

LA DEJACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL. UNA EXASPERANTE CONTINUIDAD

Eduardo C. Llorens



Dejación: acción de dejar; cesión, desistimiento; abandono de bienes, derechos o propiedades; abandono o desamparo; dejadez, negligencia.

Desde que nuestro país retornó a la normalidad institucional, hace ya treinta y seis años, la continuidad en el diseño de las políticas –o ausencia de ellas– en todas las áreas relativas a la defensa nacional, han sido común denominador de las distintas administraciones, independientemente de su orientación política o ideológica.

La Defensa Nacional fue dejada de lado.

Las razones van desde un alegado pragmatismo en las prioridades de la economía hasta un prejuicio y encono ideológico, explícito o encubierto con la función defensa y, particularmente, con las Fuerzas Armadas, identificadas como actores esenciales a dicha función.

Los gobiernos designaron equipos no preparados y, en muchos casos, carentes de capacidad profesional o de sustento político para conducir la defensa, con resultados desastrosos que han colapsado el sistema y dejado a la Nación en estado de absoluta indefensión.

Durante décadas, se destruyeron las principales matrices de valor estratégico relacionadas, directa o indirectamente, con la defensa nacional: FF. AA., reservas y movilización, producción para la defensa, investigación y desarrollo en tecnologías de defensa o duales, energía, transporte, comunicaciones, infraestructura, etc.

En algunas de estas áreas, se procuró de modo intermitente revertir el esfuerzo, con algunos resultados alentadores, pero con futuro incierto.

No es el caso de las FF. AA., cuyas capacidades han sufrido tal deterioro que su recuperación conllevaría demasiados años de esfuerzo sostenido, para muchos no justificable.

En tal sentido, son preocupantes y reiterados los interrogantes que amplios sectores de la dirigencia política, de la denominada intelectualidad y otros actores sociales plantean respecto de la existencia y la función de las Fuerzas Armadas de la Nación.

No obstante, es aún más preocupante que las distintas administraciones no hayan podido o no hayan querido dar una respuesta fundada y contundente a esos interrogantes.

El primer presidente del período posterior al gobierno militar resaltó durante su campaña, una y otra vez, el preámbulo de la Constitución Nacional y en su administración se promulgó la Ley de Defensa Nacional con amplio consenso político.

Resulta entonces paradójico que se repitan incesantemente, de manera explícita o utilizando variados eufemismos, las siguientes preguntas: ¿Qué hacer con las FF. AA.? o ¿Para qué tener FF. AA.?

La respuesta a ¿para qué? está claramente expresada en el preámbulo de la Constitución Nacional en sus imperativos más categóricos: «proveer a la defensa común» y «garantizar los beneficios de la libertad».

El Capitán de Navío de IMVGM (R) Eduardo Carlos Llorens es Doctor en Ciencia Política.

«En un mundo de fugitivos, quien toma la dirección opuesta, parece que huye».

T. Elliot

El interrogante ¿qué? encuentra respuesta en el texto de la Ley de Defensa Nacional: «garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes».

La Ley de Defensa también contempla el ¿cómo?: «el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo».

Entonces, resulta que las preguntas que deben plantearse quienes tienen la responsabilidad política de conducir la República son ¿con qué y cuánto? Y, además, proveer adecuadamente su respuesta.

Desde 1983, los criterios rectores o ejes de las políticas de defensa de los distintos gobiernos, con solo matices diferenciales, se explicitaron de la siguiente manera: control civil sobre las FF. AA., conflicto de los años 70, supresión de las hipótesis de conflicto, separación entre defensa nacional y seguridad interior, incidencia en el presupuesto del «gasto» en personal, accionar conjunto y, por último, la venta de activos bajo custodia de las Fuerzas Armadas.



«La guerra es solo una rama de la actividad política que de ninguna forma es autónoma... la única fuente de la guerra es la política: la interacción de gobierno y pueblos...».

**Clausewitz
(On War)**

Control civil sobre las FF. AA.

Este criterio nunca estuvo en discusión desde el retorno de la institucionalidad republicana, ni por los integrantes de las FF. AA. –salvo en contadas excepciones rápidamente controladas– ni, obviamente, por la dirigencia política.

Es y debe ser una constante cuyo objeto no cabe interpretar hoy solamente como salvaguarda del orden republicano, sino como contribuyente a su optimización y a la generación de políticas públicas coherentes con los intereses de la nación, con la política exterior y con la razonabilidad en la administración de los recursos del Estado.

Sin embargo, y con el devenir del funcionamiento institucional, dicho control se distorsionó por causas que van desde la pedestre necesidad de repartir cargos entre partidarios políticos hasta la despectiva valoración de los cuadros militares, originada en razones ideológicas o de supina ignorancia.

En general, la opinión de los cuadros superiores de las FF. AA. no fue tenida en cuenta ni para los aspectos más técnicos de la actividad profesional, y se despreció su capacidad y experiencia tan solo por preconceptos ideológicos carentes de todo sustento.

Las designaciones de civiles con nula capacitación y experiencia para cargos en el área de defensa, desaprovechando a oficiales en actividad y retiro con sobrados conocimientos adquiridos a lo largo de una extensa trayectoria profesional complementada, en la mayoría de los casos, con carreras universitarias y múltiples cursos en el exterior, significaron, además de la mediocridad en la gestión, el despilfarro de recursos escasos.

En algunos casos, se identificó la expresión de adhesión, inducida o voluntaria, de cuadros de conducción de las Fuerzas Armadas a determinada corriente política o ideológica, como demostración de subordinación, lo que socavó, por esa razón, los fundamentos éticos de la disciplina militar y, en consecuencia, la esencia de la profesión y el sustento de la vocación.

La conducción civil del área de defensa, incuestionable desde el orden institucional y legal, bastardeó, en los hechos, salvo en contadas excepciones, a las instituciones armadas y sus miembros, lo que originó la degradación de la vocación y el servicio.

Los sucesivos presidentes, por razones que pueden ir desde el prejuicio ideológico hasta la falta de correcto asesoramiento por ineptitud de quienes deberían hacerlo, no han asumido o entendido el rol de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

No se interpreta en su cabalidad el significado del verbo comandar.

Es más que gerenciar o administrar recursos humanos y materiales.

Significa que a su sola voz, pero también solamente a su voz –esta atribución no es delegable– decenas de miles de mujeres y hombres se despedirán de sus seres queridos, empuñarán sus armas, en la condición que estas se encuentren, y sin dudar ni cuestionar ocuparán sus puestos de combate dispuestos a entregar todo, hasta la vida, en cumplimiento del sagrado juramento realizado en su adolescencia.

Comandar requiere autoridad formal y de fondo.



Consecuencias del conflicto de la década del setenta

El conflicto interno de la década del setenta fue el que más influyó en la relación cívico-militar en los últimos cuarenta años. Su análisis en profundidad excede largamente las posibilidades de este escrito.

Los primeros gobiernos republicanos intentaron, desde su óptica e ideología, abordarlo con resultados que, vistos hoy, a pesar de no haber satisfecho en su totalidad las expectativas de las partes involucradas, lograron pacificar en parte a la sociedad y permitir pensar un futuro más tolerante.

Sin embargo, el paso del tiempo y la reaparición de dogmas y de consignas que parecían superadas motivaron que se sacaran aún más de contexto los lamentables sucesos de la guerra interna que se libró en nuestro país hace 50 años.

El deseo de venganza de unos pocos, el aprovechamiento político de algunos sectores y la hipocresía culposa de gran parte de la sociedad y sus instituciones abolió, sin oposición alguna, toda posibilidad de imparcialidad y de justicia.

Se vulneraron los principios más sólidos del derecho arrasando las garantías individuales explícitas en nuestra Constitución con el agravante de haberlo hecho solo para un sector: las Fuerzas Armadas y sus integrantes de toda jerarquía, arrastrándolos a la cárcel y el escarnio.

El cuestionamiento, válido, sobre la legitimidad de los medios empleados por las partes derivó en el trastocamiento de los fines perseguidos entonces por las Fuerzas Armadas, pues como ningún medio es lícito si el fin no lo es, al proclamar la ilicitud del fin, todos los medios fueron ilícitos.

Así, quienes vulneraron sin límites toda norma, aquellos que asesinaron inescrupulosamente y cometieron incontables actos de terrorismo para dominar el país en nombre de una utopía sectaria, fueron exculpados de sus crímenes, mientras los militares, las Fuerzas de Seguridad y otros agentes del Estado, que respondieron al clamor unánime de una sociedad que les requirió terminar a cualquier costo con la guerrilla en todas sus manifestaciones, fueron y son juzgados y encarcelados.

El deber ser fue suplantado por la impúdica justificación de medios ilegítimos para el logro de fines aún más ilegítimos por parte de una minoría que se creyó iluminada. La justicia trocó en venganza, sin límites temporales ni legales.

«La guerra es de vital importancia para el Estado, la esfera de la vida y de la muerte, y camino hacia la supervivencia y ruina. Es imprescindible que sea profundamente estudiada...».

**Sun Tzu
(The Art of War)**

Ausencia de hipótesis de conflicto

Quienes tienen o han tenido relación con la toma de decisiones en el área de la defensa transitan por un limbo ideológico inentendible para cualquier ideología.

No se tienen en consideración y análisis las tradicionales hipótesis de conflicto, pero tampoco las denominadas «nuevas amenazas».

Las amenazas tradicionales no son advertidas como tales en razón de un período prolongado de buenas relaciones con los países vecinos. Esta percepción parecería, al menos, no ser coincidente para los sucesivos gobiernos de estos potenciales adversarios, hoy presumiblemente aliados, ya que todos ellos mantienen, actualizan e incrementan, en algunos casos de modo significativo, sus capacidades militares.

La otra «hipótesis de conflicto tradicional», en cuanto involucra a actores estatales –Malvinas–, en rigor no es una hipótesis sino un conflicto en desarrollo, ya que consiste en la ocupación militar por parte de una potencia extranjera de territorios insulares, no reclamados sino legítima e imprescriptiblemente ratificados de soberanía argentina en la Constitución Nacional por ser parte del territorio argentino.

Si bien la Argentina ha decidido mantener la resolución del conflicto por canales diplomáticos, la creciente asimetría en capacidades militares respecto de la potencia usurpadora no solo limita el respaldo a los reclamos y las políticas de negociación sino que pone en evidencia la incapacidad de controlar los espacios ocupados y de ejercer en ellos efectiva soberanía.

También resulta afectada de manera considerable la aptitud para proteger intereses directamente asociados a esos espacios, como son los recursos renovables y no renovables del área, la proyección a la Antártida y el control de los pasos interoceánicos.

La magnitud y la persistencia en el desmantelamiento de las Fuerzas Armadas de nuestro país produjo un cambio significativo en la ecuación estratégica del Atlántico Sur, escenario donde pasamos a ser un actor irrelevante, sin capacidades para controlar y proteger los extensos territorios continentales, insulares, marítimos y antárticos, cuya soberanía nos pertenece o reclamamos y los inmensos recursos que en ellos se encuentran.

En cuanto a las denominadas amenazas no tradicionales, emergentes o no convencionales, así categorizadas por no tener necesariamente vínculos estatales, aun cuando en muchos casos son de carácter transnacional, su consideración estuvo durante las sucesivas administraciones atada a la tajante separación asumida respecto de las funciones correspondientes a la defensa nacional y la seguridad interior.

Ambas funciones son diferentes, pero también debe considerarse una «zona gris» en que se superponen, dependiendo del origen, los medios empleados y los intereses afectados por las amenazas en cuestión.

En estos casos, es imprescindible la racionalidad en la acción, es decir, sopesar en forma consistente los medios disponibles y emplearlos con pragmatismo; deben primar la coordinación y la cooperación entre las fuerzas que deban y puedan actuar según sus capacidades.

La errónea y dogmática percepción de ausencia de amenazas, sustentada básicamente en razones ideológicas, materializa la más peligrosa de todas las amenazas, que es el crecimiento exponencial de las propias vulnerabilidades. Así, disminuye en forma notable la libertad de acción de la Nación para el logro de sus fines, dependiendo, cada vez más, del arbitrio de otros actores.



«Actualmente en la guerra puede haber cien cambios en cada paso».

«De la misma manera como el agua no tiene una forma constante, no hay condiciones constantes en la guerra».

**Sun Tzu
(The Art of War)**

Presupuesto, erogaciones en personal y venta de activos

Prácticamente todas las administraciones del área de defensa han pretendido trasladar gran parte de la responsabilidad de su propia inoperancia sobre las Fuerzas Armadas, atribuyéndoles a estas resistencia a su reestructuración y falta de adecuación al cambio.

El discurso infaltable de los funcionarios, asesores, legisladores y otros conspicuos concedores fue –y es– la incidencia que las erogaciones en personal tiene en el presupuesto de defensa, que ronda el 80%, por lo que resulta imposible, con esa relación, pensar en funcionamiento, mantenimiento y reequipamiento.

Esta falacia argumental es insostenible cuando se analiza el recurrente deterioro del presupuesto asignado a la función defensa en el período considerado. En efecto, dicho presupuesto decreció del 2,5% al 0,8/0,9 % del PBI, además, con subejecución de las partidas. Es decir, disminuyó a la tercera parte. Los salarios tuvieron un significativo retraso y pasaron a ser inferiores a los de las fuerzas de seguridad y de algunas policías. El resultado es obvio.

Además, las ventas de activos bajo control de las fuerzas no se asignaron a su reequipamiento y fueron derivadas a otras cuestiones o no resultaron suficientes para proveer el mínimo material requerido.

Las sucesivas gestiones fusionaron, trasladaron y cerraron escuelas, hospitales, bases, cuarteles y unidades de combate de todo tipo en las tres fuerzas con una mirada exclusivamente economicista, sin mantener, siquiera, las capacidades operativas imprescindibles. Se desprogramaron los principales sistemas de armas sin ninguna previsión de reemplazo.

La Argentina no tiene portaaviones ni submarinos ni capacidad anfibia ni de exploración marítima, no tiene aviación de caza y ataque ni de transporte ni de exploración. Cuenta con escasos y obsoletos vehículos blindados y parque de artillería; los vehículos de nuestro ejército superan los cuarenta años de servicio, y los fusiles de nuestras fuerzas superan en tiempo de servicio a los venerables Máuser de principios del siglo pasado.

La enumeración detallada del colapso puede abarcar varios capítulos, y creo conveniente que, en todo caso, la hagan los profesionales de cada fuerza y especialidad, para no caer en imprecisiones.

Sin embargo, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el ahogo presupuestario fue una de las principales herramientas empleadas para provocar la destrucción metódica del sistema de defensa nacional.

Accionar conjunto

Otro argumento utilizado en forma recurrente para la actualización y la modernización de las fuerzas es la necesidad de lograr un eficiente accionar conjunto del instrumento militar. Así enunciado, el argumento es irrefutable. Ningún profesional medianamente capacitado puede oponerse. La cuestión radica en cómo se logra.

El accionar conjunto no se reduce a unificar medios homogéneos y complementarios de distintas fuerzas bajo un comando único. Requiere previamente una adecuada capacitación específica de los elementos de las fuerzas, un nivel imprescindible de interoperabilidad de los sistemas de armas y comando y control, y una completa preparación de los comandos intervinientes.



«El arte (de la estrategia) consistirá en elegir entre los medios disponibles y en combinar su acción para que concurren a un mismo resultado...».

«La elección de los medios habrá de depender de una confrontación entre las vulnerabilidades del adversario y nuestras posibilidades...».

**Beaufré
(Introduction
a la Stratégie)**

Sin fuerzas navales adiestradas, sin ejercitaciones a nivel de grandes unidades de combate y sin aviones que vuelen, es una utopía pretender obtener una mínima aproximación al accionar conjunto. En el mejor de los casos, se desplazarán elementos inexistentes sobre mesas de arena o cartas topográficas y náuticas en juegos de gabinete que profundizan la frustración profesional por la imposibilidad de concretarlos en el terreno, el espacio aéreo o el mar.

Es pretender presentar una orquesta sinfónica en un teatro destartado, con un director sin batuta ni partitura y músicos que no saben ejecutar sus instrumentos o, peor aún, carecen de ellos.



Síntesis

Las sucesivas conducciones del área de defensa se caracterizaron por la opacidad y la mendacidad en la gestión. Durante casi cuarenta años, se prometieron reestructuraciones, presupuestos plurianuales, promulgación de leyes imprescindibles para el funcionamiento del sistema, reglamentación de las leyes que se promulgaron, recuperación de capacidades, mantenimiento de medios, adquisición de nuevos sistemas, recuperación de salarios caídos, cumplimiento de la ley respecto de la liquidación de los retiros, entre otros. Y no solo absolutamente nada de ello se cumplió, sino que se profundizaron al extremo todos los factores negativos, hasta colapsar.

Conceptuar de *ostensible ineficacia* a los equipos que ocuparon sucesivamente el Ministerio de Defensa no es algo infundado o caprichoso, es la calificación objetiva y verificable en virtud de los resultados logrados.

A mi criterio, el estado de indefensión alcanzado amerita, además, que las instituciones de la República determinen las responsabilidades administrativas, políticas y penales de todos aquellos funcionarios que corresponda.

Es necesario que la dirigencia política responsable tome conciencia de la situación en que se encuentra el sistema de Defensa Nacional, lo advierta a la ciudadanía y adopte acciones en el más breve plazo para comenzar a subsanarla. ■

«...queda al arbitrio de los guerreros servirse o no de las murallas en caso necesario, pero cuando las murallas no existen, no cabe sino sucumbir a la fuerza...».

«Es más difícil pensar siquiera en atacar a un pueblo bien defendido que invadir uno desprovisto de buenos medios defensivos...».

Aristóteles
(*La Política*)