesta de contar con un documento de carácter secreto -por caso, la máxima clasificación de seguridad en materia de inteligencia según la Ley 27.126,

Art. 11°)¹⁶- para evitar las tensiones y/o conflictos con actores estatales o no estatales que pudieran ser aludidos, por ejemplo, en el plano público que posee la Directiva de Política de Defensa Nacional.

Así, podrían reducirse los márgenes de incertidumbre en cuanto a las amenazas,

“en el ciclo anterior, producto de la DPDN 2009 y después lo que fue 2014 no se terminó de aprobar, pero dieron lugar a un ciclo de planeamiento, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas trabajaba prácticamente a ciegas donde tenía que inventar los riesgos y las amenazas y se ponía en la posición que todo el mundo podía ser un eventual oponente porque no había una orientación clara (...) en la de 2018 se mantiene esa postura” (Entrevista PIERRI; ANEXO IV).

En esta línea de trabajo de construcción prospectiva de escenarios y amenazas claramente identificadas, entendemos que la inteligencia estratégica nacional tendría un protagonismo fundamental como aporte en la formulación de escenarios futuros.

Sin embargo, en la etapa final de la elaboración de directiva, intervino la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, precisamente la Secretaría de Asuntos Estratégicos. A partir de esta intervención, que dominó la instancia final de formulación de la DPDN hasta la sanción del documento por parte del Presidente de la Nación, la participación de otros organismos y de otras visiones fue cercenada a su mínima expresión.

Sección II.

Identificación de debilidades y fortalezas entre los Sistemas de Defensa y de Inteligencia Estratégica nacional en la elaboración de los documentos estratégicos.

2.2.1. Debilidades Identificadas.

Una revisión de lo antepuesto, nos indica una efectiva vinculación entre los sistemas de defensa e inteligencia nacional en la etapa de formulación de las directivas de defensa analizadas, aunque la participación y colaboración de la inteligencia estratégica se resume a

¹⁶ Ley 27.126, Agencia Federal de Inteligencia, Artículo 11°, clasificación de seguridad para organismos del Sistema de Inteligencia Nacional. Revisado el 21 de Octubre de 2021. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/243821/norma.htm>

una etapa inicial, y no es continua en el transcurso de la formulación de la DPDN en los casos estudiados.

Esta situación se presenta de manera similar en todas las directivas bajo análisis. La convocatoria por parte de las autoridades responsables de formular las directivas hacia los organismos de inteligencia se limita a la presentación de aportes y, eventualmente, de opiniones en calidad de revisión de avances parciales de los documentos, con los matices de cada experiencia.

Una primera debilidad en este vínculo pareciera encontrarse en la ausencia de una integración de ambos sistemas en momentos claves, no solo en la etapa de formulación de las DPDN, sino en el continuo del trabajo de planeamiento, como establece la normativa de la política pública planeamiento estratégico de la defensa. En este sentido, el planeamiento puede adaptarse a realidades cambiantes, más aún, en el contexto de incertidumbre estratégica que consideramos en esta investigación.

En este sentido, mientras en la primera experiencia en 2009, el Sistema de Inteligencia Nacional, y el de la Defensa en particular, se encontraban en una etapa de consolidación de funciones en el ámbito civil, al mismo tiempo, se lo participó en una primer instancia para aportar a los escenarios estratégicos para la defensa, mientras se reunió el Consejo de Defensa Nacional. Sin embargo, este vínculo no prosperó en etapas posteriores; “en el trajín de lo que fue el primer ciclo quizás no haya funcionado de la mejor manera esa retroalimentación que debería haber tenido, por lo menos ir estableciendo pequeñas correcciones de los escenarios, para establecer si estaban iguales o habían tenido algún tipo de matiz o había habido algún tipo de análisis que hicieran pensar las cosas de otra manera a nivel estratégico” (Entrevista SALESI; ANEXO II).

Esta situación de debilidad en el vínculo entre defensa e inteligencia en el momento de elaboración de la directiva de defensa, también se comprueba en las siguientes experiencias. Mientras en la DPDN 2014 existió un pedido por parte de las autoridades al

organismo rector de la inteligencia de la defensa, la DINIEM, en 2018 la participación de la inteligencia se observa en una etapa inicial de la elaboración del documento.

Otra debilidad en este vínculo entre defensa e inteligencia la podemos encontrar en las tres experiencias, en torno a la relación entre las áreas internas del Ministerio de Defensa – organismo que lleva la responsabilidad primaria de elaborar las DPDNs-, al igual que en el vínculo con otros organismos. Sea por la ausencia de capacidades institucionales (como en principio pudo suceder en la primer experiencia en 2009) la competencia, la desconfianza o la ausencia de trato institucional entre los responsables de las áreas es una circunstancia que incide, negativamente, en el aporte que pudiera realizar la inteligencia en esta primera etapa del planeamiento estratégico de la defensa.

De esta manera, pareciera necesaria una colaboración estrecha entre las áreas internas del organismo, directamente relacionada con la consonancia política entre los equipos de gestión. Caso contrario, las diferencias de criterios, visiones, y hasta de posicionamientos ideológicos sobre los asuntos de la defensa, pueden hacer valer o desechar aportes de ambos sistemas, “lo ideal sería que eso fuera un trabajo complementario (NdA: entre las áreas del Ministerio de Defensa); no siempre ocurre, porque depende mucho del ministro, de los funcionarios y la impronta del ministro” (Entrevista PUENTE OLIVERA; ANEXO III).

Por otro lado, y en relación con lo anterior, la falta de circulación de la información, la ausencia de miradas y aportes sobre un asunto por parte de otra área u organismo, puede ser una debilidad que influye entre ambos sistemas y en el momento de la formulación de las directivas. Tal es así que, como mencionamos arriba, las consultas a otros organismos sobre los escenarios de la defensa fueron escasos en las tres experiencias, aún más, fueron realizadas en un único momento, sin mantener intercambios mientras se avanzaba en el planeamiento.

Esta situación, donde no existió un vínculo virtuoso de “un sistema (NdA: de inteligencia) donde la información circule más cómoda, es mejor porque alimenta mejor la decisión”

(Entrevista PUENTE OLIVERA; ANEXO III), se comprueba tanto en la experiencia de 2009, como en la directiva de 2014 –cuando hubo un pedido, pero que no fue considerado– y también en la etapa de formulación de la DPDN 2018, “una de las garantías de que pudiera haber ese intercambio de información y de que pudiera haber el aporte de inteligencia que corresponda es que justamente, se reúna el CODENA” (Entrevista PIERRI; ANEXO IV), que finalmente no fue convocado por el titular del Ejecutivo nacional.

Por último, señalamos como una posible debilidad en esta etapa inicial, un aspecto importante en cuanto al valor del conocimiento producido por la inteligencia estratégica nacional, lo que representa la confianza y el valor de ese trabajo de inteligencia. Así, la experiencia en la gestión ministerial representó una muestra de este aspecto sobre el valor de la inteligencia “el ministro me daba mucha importancia, es decir que cada vez que tenía que tomar una decisión o algo, preguntaba al sistema y, el sistema de inteligencia en su momento, también, cuando había un tema del orden militar que necesitaba la presidencia, nos preguntaba. Ahí es donde la DINIEM trabaja con todo el sistema, es decir, le pregunta a todo el sistema de inteligencia de la defensa” (Entrevista PUENTE OLIVERA; ANEXO III).

2.2.2. Fortalezas Identificadas.

Respecto de las fortalezas, podemos mencionar que una de ellas, la principal, es que se comprueba la participación del conocimiento de la inteligencia estratégica nacional en la etapa de formulación de las directivas de defensa. En este marco, que respeta la normativa que pudimos revisar en el primer capítulo, es de considerar que efectivamente ambos sistemas se complementan e interactúan a través de sus organismos específicos en la formulación de escenarios.

Asimismo, tomamos como fortaleza el reconocimiento del valor propio del conocimiento producido por el Sistema de Inteligencia de la Defensa, conducido por la DINIEM y donde participan los ámbitos específicos de las Fuerzas Armadas de nuestro país. En este sentido, el aporte de la visión civil y militar de la inteligencia se vale por su propias miradas y

aportes “hay otras miradas que de repente, sucede con la inteligencia militar, al tener agregados de defensa en todos los países, por ahí, el agregado se enteró de algo, se supone igual que si la embajada lo sabe, la AFI, también se nutre de eso, pero la mirada militar tiene otro condimento” (Entrevista PUENTE OLIVERA; ANEXO III).

Por último, entendemos que una fortaleza principal en este vínculo reside en las habilidades y en las destrezas de los funcionarios públicos a cargo de la formulación de las directivas. Tal es así que, ante contingencias de naturaleza política, como la carencia de medios o incluso la reserva que supone la producción de un documento de nivel estratégico nacional como lo son las directivas de defensa, es un aporte sustancial el compromiso y la innovación en la gestión que puede imprimirle los responsables de dichas funciones.

En este sentido, tomamos la experiencia de la etapa de formulación de la directiva de 2018 en el Ministerio de Defensa, en tanto,

“en el ámbito de la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico hicimos entre los años 2017 y 2018, todo un trabajo orientado justamente a proponer una directiva de política de defensa nacional salvando los inconvenientes de la falta de voluntad política de reunir el CODENA (...) cómo lo hicimos? como pudimos; qué es esto, desarrollamos nosotros lo correspondiente al ámbito global y al ámbito regional y al ámbito nacional, lo pusimos a consideración de las áreas, tratamos de hacer un mini CODENA, si se me permite el término, se lo mandamos al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Seguridad, a la AFI, a la DNIEM, es decir tratamos de salvar el hecho de que no participaran en la elaboración al no reunirse el consejo y ellos nos hicieron conocer sus opiniones, y de hecho hubo por ahí alguna reunión en donde estuvieron todos pero, en general, nos mandaban observaciones” (Entrevista PIERRI; ANEXO IV).

Sección III.

Conclusiones Parciales del Capítulo II.

2.3.1. Luego de realizado un análisis de cada directiva de defensa, se aprecia en estas un contexto global donde se observa una cantidad de tendencias y posibles amenazas

para los intereses vitales y estratégicos de nuestro país, donde se encuentran más coincidencias que diferencias, o novedades, en las visiones estratégicas exployadas en las directivas de los últimos doce años.

- 2.3.2. Asimismo, podemos observar una coincidencia general sobre el posicionamiento de la República Argentina en un escenario regional que sostiene una Zona de Paz, en tensión con diversas problemáticas –estas varían entre una y otras directivas-. En los tres casos analizados, es central el reconocimiento de la problemática en torno a la Cuestión Malvinas, aunque no es reconocida de forma explícita como una amenaza para la Defensa Nacional.
- 2.3.3. En general, en los tres casos de análisis, se comprueba un vínculo entre el Sistema de Defensa Nacional y el Sistema de Inteligencia Nacional que se puntualiza en el intercambio y el aporte de conocimiento de inteligencia para el establecimiento de las tendencias y riesgos de los escenarios global y regional, que se inscriben en el primer capítulo de las DPDN.
- 2.3.4. Comprobamos, empero, la relación prescriptiva que establecen la legislación de defensa e inteligencia en la República Argentina. Asimismo, comprobamos que se cumple la norma del Ciclo de Planeamiento de la Defensa, aunque de manera parcial –por caso, en la convocatoria del Consejo de Defensa Nacional a la participación en la elaboración del primer capítulo de las directivas de defensa-.
- 2.3.5. En este sentido, el vínculo entre inteligencia y defensa es débil –por diversas circunstancias-, dado que comprobamos una convocatoria al Sistema de Inteligencia Nacional, en particular, el subsistema estratégico militar, aunque en una etapa inicial, sin observarse una continua interacción entre ambos sistemas, como el aporte del conocimiento de la inteligencia en el transcurso del ciclo de planeamiento –que dura, en principio, cuatro años-, en los tres casos que se abordan en esta investigación.

2.3.6. Ante esta situación de un vínculo débil que realiza el Sistema de Inteligencia Nacional en la etapa de formulación de las directivas políticas de defensa, los funcionarios responsables de la política pública de planeamiento generan diversas estrategias para establecer los lineamientos estratégicos de la defensa descritos en los escenarios global y regional. En parte, esa situación representa una fortaleza del Sistema de Defensa Nacional para superar decisiones políticas del máximo nivel estratégico nacional y, así, poder cumplir con el objetivo de la sanción de las directivas.

2.3.7. Por otro lado, el vínculo entre Defensa e Inteligencia nacional excede a las visiones políticas y los posicionamientos ideológicos que cada administración de gobierno imprime en las directivas de defensa analizadas. En este sentido, que el vínculo sea débil se debe en parte a cuestiones de implementación de la política pública de planeamiento estratégico, así como también a la valorización del producto de la inteligencia estratégica nacional como un insumo específico para la elaboración de las Directivas de Política de Defensa Nacional bajo estudio.

CAPÍTULO 3
REFLEXIONES EN TORNO A LAS EXPERIENCIAS ANALIZADAS. POSIBLES
MEJORAS PARA FORTALECER EL APOORTE DE LA INTELIGENCIA
ESTRATÉGICA NACIONAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA PLANEAMIENTO
ESTRATÉGICO DE LA DEFENSA.

Introducción.

En el presente capítulo nos proponemos analizar posibles mejoras para fortalecer la participación de la inteligencia estratégica nacional en el proceso de formulación de las Directivas de Política de Defensa Nacional en cuanto a la determinación de los riesgos y amenazas que son objeto de esta tesis.

Partimos de la concepción que toda política pública necesita de revisiones que, en principio, puedan lograr aportes y mejoras para hacer de estas políticas instrumentos más eficientes y de mayor eficacia para las problemáticas del sector público. De esta manera, nuestra visión se centra en una mirada a partir del análisis normativo del primer capítulo de esta investigación y una compulsa con las experiencias desarrolladas en el segundo capítulo.

También este capítulo se desarrollará en dos secciones. En la Sección I, trataremos una serie de aspectos que resumen observaciones y aportes a modo de sugerencias a partir del análisis crítico de las tres directivas y su implementación. El posicionamiento que describimos en esta sección nos condujo a entender la necesidad de institucionalizar un espacio de trabajo concreto y permanente, que lleve a cabo un seguimiento de las tendencias y amenazas de la defensa, con capacidad de interacción con otros organismos nacionales, siempre junto a los propios del ámbito de la defensa.

Por ello, en la Sección II de este capítulo nos centramos en la figura de la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional –SECODENA–, ámbito de asesoramiento estratégico de las autoridades de la República Argentina en materia de defensa, según prescriben las

normativas vigentes. El razonamiento expresado en los capítulos previos, junto a la consideración de las recomendaciones contenidas en la sección primera, nos lleva a creer que el Estado argentino debe contar con un órgano de trabajo permanente que disponga de los elementos necesarios para asesorar a las autoridades en todo momento, sobre las problemáticas que asolan los escenarios que determinan las políticas de nuestro país.

Sección I. Posibles aportes a partir de la investigación.

En la presente sección, tomamos en consideración los aspectos normativos analizados en el Capítulo I y realizamos una observación crítica a las experiencias concretas de las tres directivas de defensa. De esta manera, formulamos algunas opiniones sobre aspectos que podrían ser considerados para incorporar mejoras a la política pública planeamiento de la defensa en próximas ediciones.

En este sentido, nos interesa resaltar una constante que observamos y es la escasa integración entre áreas y organismos de la gestión pública. Como muestra de ello, aludiremos a los siguientes aspectos:

- a) La continuidad en el aporte de la Inteligencia Estratégica;
- b) El valor de las capacidades del Sistema de Inteligencia de la Defensa;
- c) Integración de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas;
- d) Claridad en los lineamientos estratégicos;
- e) Definición de escenarios;
- f) Importancia de contar con el apoyo de las autoridades políticas.

Veamos, entonces, algunos puntos que señalamos en este sentido.

1. a). La continuidad en el aporte de la Inteligencia Estratégica.

Siguiendo la normativa que pudimos analizar en el primer capítulo, la relación funcional entre los sistemas de defensa e inteligencia nacionales debiera ser una constante para la elaboración de la estrategia de Defensa Nacional. Ahora bien, en la práctica y en función de la investigación realizada, nos encontramos con que este vínculo tuvo una participación inicial en la etapa de formulación de la directiva; mas luego, no volvió a estar presente.

En el mismo sentido, esto se observó en relación a otros organismos –como Cancillería, Seguridad, el Sistema de Inteligencia Nacional, entre otros-. Sin dejar de considerar que cada contexto político de la gestión fue distinto y las decisiones políticas fueron diversas en torno a cómo realizar el planeamiento de la defensa, en los tres casos se realizaron consultas iniciales o de revisión.

En el caso de la primera directiva, la participación del sistema de inteligencia se dio en el marco de la reunión del Consejo de Defensa Nacional y con el fin de producir un documento diagnóstico, que pudo haber sido empleado para la formulación del Capítulo I de la DPDN 2009. De la misma forma, para la actualización de la directiva en 2014, la consulta se realizó en la etapa de formulación del documento a la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar del Ministerio de Defensa; en el caso de 2018 sucedió en igual modo, cuando las autoridades del área ejecutora del planeamiento consultaron a diversos organismos, entre estos, a la Agencia Federal de Inteligencia y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar en las etapas de formulación de la directiva.

De esta forma, entendemos que este es uno de los principales aspectos a considerar, la implementación de una instancia permanente de interacción entre los organismos que tienen obligaciones y responsabilidades en torno al planeamiento, como aquellos que pueden aportar visiones desde una función subsidiaria. Los escenarios globales y regionales pueden variar –o no- en el extenso tiempo que transcurre en la formulación del planeamiento y por esto, quizás, es considerable mantener una colaboración –en los términos de la intersectorialidad-, que sea constante mientras se realiza el planeamiento.

1. b) El valor de las capacidades del Sistema de Inteligencia de la Defensa Nacional.

De acuerdo a lo señalado en el ítem anterior, otro aspecto a considerar reside, posiblemente, en una efectiva integración del ámbito de la inteligencia, en tanto se trata de un “proceso de análisis e interpretación de la información y su transformación en conocimiento (...) un conocimiento que permite evaluar y comprender una determinada situación” (RODRIGUEZ REY: 2016), útil para la toma de decisiones por parte de las autoridades a fin de esclarecer en lo posible el escenario de incertidumbre estratégica.

Desde la sanción de la Ley de inteligencia Nacional, como desde la instauración del sistema de inteligencia del sector de la defensa, conducido por la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, el sector se consolidó con la integración de personal especializado provenientes de las Fuerzas Armadas y del ámbito civil, lo que representa un valor específico que puede ser considerado por las autoridades como un apoyo insustituible para la gestión, como para la formulación del ciclo de planeamiento.

En todo caso, pareciera ser determinante, como se mencionó en el capítulo anterior, la confianza y el valor que la autoridad política le otorga al sistema de inteligencia de la defensa y la utilidad que le asigna a su contribución. Por ello, nuevamente, se advierte la necesidad de institucionalizar espacios de análisis y asesoramiento estables, con orientaciones estratégicas y vínculos interagenciales, como plantea la Ley de Defensa Nacional para la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional (Ley Nro. 23.554; Artículos 11° y 12°).

1. c) Integración de la Dirección General de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, y siguiendo observaciones de los entrevistados y lo que señalamos anteriormente, entendemos que está pendiente la integración al sistema de inteligencia del área específica del organismo asesor técnico militar del Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Es de destacar que la Dirección General de Inteligencia del EMCOFFAA -anterior Jefatura II de Inteligencia- no se encuentra mencionada en la normativa de la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional y su modificatoria, la Ley 27.126, como en las reglamentaciones¹⁷.

En este marco, la Ley 25.520 menciona en el Artículo 10° que “los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas tendrán a su cargo la producción de la inteligencia estratégica operacional y la inteligencia táctica necesarias para el planeamiento y conducción de operaciones militares y de la inteligencia técnica específica”, cuya responsabilidad rectora reside en la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar. En este sentido, “la inteligencia del EMCO hace lo mismo que la inteligencia estratégica

¹⁷ La Resolución del Ministerio de Defensa de la Nación Nro. 1633/2010 establece la estructura orgánica del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en la República Argentina.

militar y se nutre casi de lo mismo; ahí depende de la relación con las fuerzas, porque las fuerzas no se sienten obligadas a darles al EMCO, porque la ley de inteligencia habla de los cuatro (NdA: de las fuerzas y del EMCO) como separados” (Entrevista PUENTE OLIVERA; ANEXO III).

Por otro lado, en la Resolución 381/2006 que establece el Sistema de Inteligencia de la Defensa se menciona al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas como organismo con responsabilidades concretas en la producción de inteligencia estratégica operacional, aún en función de eventuales requerimientos de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (Resolución MD N° 381/2006; Art. 8°). En este sentido, es preciso señalar nuevamente el rol que tiene el EMCOFFAA en tanto es el organismo de mayor nivel de asesoramiento técnico militar del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa de la Nación.

En este marco, el rol que posee el ámbito de inteligencia del Estado Mayor Conjunto podría estar relegado en las prescripciones normativas, situación que no se condice con el nivel estratégico que posee dicho organismo; probablemente esto se deba a la ausencia de claridad sobre las funciones que debiera cumplir en el marco del Sistema de Inteligencia Nacional.

I. d) Claridad en los lineamientos.

Por otro lado, y tomando manifestaciones de uno de los entrevistados, nos posamos sobre la capacidad de gestión en relación a la recolección de información. En este sentido, observamos:

“no ha habido una discrecionalidad y una voluntad de establecer los lineamientos o los intereses o claramente cuáles eran los objetivos que quieren que sean relevados (...) debería ser algo mucho más orgánico, más claramente definido, menos discrecional en el sentido de la persona de turno, sino que esté ligado a una línea de política (NdA: de una política de defensa o un lineamiento estratégico) eso no creo que se esté respondiendo y también es una parte limitante de la producción que se hace después” (Entrevista SALESI; ANEXO II).

En consonancia de los aspectos anteriores, entendemos, se presenta esta observación en torno a la ausencia de lineamientos precisos sobre los asuntos de interés para la defensa y la inteligencia. Esta situación, puede deberse también a la necesidad de contar con una mayor

interacción entre organismos, especialmente, y de igual modo, en relación entre los consumidores y productores de inteligencia, tanto del sistema de defensa como de inteligencia nacionales.

Es de considerar, a partir de la reglamentación de la Ley Nro. 27.126 de modificaciones de la Ley de Inteligencia Nacional, donde se establecen los tres niveles de consumidores/destinatarios de inteligencia estratégico en la República Argentina. En este sentido, el primer nivel, ocupado por el Presidente de la Nación; el segundo nivel, los titulares de los ministerios de Defensa y Seguridad y un tercer nivel, donde se ubican otras dependencias del Estado nacional que necesitaren de la inteligencia estratégica para el cumplimiento de sus funciones (Decreto Nro. 1311/2015, Anexo I, Capítulo I).

Esta observación también es recurrente respecto a la necesidad de precisar con mayor profundidad los intereses estratégicos que persigue la República Argentina o, eventualmente, establecer claramente cuáles son los riesgos y las amenazas que guíen las estrategias sectoriales, en nuestro caso, de la defensa y/o la inteligencia.

Cierto es que pueden existir problemáticas que no deben explayarse en documentos de carácter público como una DPDN, como también ocurre la consideración de otras temáticas que no son exclusivas del ámbito de la defensa o la inteligencia, como pudimos ver en la DPDN 2009 cuando se mencionan las problemáticas agrupadas en las nuevas amenazas. Sin embargo, sí podrían determinarse una serie de posibles evoluciones de las tendencias y amenazas que se inscriben en la apreciación de la situación global y regional, que pudieran representar amenazas para la defensa nacional y que, para ser consideradas en toda su magnitud, quizás es necesario precisar con toda claridad al momento de dar inicio al ciclo de planeamiento de la defensa.

En este sentido, destacamos,

“si yo no defino escenarios en los cuales debería emplear mis fuerzas, yo tampoco voy a entender exactamente de qué manera las tengo que emplear (...) si yo no le defino cuáles son mis amenazas, si las dejo todas en cuestiones genéricas, bueno no contamos con un sistema con un aparato omnipotente como el de que puede ser de otros países que sí tienen recursos de inteligencia para todo” (Entrevista SALESI; ANEXO II).

1. e) La definición de escenarios.

Siguiendo la experiencia relevada de la elaboración de la directiva de defensa publicada en 2018, parece interesante la posibilidad de la construcción prospectiva de escenarios a partir de las orientaciones que establecen de manera pública las autoridades de la defensa. Esta experiencia, entendemos, podría valerse del apoyo de diversos organismos, entre estos, el vital conocimiento de la inteligencia estratégica nacional.

Tal como se señaló anteriormente, la formulación de la DPDN 2018 se inició en el Ministerio de Defensa de la Nación, en las áreas que tienen dicha responsabilidad; luego, la directiva se finalizó en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Sin embargo, en la etapa inicial, las autoridades de defensa consideraban el siguiente diagnóstico,

“...todas las DPDNs que, en general conozco, adolecen de dos graves problemas, uno tiene que ver con el sistema de planeamiento, y es el hecho que no se trabaja con escenarios futuros, lo que se trabaja es con lo que hay, con los escenarios del presente, es decir se describen situaciones, lo que pasa en el ámbito global, regional y en la Nación, y no hay un análisis del futuro o de los futuros como corresponde” (Entrevista PIERRI; ANEXO IV).

El establecimiento de escenarios, según se sugiere, se ubicaría temporalmente de manera inmediata posterior al dictado de la Directiva de Política de Defensa Nacional, con anterioridad al inicio del planeamiento estratégico militar que debe llevar a cabo el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Actualmente, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene, entre las misiones que le corresponden según el Decreto 1729/2007, la orientación del planeamiento estratégico militar, en función de los escenarios establecidos en la directiva de defensa. Para ello, contará con la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar; luego, en una serie de documentos elaborados por el propio organismo, en la *Apreciación y Resolución Estratégica Militar*, tendrá que proceder a identificar “de manera precisa las tendencias de la misma, los riesgos y las amenazas militares actuales a los intereses nacionales y, de ser factible, también las eventuales para el mediano y largo plazo” (Decreto 1729/2007; Artículo 8°).

De este modo, y como bien señala la norma, la potestad de definir escenarios reside en los funcionarios del EMCOFFAA, cuya tarea es interpretar los escenarios para la defensa a

partir de los lineamientos y apreciaciones que establecieron funcionarios políticos en la DPDN. Así, aún con permanentes intercambios entre el ámbito ministerial y el militar -la denominada recurrencia, en términos de consultas entre el planeamiento de la defensa y el propio militar-, en el presente la responsabilidad de construir los escenarios corre por cuenta del ámbito militar.

Entendemos que la definición de escenarios esta sería una excelente oportunidad para la participación de la inteligencia estratégica nacional, para dar su apoyo, así como también disponer de lineamientos claros para la formulación de nuevos requerimientos de información y orientaciones para la producción de conocimiento específico de inteligencia.

1. f) La importancia de contar con el apoyo de las autoridades políticas.

Siguiendo la posición sobre la integración de los actores y los organismos que tienen responsabilidad en el caso específico de la formulación de las directivas de defensa -y en la oportunidad del establecimiento de los riesgos, tendencias y amenazas que analizamos en esta investigación-, consideramos necesario poder afirmar un aspecto importante en la política del planeamiento de la defensa, la construcción de consensos políticos en torno a la defensa nacional y los desafíos que esta afronta.

Tal es así que, haciendo referencia al capítulo segundo de esta tesis, podemos mencionar que en el caso de la primera directiva de defensa del año 2009 se cumplió con la participación del Consejo de Defensa Nacional, que tiene un rol definido en la normativa del planeamiento estratégico según establece el Decreto N° 1729/2007 en la consideración de los escenarios de la Defensa Nacional. Sin embargo, esta participación de este órgano estratégico de la defensa no se realizó en las directivas posteriores.

La razón por la cual señalamos esta circunstancia es la idea de puntualizar en la necesidad que las decisiones en materia de defensa cuenten con el acompañamiento por parte de las fuerzas políticas que pudieran -o que les correspondiere- tener injerencia en esta política pública. Por caso, las fuerzas políticas que debieran integrar el Consejo de Defensa Nacional son las representaciones de la mayoría y la primera minoría de ambas cámaras del Poder Legislativo nacional, es decir, legisladores nacionales en tanto “autoridades de la

Nación”, como establece la Constitución Nacional (Constitución de la Nación Argentina, Segunda Parte. Autoridades de la Nación).

De esta manera, la participación de representantes políticos podría darle solidez a las visiones y apreciaciones que se instauran en un documento estratégico que define -y valida en última instancia- la política de defensa y la política militar de una administración de gobierno por un período de, al menos, cuatro años. Por otro lado, este compromiso que surge de la convocatoria a la participación contemplada en el marco del Consejo de Defensa Nacional, también convoca al eventual acompañamiento en materia legislativa, en los asuntos presupuestarios, el consenso en torno a los proyectos de Ley que fuera necesario abordar, como todo otro aspecto que necesitase del consenso político.

De las consideraciones que pudimos realizar más arriba, podemos destacar un tema central relacionado con nuestra hipótesis de investigación; en tanto pudimos comprobar la participación del Sistema de Inteligencia Nacional a través del conocimiento de la inteligencia estratégica en la etapa de formulación de las directivas de defensa nacional analizadas, este vínculo fue inicial, de consulta; más luego, no se mantuvo constante en el desarrollo del planeamiento de la defensa.

En este sentido, entendemos que sería una posible mejora a esta política pública planeamiento estratégico de la defensa, la institucionalización permanente de un ámbito de trabajo constante, que estuviera en condiciones de disponer de la actualización y, eventualmente, de correcciones o incorporaciones de las tendencias identificadas por los funcionarios a cargo de la elaboración del planeamiento estratégico en el nivel ministerial. Por esto, creemos que una instancia institucional, contemplada en la Ley de Defensa Nacional Nro. 23.554 como en el Decreto Reglamentario Nro. 727/2006 como lo es la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional, podría ser el espacio de trabajo permanente de los diversos organismos que participan del CODENA, para llevar las tendencias y sucesos principales de los escenarios global y regional de manera constante y, así, poder disponer, los funcionarios, de un diagnóstico preciso de la situación, como insumo de futuras directivas y para asesoramiento permanente para la toma de decisiones.

Como adelantamos en la introducción a este capítulo, es de lo que tratará la segunda sección.

Sección II. La centralidad de una organización específica y permanente: el CODENA.

La Secretaría del Consejo de Defensa Nacional -SECODENA-, sea por la integración que dispone la legislación de organismos del mayor nivel estratégico nacional como por las misiones que posee, tiene una relevancia trascendente como potencial órgano de asesoramiento del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa de la Nación, así como también de otras autoridades políticas y militares del Estado, del mismo modo pudimos analizar en el Capítulo I de esta investigación. Asimismo, este ámbito institucional se encuentra establecido en la legislación vigente, en una Ley de la Nación y en el decreto reglamentario; resta la decisión política de ponerlo en funcionamiento y mantenerlo como órgano de trabajo permanente.

Por su parte, el CODENA encuentra en el Ministerio de Defensa el ámbito de trabajo del consejo, donde reside la Secretaría -la SECODENA- y ejerce su misión central en tanto asistir y asesorar al titular del Poder Ejecutivo nacional en los asuntos que contempla el planeamiento de la defensa “la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra así como también en la adopción de las estrategias, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución” (Ley 23.554; Art. 12).

Asimismo, siguiendo el texto de la Ley de Defensa Nacional, el CODENA posee un máximo nivel estratégico, en tanto es conducido por el Presidente de la Nación y lo integran el Vicepresidente de la Nación, la totalidad de los ministros del Gabinete nacional, el titular del organismo rector del Sistema de Inteligencia Nacional y los presidentes de las Comisiones de Defensa de las cámaras legislativas del Congreso de la Nación junto a dos integrantes adicionales, un legislador por la mayoría y otro legislador por la primera minoría (Ley 23.554; Art. 14). Aún con esta extensa composición de un indubitable nivel político, los jefes militares tanto del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas como de cada una de las fuerzas sólo pueden ser convocados a consideración del titular del Ministro de Defensa, así como la participación de especialistas u otras autoridades, a decisión del Presidente de la Nación.

En el mismo sentido, la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional que obra por el Decreto 727/2006, profundiza el rol y las funciones que tiene el Consejo de Defensa Nacional. Allí se establece que el CODENA se constituye como la “principal instancia de asistencia y asesoramiento al Presidente de la Nación en el análisis de los lineamientos básicos de la política de defensa nacional a través del diseño y elaboración de informes, evaluaciones, dictámenes y/o proyectos para la determinación de situaciones de riesgo potencial que puedan afectar la soberanía y la integridad territorial” (Decreto 727/2006, Considerandos).

En esa línea, el decreto establece que el CODENA debe ser un órgano de trabajo permanente, con residencia en la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional, el SECODENA, siendo que la estabilidad de este órgano relevante tenderá a un aspecto que consideramos como central “la continuidad y sistematicidad en el abordaje de los temas de competencia de dicho Consejo” (Decreto 727/2006, Considerandos).

Por su parte, la integración del SECODENA se realizará a instancias de la designación de un representante por cada integrante del CODENA, así como para el cumplimiento de sus tareas, los integrantes de la secretaría tendrán acceso a “toda aquella información o documentación atinente a los trabajos que se le encomienden” (Decreto 727/2006, Considerandos).

Las competencias del Consejo de Defensa Nacional.

Siguiendo el Decreto 727/2006, el CODENA tiene como misión principal asesorar al titular del Poder Ejecutivo nacional en los lineamientos fundamentales de la política de defensa nacional, a través del “diseño y elaboración de informes, evaluaciones, dictámenes y proyectos periódicos y especiales para la determinación de situaciones de riesgo que puedan afectar la soberanía e independencia nacional, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución” (Decreto 727/2006, Art. 4°).

Mientras tanto, la convocatoria a la reunión del Consejo de Defensa Nacional es atribución exclusiva del Presidente de la Nación –respecto a los integrantes institucionales, mientras

debiera funcionar de forma permanente la Secretaría del CODENA en el ámbito del Ministerio de Defensa-, así como los requerimientos que este pudiera solicitar al consejo. Entre estos, el titular del Ejecutivo nacional podrá solicitar la formulación de un “diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional, en el que se deberán especificar y describir actores, situaciones y tendencias que, ya sea en el plano regional y/o global, puedan interesar a la defensa nacional” (Decreto 727/2006, Art. 6°), así como el consejo podría proponer una metodología de trabajo conjunto con diversas áreas de la Defensa para llevar a cabo proyectos y propuestas para abordar las problemáticas y desafíos del sector.

Asimismo, es el Ministerio de Defensa el organismo que tendrá la responsabilidad de la elaboración como de la actualización de dicho diagnóstico, para lo cual podrá solicitar la colaboración y el aporte de otros organismos relacionados a la Defensa Nacional, para lo cual contará con la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional como ámbito de coordinación operativo-funcional. Así, la SECODENA podrá establecer grupos de trabajo específicos, de integración interinstitucional, a fin de “elaborar informes y/o documentos especiales” (Decreto 727/2006, Art. 9°).

En este marco, el decreto establece,

“la SECODENA podrá solicitar a cualquier dependencia del sector público nacional la información y los antecedentes que estime necesarios para el cumplimiento de las labores asignadas, quienes estarán obligados a suministrarla en el plazo que se les indique. También podrá solicitar información a cualquier dependencia de la administración provincial y/o municipal” (Decreto 727/2006, Art. 9°).

De igual modo, la SECODENA coordinará los grupos de trabajo, como el seguimiento y la obtención de información sobre las temáticas y los estudios que se realicen en su ámbito, y proponer al Consejo de Defensa Nacional las propuestas y conclusiones de sus asuntos.

En este marco, pareciera advertirse la necesidad de instituir de manera permanente un ámbito de trabajo como la SECODENA a fines de mantener líneas de trabajo y análisis que puedan ser insumos para el asesoramiento de máximo nivel estratégico como lo son los

organismos integrantes del Consejo de Defensa Nacional. Así, entendemos como de importancia la estabilidad y la continuidad de posibles ejes de trabajo, orientados por directivas que emanen de las autoridades políticas de la defensa y que mantengan un estado actualizado y con un valor específico logrado por el conocimiento de los temas y la integración de otros conocimientos, como el propio de la inteligencia estratégica nacional.

De por sí, la SECODENA posee amplias facultades para interactuar y consultar con otras áreas de la Defensa Nacional, como con otros organismos, incluso de niveles provinciales y municipales, un alcance de una considerable amplitud para un espacio de trabajo de un ámbito sensible del Sistema de Defensa Nacional, por el nivel de asesoramiento que este tiene. Por esto, poder aprovechar las oportunidades para alcanzar conocimientos actuales sobre las tendencias y amenazas que asolan al sistema internacional, que determinan la situación de incertidumbre estratégica global y regional, podría ser un apoyo sustancial para las autoridades que tienen a su cargo la formulación de las directivas de defensa, como el adecuado asesoramiento de los integrantes del Consejo de Defensa Nacional.

El devenir de la SECODENA.

Este ámbito de trabajo y asesoramiento tuvo lugar y desempeñó sus funciones en años recientes. Hacia el inicio de la política de planeamiento estratégico de la defensa, en particular, desde que el Presidente de la Nación convocó formalmente al Consejo de Defensa Nacional en septiembre de 2006, la SECODENA se constituyó en el ámbito de la entonces Subsecretaría de Asuntos Técnicos Militares del Ministerio de Defensa de la Nación.

Allí desarrolló las tareas de su competencia a fin de conformar el documento que el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas encomendó, el Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional. Cumplida la misión, la Secretaría del CODENA limitó sus funciones; más tarde, en los sucesivos procesos de planeamiento, al no convocarse al Consejo de Defensa Nacional, este organismo no fue nuevamente reconstituido; sus funciones fueron *ad hoc*, por una única vez.

En este marco, entendemos que es necesario poder instituir la SECODENA de manera permanente en el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación, con el fin de disponer de un espacio de trabajo estable que pueda realizar los seguimientos y actualizaciones de las tendencias y amenazas que se desprenden de las DPDN, como también advertir nuevas situaciones, como recibir otro tipo de orientaciones por parte de las autoridades de la defensa, entre las variadas otras funciones que tiene esta Secretaría. En este sentido, la estabilidad en el tiempo, la interacción de las autoridades y analistas con otros organismos y la integración de conocimiento de diversas miradas, podrían enriquecer el proceso de la toma de decisiones para con la política pública planeamiento de la defensa.

Sección III. Conclusiones parciales del Capítulo III.

- 3.3.1. Es fundamental considerar que el mantenimiento de la política pública denominada planeamiento estratégico de la defensa debería constituir un consenso estable entre las sucesivas administraciones de gobierno. De ahí en adelante, toda propuesta es pasible de ser considerada.
- 3.3.2. En este marco, parece advertirse una realidad que es endémica en el Estado argentino, la falta de conexión entre organismos de gobierno. Incluso en el plano interno, es una problemática que limita el conocimiento específico y las políticas públicas que cada área del Estado posee y genera para cumplir sus funciones.
- 3.3.3. Las experiencias que se aprecian en políticas interagenciales -la más notoria es, sin lugar a dudas, el esfuerzo que los organismos del Estado nacional, los estados provinciales y locales de la República Argentina realizaron en el marco de la emergencia sanitaria de la pandemia del COVID-19-, demuestran que la sinergia entre áreas arroja resultados positivos; potenciando la suma de cada parte en un esfuerzo colectivo donde cada área presenta su *expertise* y mejora enormemente el objetivo buscado, sin embargo, es necesaria una decidida orientación estratégica y política para que esto suceda.

- 3.3.4. En este trabajo, afirmamos tal situación, depende en gran parte que la decisión sea clara y firme. La necesidad de interactuar entre organismos antecede al objetivo central del planeamiento estratégico de la defensa, el cual es la mejor apreciación posible de los escenarios futuros para la defensa nacional.
- 3.3.5. Asimismo, es fundamental que el instrumento del Consejo de Defensa Nacional sea implementado en el mayor alcance posible. Este organismo, constituido con un nivel político extraordinario para el Estado argentino, posee misiones y funciones que son verdaderamente importantes para la gestión de la defensa. Del mismo modo, como mencionamos anteriormente, este órgano se encuentra instituido por Ley de la Nación con su correspondiente reglamentación, de modo que sería necesario disponer de la decisión política para darle lugar, con los recursos y personal necesario de un organismo de nivel estratégico.
- 3.3.6. En cuanto al aporte del Sistema de Inteligencia Nacional en la etapa de formulación de las Directivas de Política de Defensa Nacional entendemos que, por su propio valor, en todas las experiencias fue solicitada su participación más allá de una cuestión de implementación de la política. Sin embargo, esta participación no fue sostenida quizás porque simplemente se cumplió con lo que prescribe la norma y no por el valor estratégico que la inteligencia estratégica debe otorgar en cada momento del planeamiento de la defensa, en nuestro caso, sino en cada oportunidad en que se deba asumir la toma de decisiones.
- 3.3.7. En este marco, y sobre la propia política planeamiento de la defensa, tomamos un aporte que consideramos por demás interesante, basado en la experiencia que realizó la gestión en el área de planeamiento para la DPDN de 2018, la construcción de los escenarios de la defensa a partir de las

tendencias y amenazas incluidas en el Capítulo I de las directivas. Entendemos en este aspecto la necesidad de que las autoridades políticas asuman una responsabilidad tras la sanción de las DPDN, en el momento inmediatamente anterior al inicio del planeamiento militar, a cargo del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Esta decisión de las autoridades civiles a cargo de la defensa nacional tiene necesariamente un carácter y una responsabilidad política, dado que interpretar de manera concreta amenazas para nuestro país se realiza a partir de las concepciones sobre las tendencias que influyen en el mundo y en la región que una administración de gobierno concibe para su gestión. En este sentido, trasladar esta interpretación a los funcionarios del EMCOFFAA puede no ser suficiente para dar un alcance completo a las problemáticas que observa el Poder Ejecutivo Nacional.

CONCLUSIONES GENERALES.

La presente investigación de tesis se guió a través de un Objetivo General, cuya intención era comprobar el vínculo que existe en el Sistema de Inteligencia Nacional y su producto específico, la inteligencia estratégica, en la etapa de formulación de las Directivas de Política de Defensa Nacional de la República Argentina, entre los años 2009 y 2018. En este marco, abordamos la política pública denominada Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, implementada por las autoridades del Poder Ejecutivo nacional desde el año 2007.

En este sentido, nos interesó indagar sobre qué mecanismos y cuáles herramientas propios del Sistema de Inteligencia Nacional emplearon las autoridades políticas de la Nación y los decisores políticos del Ministerio de Defensa de la Nación para configurar los escenarios globales y regionales y, en particular, para establecer los riesgos y las amenazas a los intereses nacionales, que pudieran ser pertinentes al Sistema de Defensa Nacional. De tal forma, centramos nuestro análisis e investigación en una etapa inicial del Ciclo de Planeamiento, cuál es la de la formulación de la Directiva de Política de Defensa Nacional.

Asimismo, partimos de una revisión teórica respecto del contexto global y regional que atraviesa la República Argentina como estado partícipe del sistema internacional. De esta manera, consideramos un estado de incertidumbre estratégica general en materia de seguridad internacional en el Siglo XXI, a través del cual, gran parte de las amenazas y problemáticas tradicionales para los Estados conviven con nuevos tipos de agresores y riesgos que inciden en la necesidad de agudizar la comprensión de un mundo en constante cambio.

Tal es así que entendemos el rol protagónico que posee la inteligencia estratégica para aportar la comprensión de lo que sucede en el mundo, en la región, los actores y sus capacidades, entre muchas otros posibles aportes en forma del conocimiento de la inteligencia, que los decisores políticos emplean para el diseño de las políticas

públicas como, en nuestro caso, en el establecimiento de las estrategias de la Defensa Nacional.

Por tanto, nuestra investigación propuso realizar una revisión crítica de los procesos de formulación de las directivas políticas de defensa que fueron aprobadas por el Poder Ejecutivo Nacional en los años 2009, 2014 y 2018. Pudimos observar a través análisis bibliográfico, como de técnicas cualitativas de investigación, como entrevistas realizadas a protagonistas de los periodos analizados, que cada experiencia fue distinta a la anterior, así como también lo fueron los contextos políticos en los que se desarrollaron estos documentos estratégicos de la defensa.

En esa línea de trabajo, indagamos y comprobamos la efectiva participación de la inteligencia estratégica en la toma de decisiones por parte de las autoridades políticas y los funcionarios del Ministerio de Defensa de la Nación, organismo ejecutor del planeamiento estratégico de la defensa en nuestro país, junto al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Así, tuvimos como hipótesis de la presente tesis afirmar que, en el contexto presente de incertidumbre estratégica, una mayor y continua integración y coordinación entre los organismos de inteligencia y de defensa nacional a través de la provisión de inteligencia podrá mejorar las apreciaciones de los escenarios de defensa y seguridad global y regional de las futuras Directivas de Política de Defensa Nacional de la República Argentina.

De tal forma, avanzamos con el primer Objetivo Específico, cual fue el análisis de las normas legales que dan lugar al Sistema de Defensa e Inteligencia nacionales y al Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, como identificamos a los actores de cada sistema en el marco del ciclo de planeamiento, en ocasión de la formulación de las DPDN.

En este sentido, a través del análisis de las leyes de defensa nacional y de inteligencia nacional advertimos una referencia inequívoca a la vinculación entre los Sistemas de Defensa e Inteligencia. Esta relación prescribe a partir de la Ley de Defensa Nacional, sancionada en 1988, donde establece que el aporte de la inteligencia será

empleado en la formulación de la “estrategia nacional de defensa”, según se establece en la Ley de Defensa Nacional (Ley Nro. 23.554, Art. 15°).

Del mismo modo, la Ley de Defensa Nacional (1988) integraba a los organismos de inteligencia en el Consejo de Defensa Nacional donde, desde entonces, participa el máximo nivel organizacional de inteligencia en nuestro país y, consiguientemente, la totalidad del Sistema de Inteligencia.

Unos años posteriores, en 2001 y con la sanción de la Ley de Inteligencia Nacional Nro. 25.520, el vínculo entre Defensa Nacional e Inteligencia se refuerza con mayor precisión. En esta norma, la inteligencia que emplea el Sistema de Defensa Nacional se orientará a dilucidar los riesgos, amenazas y problemáticas relacionadas a eventuales agresiones externas militares protagonizadas por terceros Estados contra la República Argentina y el organismo a cargo de esta misión se materializa en la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar.

Asimismo, pudimos identificar en la revisión normativa la naturaleza de la DINIEM, en tanto es un organismo propio del Sistema de Inteligencia Nacional, aunque depende orgánicamente del Ministerio de Defensa de la Nación, a su vez, una dependencia ejecutiva propia del Sistema de Defensa. Por otro lado, la DINIEM es el organismo rector del Sistema de Inteligencia de la Defensa, el cual coordina, por sus propias directivas de inteligencia, a los organismos subordinados del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y los específicos de cada fuerza.

De igual modo, en materia del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, observamos que esta política pública se orienta a la formulación estratégica de la política de defensa nacional, como del planeamiento estratégico militar y el diseño del Instrumento Militar en el corto, mediano y largo plazo. En este marco, el ciclo se inicia con un documento sectorial, la DPDN, el cual establece los lineamientos y las orientaciones para el planeamiento estratégico y militar de la defensa.

Estas directivas, empero, establecen definiciones en torno a los riesgos, amenazas y problemáticas que los decisores políticos, el Presidente de la Nación en tanto

Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y los funcionarios del Ministerio de Defensa de la Nación, determinan como problemáticas que pudieran afectar los intereses vitales y estratégicos de la Nación argentina, pasibles de ser considerados en la estrategia de defensa nacional.

De esta forma, y en el marco de nuestro primer objetivo, pudimos comprobar una vinculación normativa entre los Sistemas de Defensa y de Inteligencia argentinos y, en especial, en el abordaje de una tarea central: aportar el conocimiento de la inteligencia estratégica necesario para el establecimiento de la estrategia de defensa nacional del Estado nacional, en este caso, para conformar la Directiva de Política de Defensa Nacional.

Analizado el marco normativo, la investigación avanzó en los casos concretos bajo estudio, las tres directivas de defensa de 2009, 2014 y 2018. De esta forma, pudimos establecer una vinculación efectiva entre los actores del Sistema de Inteligencia Nacional y los decisores de la política pública del planeamiento estratégico de la defensa en ocasión de la formulación de las directivas de defensa nacional.

A propósito de esta búsqueda en nuestra tesis, fijamos cumplir el segundo objetivo específico de nuestro trabajo, a fines de observar la participación de la inteligencia estratégica en la etapa de formulación de las directivas en cada una de las tres experiencias, así como intentar comprender la intensidad de ese vínculo y, en torno a ello, identificar debilidades y fortalezas.

Sin embargo, las tres experiencias analizadas tuvieron sus diferencias. Por un lado, encontramos una constante en las tres directivas relacionada con la participación y las consultas para con el Sistema de Inteligencia Nacional y, en segundo orden, observamos disimilitudes en el empleo del conocimiento de la inteligencia estratégica.

En primer lugar, nuestra investigación comprobó una participación efectiva de los actores y el producto de la inteligencia estratégica del Sistema de Inteligencia

Nacional en cada uno de los casos que fueron analizados, las directivas 2009, 2014 y 2018. En este sentido, pudimos comprobar el objetivo general de la investigación.

En el caso de la primera directiva, sancionada en noviembre de 2009, el proceso de formulación de la DPDN contó con el aporte que produjo el Consejo de Defensa Nacional, convocado por parte del Presidente de la Nación con el fin de confeccionar el Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional, documento que pudo haber sido empleado para la identificación de los riesgos y amenazas en los escenarios global y regional en el capítulo primero del documento estratégico. En tal sentido, el Sistema de Inteligencia nacional, que participa del CODENA a través del máximo organismo de inteligencia, fue involucrado, consecuentemente, en la formulación de la DPDN.

En igual modo, en la actualización de la DPDN sancionada en diciembre de 2014, la participación del Sistema de Inteligencia se circunscribió al organismo específico de la inteligencia de la defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, asimismo, organismo rector del Sistema de Inteligencia de la Defensa y de los organismos subordinados de las Fuerzas Armadas. La DINIEM fue consultada en sus apreciaciones sobre tendencias, riesgos y amenazas en ocasión de la formulación de la directiva.

Lo mismo sucedió en el caso de la DPDN 2018, sancionada en julio de 2018. En la etapa de formulación de la directiva, los funcionarios del Ministerio de Defensa de la Nación realizaron las consultas sobre apreciaciones tanto a la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, como con el organismo rector del sistema de inteligencia, la Agencia Federal de Inteligencia. Las consideraciones fueron adoptadas, a posterior, como parte de las apreciaciones que se establecieron en la tercera directiva de defensa.

Como pudimos observar en los capítulos precedentes, en los casos de las directivas 2014 y 2018, el Consejo de Defensa Nacional no fue convocado para cumplir su rol de asesoramiento contemplando en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Sin embargo, y en segundo orden, en las tres experiencias analizadas, la intervención que se le dio al Sistema de Inteligencia Nacional, en tanto la participación en el establecimiento de los riesgos y amenazas para el Sistema de Defensa, se ubicó en una etapa inicial, en oportunidad de las consultas e intervenciones previas a la sanción de las directivas por parte del Presidente de la Nación. Luego, ese vínculo entre inteligencia estratégica y planeamiento no se comprobó de manera continua, lo que podría haber redundado en correcciones de las apreciaciones o en eventuales modificaciones de los escenarios, tal como plantea la propia normativa del Ciclo de Planeamiento de la Defensa, que considera el dinamismo de la realidad para efectuar cambios en el planeamiento.

Este hecho es de consideración en nuestra investigación, dado que contrasta tanto con nuestro marco teórico, donde entendemos que la situación de incertidumbre estratégica imperante puede reducirse con el empleo de la inteligencia estratégica, entre otras herramientas. Del mismo modo, afirma nuestra hipótesis, en tanto entendemos que una permanente integración entre ambos sistemas, Defensa e Inteligencia, podría contribuir a mejorar la identificación de las problemáticas que en el corto, mediano y largo plazo pudieran afectar a los intereses de la Nación argentina.

Asimismo, pudimos observar cómo los funcionarios responsables del planeamiento estratégico de la defensa, ante el débil vínculo entre ambos sistemas, recurren a diversas herramientas para conformar los escenarios estratégicos de tendencias y riesgos y amenazas. En esto, pudimos comprobar una decidida fortaleza en el Sistema de Defensa Nacional, en tanto la implementación de estrategias innovadoras para la gestión de la política pública del planeamiento de la defensa.

En este marco de revisión de las tres experiencias de formulación de las DPDN, pudimos conformar algunas reflexiones que, entendemos, podrían ser parte de posibles mejoras al momento de iniciar un ciclo de planeamiento. En el capítulo tercero, tal como nos planteamos en nuestro último objetivo específico, evaluamos posibles mejoras para enriquecer la dinámica de trabajo y afianzar esta política

pública del sector de la Defensa Nacional, y consideramos, entre estas: los aportes regulares de la inteligencia estratégica; la valorización de las capacidades del Sistema de Inteligencia de la Defensa; la integración del ámbito de inteligencia del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; la necesidad de poseer claros lineamientos y escenarios estratégicos y una reflexión sobre el rol de las autoridades políticas para con la inteligencia.

Asimismo, pudimos abordar la importancia de un ámbito institucional, la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional, instituido en la Ley de Defensa Nacional Nro. 23.554. La SECODENA, por su misión y por sus alcances, podría cumplir el rol de articulación entre el Sistema de Defensa e Inteligencia nacional, junto a otros organismos nacionales, y con la correspondiente participación e involucramiento por parte del Poder Legislativo Nacional.

El CODENA se constituye como el principal asesor del Presidente de la Nación y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas en los aspectos relacionados con el planeamiento de la Defensa Nacional en la República Argentina. En particular, la misión del organismo asesora al máximo decisor estratégico en la determinación de las estrategias, la preparación de planes y acciones tendientes a la organización de la defensa frente a posibles agresores militares externos.

Asimismo, destacamos su composición, no únicamente integrado por los organismos propios de la defensa, sino por la totalidad de las agencias que conforman el gabinete del Poder Ejecutivo Nacional, entre estas, la máxima autoridad del Sistema de Inteligencia Nacional y los titulares de las comisiones legislativas de Defensa Nacional. En este sentido, tomamos aquellas consideraciones que planteamos respecto a la intersectorialidad, en cuanto a la integración de diversos espacios institucionales de la gestión del Estado para intervenir en problemáticas complejas, a partir de los aportes que cada expertise y capacidades pueden brindar al conjunto.

De hecho, entre sus funciones, se cuenta la de ejercer una continuidad en los asuntos que debe llevar el CODENA –la determinación de las problemáticas que son propios

de la Defensa Nacional- de manera sistemática. Es en la Secretaría del CODENA donde se materializa este ámbito permanente de trabajo, compuesto por las agencias estatales de nivel estratégico nacional, para mantener una actualización permanente sobre las tendencias, riesgos y amenazas que deben considerar los decisores estratégicos para mantener una estrategia de defensa en consideración del contexto de incertidumbre estratégica que presenta la realidad global y regional.

Para ello, la SECODENA cuenta con la posibilidad de establecer grupos de trabajo de composición interinstitucional, con la capacidad para solicitar informaciones y antecedentes a toda institución pública nacional, provincial y municipal que pudiera necesitar. Es decir, un alcance pertinente en sus funciones para el cumplimiento de sus objetivos de asesoramiento al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas en los asuntos de la defensa del Estado.

Entendimos, en el transcurso de la investigación, que una instancia como la SECODENA podría ser un espacio que sintetice un proceso regular de trabajo, con personal estable, responsables por partes de las instituciones integrantes del CODENA, que pudiera sostener un desarrollo y seguimiento de las principales temáticas de interés de la Defensa Nacional, lo que involucra necesariamente al planeamiento estratégico de la defensa, como una posible mejora a reducir la incertidumbre estratégica en la que se desenvuelven los escenarios que atraviesa nuestra sociedad y el país.

En todo caso, la revisión de lo actuado hasta aquí, nos permite concluir respecto de la hipótesis de investigación, la cual damos por afirmativa. De acuerdo a esto, podemos afirmar que la progresiva y permanente integración de los Sistemas de Defensa e Inteligencia de la República Argentina, en el marco de la política pública planeamiento de la defensa, aportará a los tomadores de decisiones mayores herramientas a través del conocimiento propio de la inteligencia para la definición de los escenarios estratégicos de orden global y regional, en el entorno de incertidumbre estratégica que atraviesa el Siglo XXI.

En definitiva, es probable que el aporte constante de la inteligencia estratégica redunde en mejores Directivas de Política de Defensa Nacional, como en el consiguiente inicio de cada ciclo de planeamiento por venir.

En este marco, también entendemos la importancia de continuar afirmando la conducción política en los asuntos de la Defensa Nacional. En esto, el planeamiento estratégico de la defensa representa un caso positivo en este sentido.

Como política pública sectorial de la Defensa Nacional, el planeamiento de la defensa se instauró a partir de 2007, en el contexto de una serie de definiciones normativas que se dieron en aquellos años. Algunas de estas normas –como el caso concreto del Decreto Nro. 727/2006, reglamentario de la Ley de Defensa- no quedaron exentas de los apoyos y las críticas a favor o en contra de tales decisiones políticas, según el posicionamiento desde donde se advirtiera el debate.

De hecho, en la continuidad de la conducción del Estado argentino, y tras el cambio de administración a partir de 2015 luego de doce años de un gobierno del mismo signo político, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional se mantuvo como política pública, aún con reservas, pero rescatando el valor de la herramienta del planeamiento. Tal es así, que las experiencias de las tres directivas y los ciclos posteriores de planeamiento –aún con todas las diferencias que observamos anteriormente, como aquellas que seguramente quedan en la memoria de sus protagonistas-, fueron procesos similares, con modificaciones concretas y diversas innovaciones para suplir carencias puntuales, como mencionamos.

Asimismo, se mantuvo una característica del Ciclo de Planeamiento que fue la del trabajo mancomunado entre el ámbito civil del Ministerio de Defensa junto con el ámbito militar del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Esta política pública, provechosamente, se formuló e implementó, desde 2007, a través de una gestión unificada entre civiles y militares, lo que nosotros entendemos como un gran logro para el sector de la Defensa Nacional.

Pero así como encontramos un aspecto positivo en la continuidad de una política pública como la analizada, también pudimos identificar aspectos que posiblemente puedan mejorarse para hacer más eficiente al planeamiento. Y aquí corresponde señalar que la conducción política de la defensa, los funcionarios y técnicos políticos designados como responsables del planeamiento, deban ejercer con mayor rigurosidad sus funciones, como aludimos anteriormente, precisando los escenarios, las amenazas, las tendencias, asumiendo la responsabilidad que le corresponde al funcionario político en la gestión pública de decidir las orientaciones estratégicas sobre la Defensa Nacional.

En igual modo, la capacidad política de poder cumplir con los resultantes de los ciclos de planeamiento, los planes de capacidades militares, PLANCAMIL, al que arriban de forma consensuada los niveles estratégicos militar y nacional, el EMCOFFA y el MINDEF, respectivamente.

Por cuanto el planeamiento estratégica de la defensa, con sus años de vigencia – insistimos en la sanción de las tres directivas sancionadas en 2009 2014 y 2018 es un proceso político e institucional que determina, como resultado, qué tipo de capacidades militares pueden mejorarse o incorporarse para que el Instrumento Militar de la Nación se encuentre en suficiencia para enfrentar los desafíos del mediano y largo plazo.

Por estos motivos, entendemos la importancia que tiene esta política pública, porque en parte puede –y debe- orientar los programas de modernización y adquisición de equipamiento militar, los planes de formación del personal de las Fuerzas Armadas y del ámbito civil, los planes de desarrollo de tecnología y ciencia, el desarrollo de infraestructura militar, entre tantos otros factores que determinan la Defensa Nacional en nuestro vasto territorio nacional. Así, entendemos, desde el punto de partida de la política pública del planeamiento –cual es la formulación de la Directiva de Política de Defensa Nacional y su sanción por parte del Presidente de la Nación-, como en el avance del ciclo, esta tarea debe realizarse con mayor rigurosidad, con mayor profesionalismo, con mayor intersectorialidad, para intentar reducir, en lo que

sea posible, el escenario incierto que nos presenta el sistema internacional del presente, como el del futuro, que será determinante para las próximas generaciones de argentinos.

BIBLIOGRAFIA

Publicaciones

ANZELINI, L. (Noviembre, 2012). Hacia el efectivo gobierno político de la defensa: el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011). Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo, 14-16 de Noviembre de 2012. Consultado el 28 de Febrero de 2022. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1677/ev.1677.pdf

ANZELINI, L.; POCZYNOK, I.; ZACARIAS, M. I. (2017) Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia 1983-2015. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. ISBN 978-987-4092-083 1. Consultado el 28 de Febrero de 2022. Disponible en: <https://umetonline.com/wp-content/uploads/2020/09/4.Politica-de-defensa-libro-completo.pdf>

ANZELINI, L. & POCZYNOK, I. (diciembre, 2012). "El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011)": Hacia el efectivo "gobierno político" de la jurisdicción. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012. La Plata, Argentina. Consultado el 28 de Febrero de 2022. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1677/ev.1677.pdf

ALBARRACIN KETIGLOU, A. (2019). Inteligencia nacional y estrategia de ciberseguridad nacional. Tesis de Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional. Universidad Nacional de La Plata. Consultado el 28 de Febrero de 2022. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/87062>

BARTOLOME, M. (2016). "Algunas aproximaciones a la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea y la influencia teórica en sus contenidos". Revista "Política y Estrategia" N° 128, 2016, pp.101-134, ISSN 0716-7415 (versión impresa) ISSN 0719-8027 (versión en línea). Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Revisado el 3 de Diciembre de 2021. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5753625>

CALVO, J. (2019). "Los recursos naturales como eje de la política de defensa de la República Argentina entre 2007 y 2015. Un análisis a partir del Ciclo de Planeamiento de la

Defensa Nacional”. Tesis de Maestría. Facultad de la Defensa Nacional, Universidad de la Defensa Nacional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.

CIARLA, G. (2013). “El método de análisis de inteligencia en el Modelo de Planeamiento Militar para la Defensa argentino”. Tesis de Maestría. Director Jorge Szeinfeld. Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional - Siglo XXI. Universidad Nacional de La Plata. Consultado el 28 de Febrero de 2022. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/32313>

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión Política Pública* [online]. 2014, vol.23, n.1 [citado 2021-11-19], pp.5-46. Revisado el 5 de noviembre de 2021. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&nrm=iso

EISSA, S. (2017). Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico. *Relaciones Internacionales*, 26(53), 246-265. Revisado el 3 de Diciembre de 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/23142766e021>

EISSA, S. (julio-diciembre, 2014). “La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010)”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. Año 1, Numero 1, p. 162-184. Consultado el 28 de Febrero de 2022. Disponible en: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/viewFile/46678/30877>

GASTALDI, S. (2016)- El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa Argentina (2008-2015) *Revista Brasileira de Estudos de la Defensa*. Recuperado el 5 de Octubre de 2021 de <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/74981>

GASTALDI, S. & EISSA, S. (2017). “El Instrumento Militar Argentino: reflexiones en torno a su despliegue”. *Revista Perspectiva de Políticas Públicas*. Volumen 7, Numero 13. Universidad Nacional de Lanús, Disponible en: <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1675>

LIOTTA, P. & LLOYD, R. (...). “Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas”. Revisado el 3 de Diciembre de 2021. Disponible en:

<https://www.yumpu.com/es/document/view/14158786/capitulo-1-marco-para-la-estrategia-y-la-planificacion-de-fuerzas>

STEIN & TOMMASI (2016). “*La política de las políticas pública*“. Revista Política y Gobierno. Vol. XIII, Numero 2, Año 2006. Revisado el 3 de Diciembre de 2021. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/286>

PONTE, G. (2016). “Inteligencia: desde sus nociones básicas hasta su actual estatus estratégico”. Revista de la Escuela Superior de Guerra. Nro. 66. Ejército Argentino. Revisado el 3 de Diciembre de 2021. Disponible en: http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/963/1/Revista%20ESG%20no.592-2016_Ponte_150.pdf

PLATT, W. “Producción de informaciones estratégicas”. Tradução dos Major Álvaro Galvão Pereira e Capitão Heitor Aquino Ferreira. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército; Livraria Agir Editora, 1974. 328 p. 21 cm. (Coleção General Benício, v. 123, publ. 445). Incluye bibliografía. 1. Estrategia. 2. Informação, Teoria da., J. Série. II. Título. Revisado el 3 de Diciembre de 2021. Disponible en: <https://documentosrevelados.com.br/wp-content/uploads/2021/03/A-Producao-de-Informacoes-Estrategicas-by-Washington-Platt-z-lib.org-1.pdf>

POCZYNOK, I. (2017; b). “La evolución de la política de inteligencia militar argentina: rupturas y continuidades (1990-2015)”. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. Nro. 21 - Quito, diciembre 2017 - pp. 39-55. FLACSO, Ecuador. Revisado el 3 de Diciembre de 2021. Disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2855>

RODRIGUEZ REY, M. (2016). La inteligencia y la toma de decisiones. Algunas reflexiones sobre su importancia. Revista de la Escuela Superior de Guerra Nro. 594, Año 2016. Recuperado el 5 de Octubre de 2021 de http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1005/1/Revista%20ESG%20no.594-2016-Rodriguez%20Rey_177.pdf

SAINT-PIERRE, H. y otros (2016). “Amenazas globales, consecuencias locales. Retos para la inteligencia estratégica actual” Revista de la Universidad de las Fuerzas Armadas de la

República del Ecuador. ISBN: 978-9942-765-15-4. Revisado el 3 de Diciembre de 2021.
Disponible en: www.repositorio.espe.edu.ec.

TAMAYO SAEZ, Manuel. Capítulo 11. El análisis de las políticas públicas. La nueva administración pública. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, compiladores. Madrid. 1997.

TELLO, A. (2002). "Nueva visión estratégica". Relaciones Internacionales - N° 23/2002. Revisado el 3 de Diciembre de 2021. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1610>

TELLO, A. & SPOTA, J. (2015). "Discusiones en torno al rol asignado a la inteligencia militar en la Argentina contemporánea". Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 10, núm. 2, julio-diciembre, 2015, pp. 21-41 Universidad Militar Nueva Granada Bogotá, Colombia. Consultado el 28 de Febrero de 2022. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/101719>

TORRES, A. (2010). "Instrumento Militar Argentino del Futuro: Actualidad del Ciclo de Planeamiento". Revista de la Defensa N° 5, Ministerio de Defensa de la Nación. Presidencia de la Nación Argentina.

TORRES, A. (abril, 2011). "Planeamiento Estratégico por Capacidades". Abril de 2011. Disponible en <http://espacioestrategico.blogspot.com/2011/04/planeamiento-porcapacidades-i.html>

KENT, S. (1954). Inteligencia Estratégica para la política mundial norteamericana. Ejército Argentino. Manual de Inteligencia Táctica. Departamento de Doctrina. Público Militar. 2008.

Legislación Nacional.

Constitución de la Nación Argentina. Recuperado el 5 de abril de 2021 de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley 23.554 de Defensa Nacional. Sancionada el 13 de abril de 1988 y promulgada por el PEN el 26 de abril de 1988. Recuperado el 22 de Agosto de 2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>

Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Sancionada el 18 de Marzo de 1998 y promulgada por el PEN el 3 de Abril de 1998. Recuperado el 22 de agosto de 2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>

Ley 25.520 de Inteligencia Nacional. Sancionada el 27 de noviembre de 2001 y promulgada por el PEN el 3 de diciembre de 2001. Recuperado el 22 de Agosto de 2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm>

Decreto 950/2002 Reglamentario de la Ley de Inteligencia Nacional Nro. 25.520. Recuperado el 6/04/2021 de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/74896/norma.htm>

Decreto 727/2006 Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional Nro. 23.554. Recuperado el 6/04/2021 de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>

Decreto 1691/2006 Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Recuperado el 5/05/2021 de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122503/norma.htm>

Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional Decreto 1729/2007. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 30 de Noviembre de 2007. Recuperado el 22 de agosto de 2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=134992>

Decreto 1311/2015. Agencia Federal de Inteligencia. Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional – Aprobación. Recuperado el 20/04/2021 de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1311-2015-248914>

Resolución Nro. 381/2006 del Ministerio de Defensa de la Nación. Sistema de Inteligencia de la Defensa. 19 de Abril de 2006. Archivo del Autor.

Directiva de Política de Defensa Nacional 2009. Decreto 1714/2009. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 30 de Noviembre de 2007. Recuperado el 5 de

octubre de 2021 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160013/norma.htm>

Directiva de Política de Defensa Nacional 2014. Decreto 2645/2014. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 30 de Diciembre de 2014. Recuperado el 5 de octubre de 2021 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240966/norma.htm>

Decreto de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. Decreto 683/2018. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 24 Julio de 2018. Recuperado el 5 de octubre de 2021 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm>

Directiva de Política de Defensa Nacional 2018. Decreto 703/2018. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 30 Julio de 2018. Recuperado el 5 de octubre de 2021 de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-703-2018-312871>

Directiva de Política de Defensa Nacional 2021. Decreto 457/2021. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 19 de Julio de 2021. Recuperado el 5 de octubre de 2021 de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246990/20210719>

Decreto de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. Decreto 571/2020. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 29 de junio de 2020. Recuperado el 5 de octubre de 2021 de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231293/20200629>

Conferencias

Dr. Luciano Anzelini. Director Nacional de Planeamiento y Estrategia. Ministerio de Defensa de la Nación. Primer Seminario sobre la Directiva de Política de Defensa Nacional 2021, organizado por la Facultad de la Defensa (FADENA) y el Centro Aeronáutico de Estudios Estratégicos (CAEE). Realizado el 13 de Octubre de 2021 en la Sede Central del Círculo de Oficiales de la Fuerza Aérea Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.