

## Planeamiento por Capacidades ¿Dónde determinar los riesgos?

Oscar Armanelli

Universidad de la Defensa Nacional

**Resumen:** El desarrollo de una capacidad, en el marco del planeamiento militar, tiene como finalidad lograr un efecto y, para ello, debe diseñarse un instrumento adecuado. La diferencia entre el instrumento militar deseable, el necesario y el posible da lugar a un concienzudo análisis de riesgos que, en el más alto nivel de decisión, depende más de juicios estratégicos y políticos que de fórmulas matemáticas. Hablar de *Planeamiento por Capacidades* es centrarse en el planeamiento militar de mediano plazo. Así lo determina el Decreto N.º 1729/2007 Ciclo de *Planeamiento de la Defensa Nacional*, que inicia con la Directiva Política de Defensa Nacional y termina con el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), que determinará la evolución del instrumento militar posible y necesario para el mediano plazo. Así el instrumento militar deseable, el necesario y el posible se desprenden de una serie de juicios; el primero de ellos es el juicio por escenarios; luego, el juicio por incertidumbre (donde se verifica la aptitud); y, finalmente, el juicio por factibilidad y aceptabilidad. Estos tres juicios se constituyen en la piedra basal del Planeamiento por Capacidades, concebido para el diseño y el empleo de fuerzas en condiciones de incertidumbre. Una consideración importante a tener en cuenta es que el análisis se centra solamente en la etapa de planeamiento en consonancia con los procedimientos que fija el Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución (S-3PE) (Decreto 1479/2011).<sup>1</sup> En consecuencia, la fase de planeamiento abarca desde la Directiva Política de Defensa Nacional hasta el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL).

El *Planeamiento por Capacidades* brinda tres salidas posibles o una combinación de ellas:

- Asignación de mayor presupuesto.
- Asunción de riesgos.
- Reducción de misiones.

El presente estado del arte sobre el Planeamiento por Capacidades, centrado en el Planeamiento Militar del Mediano Plazo, analiza la determinación de los riesgos a

---

1 Decreto 1479/2011 crea el Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED).

enfrentar en los distintos momentos de su desarrollo, y pretende determinar los espacios de articulación que den respuesta al siguiente interrogante: ¿cuál debería ser el instrumento militar del futuro?

**Palabras clave:** Planeamiento – instrumento militar – determinación de riesgos -mediano plazo

**Abstract:** The development of a capability is intended to achieve a military effect and, for this, a military instrument must be designed. The difference between the desirable, the necessary and the possible military instrument gives rise to a thorough risk analysis, which, at the highest level of decision, depends more on strategic and political judgments than on mathematical formulas. To speak of "Planning by Capacities" is to focus on Medium-Term Military Planning, as determined by Decreto N.º 1729/2007 Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (Decree No. 1729/2007 National Defense Planning Cycle), which begins with the *Directiva Política de Defensa Nacional* (National Defense Policy Directive) and ends with the Plan de Capacidades Militares - PLANCAMIL (Military Capabilities Plan), which will determine the evolution of the possible and necessary military instrument for the medium term. Thus, the desirable military instrument, the necessary and the possible, emerge from a series of judgments; the first of them is the trial by scenarios; then, the judgment by uncertainty (where suitability is verified) and, finally, the judgment by feasibility and acceptability. These three judgments constitute the cornerstone of *Capability Planning* conceived for the design and use of forces in conditions of uncertainty. An important consideration to take into account is that the analysis focuses only on the planning stage in accordance with the procedures established by the *Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución - S-3PE - Decreto 1479/2011* (Planning, Programming, Budgeting and Execution System - S-3PE - Decree 1479/2011), consequently, the planning phase ranges from the *Directiva Política de Defensa Nacional* (National Defense Policy Directive) to the *Plan de Capacidades Militares - PLANCAMIL* (Military Capabilities Plan).

Capacity Planning provides three possible outputs or a combination of them:

- Allocation of a larger budget.
- Assumption of risks.
- Reduction of missions.

The present state of the art on capability planning, focused on medium-term military planning, analyzes the determination of the risks to be faced at the different moments of its development, and aims to determine the spaces of articulation that respond to the following question: what should be the military instrument of the future?

**Key words:** Planning - military instrument - risk determination - medium term

## 1. Introducción

Los lineamientos de la política de Defensa de la República Argentina han quedado expresados en un conjunto de normas que, se detallan a continuación:

- Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional (1988)
- Ley de Seguridad Interior (1992)
- Ley del Servicio Militar Voluntario N.º 2429 (1995)
- Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N.º 24.948 (1998)
- Ley de Inteligencia Nacional N.º 25.520 (2001)
- Decreto N.º 727/2006 “Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional”
- Decreto N.º 1691/2006 “Directiva sobre Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas”
- Decreto N.º 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” y
- Decreto 457/2021 “Directiva de Política de Defensa Nacional”
- Ley N.º 27.565 Creación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF)

Este plexo normativo establece una serie de lineamientos que configuran una definición estratégica por parte de nuestro país y, en consecuencia, un diseño específico de fuerza para su instrumento militar. En primer lugar, se define a la Defensa Nacional como “la integración y 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” (artículo 2.º Ley N.º 23.554). Al respecto, el decreto reglamentario de la Ley de Defensa precisa que “las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la Defensa Nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”. Asimismo, agrega:

Se entenderá como agresión de origen externo el uso de la fuerza armada por un Estado 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 (artículo 1.º Decreto N.º 727/2006) (Eissa, 2013: 50).

Por lo tanto, “la misión principal de las Fuerzas Armadas debe ser [...] el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerza, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”. Solo los casos de operaciones multilaterales en el marco de Naciones Unidas y de construcción de un sistema de defensa subregional deberán contemplarse en el diseño tanto de los estándares mínimos que requieren las operaciones multilaterales como de los niveles de interoperabilidad y complementariedad efectiva mantenidos por los países de la subregión (Decreto N.º 1691/2006).

Cabe destacar que el diseño de fuerzas se realizará en función del método de Planeamiento por Capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de

conflicto (Decreto N.º 1691/2006). El método de Planeamiento por Capacidades resulta idóneo para aquellos Estados cuya situación estratégica no observa una situación de conflicto bélico inminente ni en el mediano o largo plazo, o una potencial agresión, y es adecuado para los países que se encuentran en una zona de paz. Por ello, el proceso de Planeamiento por Capacidades se inicia identificando escenarios donde se puede emplear el instrumento militar. Estos pueden tomar la forma de “escenarios estratégicos” u “operativos”, que sirven para establecer las funciones que deben realizar las Fuerzas Armadas a mediano y largo plazo. Es decir, los escenarios deben reflejar el tipo de misión que el Nivel Estratégico Nacional establece para el empeñamiento del instrumento militar. Por tal motivo, Davis (2002) sugiere desarrollar, junto a la elaboración de escenarios, un análisis de misiones, lo cual brinda mayor precisión para la definición de las capacidades a desarrollar. Este método de planeamiento fue plasmado en el caso argentino a través del Decreto N.º 1729/2007 que aprobó el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”. Dicho proceso se inicia con el dictado de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) (Eissa, 2018: 145).

Finalmente, se considera que el instrumento militar solo resultará apto:

(...) si se lo concibe, planifica y ejecuta como instrumento integrado, razón por la cual la acción militar deberá entenderse necesaria e ineludiblemente como acción integrada, esto es, como acción conjunta, incluso, en aquellos casos en los que por el ámbito en que esta se desarrolle y/o por las características propias de la operación en cuestión, la misma [sic] deba ser ejecutada por una fuerza específica en forma exclusiva (Decreto N.º 1691/2006).

Debemos tener en claro que el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional,<sup>2</sup> establece que este se inicia con la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN), suscrita por el presidente de la Nación y propuesta por el Ministerio de Defensa. Esta concluye con la elaboración, también por parte del nivel estratégico nacional, del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), que determinará el modelo de evolución del Instrumento Militar, posible y necesario, para el mediano plazo (Eissa, 2013: 184).

Para comprender el Ciclo de Planeamiento, es necesario desarrollar una serie de documentos concatenados, cuyo producto da paso al siguiente. Todo tiene su origen en la DPDN, de la cual se derivan dos caminos que se desarrollan simultáneamente y en forma conjunta. Por un lado, está el *Planeamiento Estratégico Militar* (PEM) y por el otro, el *Planeamiento de Recursos de la Defensa* (PRD). El primero determina directivas y apreciaciones que realizan los distintos niveles, y el segundo apreciaciones y necesidades genéricas, reflejados en el siguiente diagrama:

---

2 Así lo establece el Decreto N.º 1729/2007.

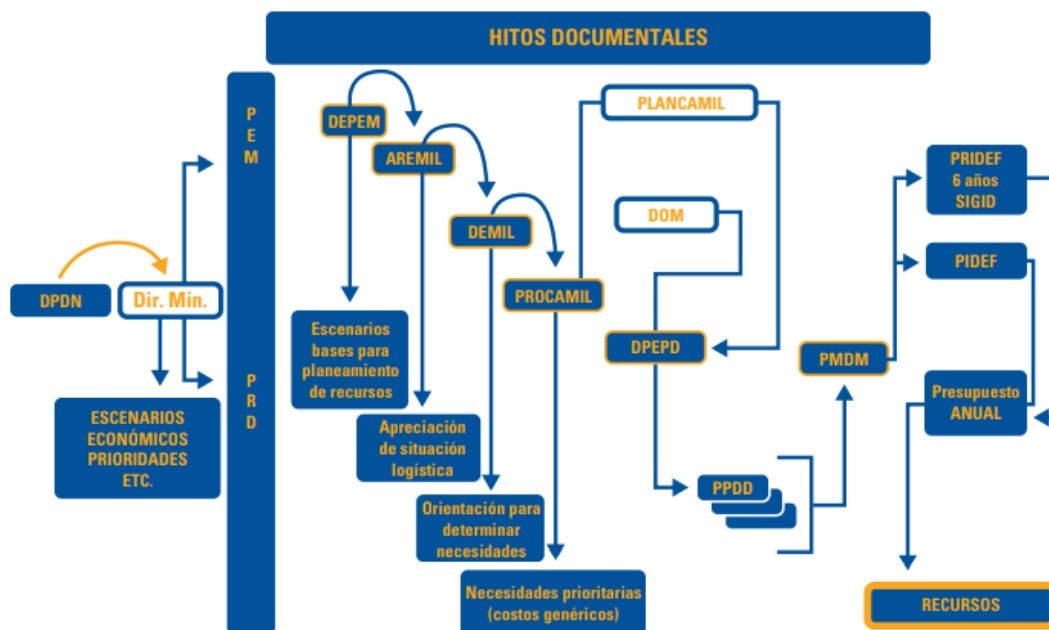


Gráfico N.º 1: Hitos documentales desde la DPDN hasta la obtención de los recursos. (Fuente: Torres, 2005,65).

La siguiente tabla plasma los documentos y los responsables del Planeamiento de la Defensa, tanto en el Planeamiento Estratégico Militar como en el Planeamiento de Recursos de la Defensa:

S-3PE	Abreviatura	Nombre del documento	Responsable de la Elaboración	Plazos
P L A N E A M I E N T O	DPDNT	Directiva Política de Defensa Nacional	Poder Ejecutivo Nacional (Ministerio de Defensa)	Documento cuadrilenario al mes de septiembre del año correspondiente (año 3 correspondiente al año 0 al de ejecución presupuestaria)
	DEPEM	Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar: da lugar a tres documentos secretos. (AREMIL, DEMIL, Planeamiento Militar de corto, mediano y largo plazo)	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	Vigencia sujeta a la DPDN. Debe ser aprobada por el Min. Def. su aprobación determina la elaboración de tres documentos secretos
	AREMIL <sup>3</sup>	Apreciación y Resolución Estratégica Militar	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	Documento secreto
	DEMIL <sup>4</sup>	Directiva Estratégica Militar	Estado Mayor Conjunto	Documento secreto
	PROCAMIL	Proyecto de Capacidades Militares (Modelo de Instrumento Militar “deseable”, con el objetivo de dar respuesta integralmente a las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas)	Estado Mayor Conjunto	Antes del 30 de junio del año correspondiente (año 2)
	PMCP <sup>5</sup>	Plan Militar de Corto Plazo (de 1 a 3 años)	Estado Mayor Conjunto	Documentos secretos Cumple las misiones con las capacidades militares existentes Se centra en el desarrollo de las capacidades Antes del 30 de junio de cada año (año 2) Investigación y desarrollo para una transformación
	PMMP <sup>6</sup>	Plan Militar Mediano Plazo (de 4 a 20 años)	Estado Mayor Conjunto	
	PMLP	Plan Militar de Largo Plazo (más de 20 años)	Estado Mayor Conjunto	
	PLANCAMIL	Plan de Capacidades Militares (determina el modelo de evolución del Instrumento Militar, posible y necesario, para el mediano plazo)	Sintetiza el Planeamiento Militar de Mediano Plazo conformados por la Demanda Preliminar de los Estados Mayores Generales y del Estado Mayor Conjunto. Debe ser aprobado por resolución ministerial	El PROCAMIL instituye el PLANCAMIL con las necesidades del IM para el MP y LP

- 3 AREMIL o **Apreciación y Resolución Estratégica Militar**: diagnóstico y apreciación de la situación estratégica militar global y regional que, en el marco de los lineamientos establecidos en la DPDN y en función de las específicas competencias y misiones del instrumento militar, identificará y analizará 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... Este documento, constituirá la sustancia a partir de la cual se determinarán en el proceso de planeamiento las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de la misión del Instrumento Militar... (Decreto 1729/2007)
- 4 DEMIL o **Directiva Estratégica Militar**: documento que materializará la resolución estratégica militar adoptada precedentemente y, a partir de las definiciones que ello implique, orientará el desarrollo del modelo de fuerzas en las sucesivas etapas de planeamiento de mediano y largo plazo y las del empleo en el corto plazo (Decreto 1729/2007).
- 5 El **Plan Militar de Corto Plazo**: es el que determinará la forma de empleo del Poder Militar con el despliegue de fuerzas y las capacidades militares existentes, como así también los riesgos estratégicos emergentes de tal situación (Decreto 1729/2007).
- 6 El **Plan Militar de Mediano Plazo**: El planeamiento de mediano plazo entenderá en el diseño y desarrollo propiamente dicho de las capacidades militares. Para tal efecto, inicialmente, el Estado Mayor Conjunto deberá concretar un Proyecto de Capacidades Militares.

Dicho Proyecto de Capacidades Militares instituye el Plan de Capacidades Militares, documento que constituirá el marco en base al cual será elaborado el Plan de Inversiones de Defensa (PIDEF).

P R O G R A M A C I Ó N	DOM	Directiva Obtención de Medios	Ministerio de Defensa	Con la prefactibilidad del PLANCAMIL
	DPEPD	Directiva para la Elaboración de Planes Directores	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	Logística Genética (MP y LP)
	PPDD	Planes Directores Específicos	Estados Mayores Generales de cada Fuerza	Necesidades a satisfacer en seis años de programación
	PDC	Plan Director Conjunto (comprende las Áreas de capacidad más Investigación y Desarrollo)	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	Necesidades a satisfacer en seis años de programación
P R E S U P U E S T O	PRIDEF	Programa de Inversión para la Defensa	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	
	PIDEF	Plan de Inversión para la Defensa	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	Se elabora sobre el PLANCAMIL

Tabla N.º 1: Relación entre el Sistema S-3PE y los documentos a elaborar en cada una de sus fases (Fuente: elaboración propia).

La tabla anterior se puede plasmar en el siguiente gráfico, donde se observan los documentos a elaborar según el sistema S-3PE. Cabe aclarar que el presente artículo analiza los riesgos solo para la fase planeamiento.

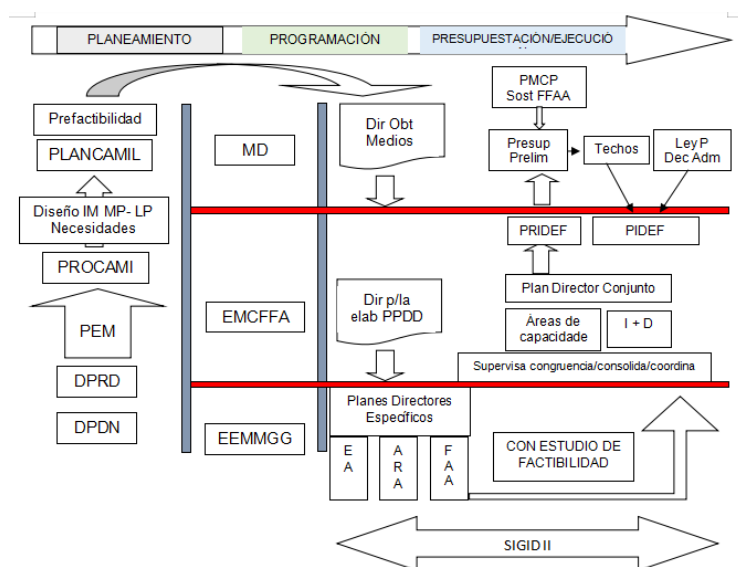


Gráfico N.º 2: Articulación de los principales documentos de Planeamiento de recursos durante el S-3PE (Fuente: Decreto N.º 1479/2011 Sistema de Planeamiento para Recursos de la Defensa. (SIPRED, 2011, p.15)

El Plan de Capacidades Militares resultante, que sintetizará el Planeamiento Estratégico Militar de Mediano Plazo, constituirá el documento rector que determinará el modelo posible de evolución de las Fuerzas Armadas, y que podrá ser objeto de las adecuaciones y modificaciones que la situación estratégica demande o que el Poder Ejecutivo Nacional eventualmente disponga, al tiempo que dicho Plan será la base de los Planes Directores de las Fuerzas Armadas (Decreto 1729/2007).



En el siguiente gráfico, se observa el eje temporal del gráfico precedente, y se completan con ello los cuatro años que se fijan para el Ciclo de *Planeamiento por Capacidades*:

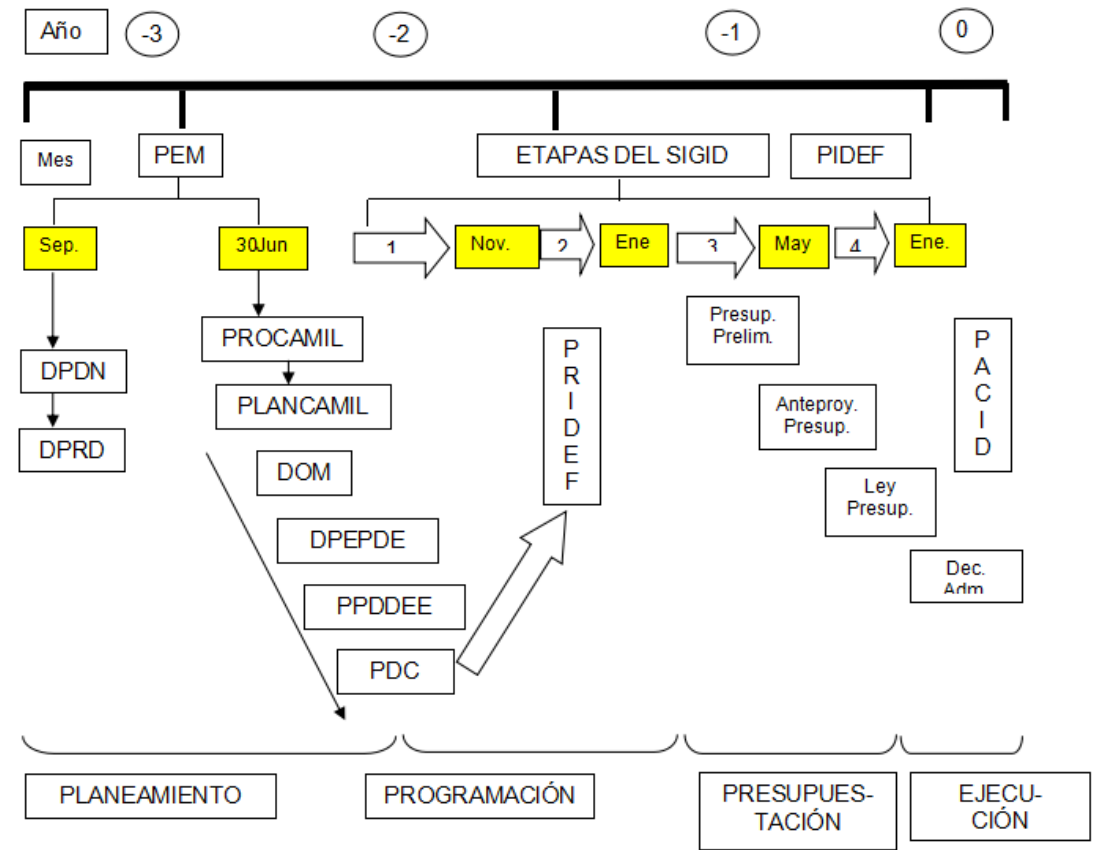


Gráfico N.º 3: Secuencia de documentos a confeccionar en el marco del SIPRED de forma permanente. (Fuente: Decreto N.º 1479/2011 Sistema de Planeamiento para Recursos de la Defensa (SIPRED), 2011, p.16).

Referencias:

- 1.Conformación PID EEMMG
- 2.Postulación EMCO
- 3.Aprobación MD.
- 4.Ajustes.



A continuación, observamos la concepción general del SIPRED en correspondencia con el S-3PE, la columna en gris es para tener presente que el ensayo se enfoca en la determinación de riesgos de esta sola fase del sistema:

	PLANEAMIENTO	PROGRAMACIÓN	PRESUPUESTACIÓN	EJECUCIÓN
PROCESO REGULADO POR	Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional  (CPDN)  Decreto N.º 1729/07	Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa  (SIGID II)  Resolución MD N.º 1441/08	Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Defensa.   Resolución MD N.º 220/11	Programa de adquisición consolidada de medios para la Defensa.   Resolución MD N.º 841/09
Principales aspectos del SIPRED	<b>Directiva de Planeamiento de Recursos para la Defensa:</b> •Escenarios económicos •Orientación sobre los canales de obtención. •Lineamientos logísticos Contribución a la determinación de los requerimientos estratégicos.	<b>Directiva de Obtención de Medios para la Defensa.</b>  Directiva para la elaboración de los Planes Directores Específicos.  Planes Directores Específicos.  Plan Director Conjunto.  Programa Plurianual de inversiones para la Defensa (PRIDEF)		
ESENCIA	CAPACIDADES ¿Qué?	PROYECTOS ¿Con qué?	PRESUPUESTO ¿Con cuánto?	MEDIOS ¿Cómo?

Gráfico N.º 4: Concepción general del SIPRED (Fuente: Decreto N.º 1479/2011 Sistema de Planeamiento para Recursos de la Defensa (SIPRED), 2011, p.17).

Esta serie de documentos establecidos en el Ciclo de Planeamiento por Capacidades, buscará el diseño de fuerzas resultante (incluyendo los ocho factores del acrónimo MIRILADO: material, información, recursos humanos, infraestructura, logística, adiestramiento, doctrina y organización), materializará las capacidades del

instrumento militar para el corto, mediano y largo plazo, y fijará los efectos deseados para cada una de ellas a fin de alcanzar los objetivos militares impuestos por el Nivel Estratégico Militar en función de las correspondientes directivas del Nivel Estratégico Nacional.

En nuestro planeamiento una capacidad es:



Gráfico N.º 5: Definición de una capacidad. (Fuente: Torres, 2005, 59)

El Planeamiento Estratégico en desarrollo considera seis grandes áreas de capacidad. Las cuatro primeras son necesarias, pero no suficientes, pues ellas apoyan en mayor o menor medida a las dos últimas, que constituyen la misión principal y las misiones subsidiarias. La idea es que cada área de capacidad pueda desagregarse tanto como sea necesario en capacidades contribuyentes. El planeamiento debe determinar con precisión las habilidades necesarias para cumplir las misiones asignadas (recursos humanos) para finalmente, proponer un diseño del instrumento militar (recursos materiales) que las satisfaga.

Siempre debemos tener presente que el planeamiento por capacidades se refiere al mediano plazo, tal como lo estipula el decreto del *Ciclo de Planeamiento*:

Finalmente, el Planeamiento por Capacidades brinda tres salidas posibles o una combinación de ellas:

- Asignación de mayor presupuesto.
- Asunción de riesgos.

- Reducción de misiones. (Torres, 2005: 60).

A continuación, desarrollaremos estas tres salidas posibles centrándonos en la asunción de riesgos, finalidad de este artículo.

## 2.Desarrollo

### 2.1.Asignación de mayor presupuesto

Con respecto a este punto, la Ley del FONDEF significó un punto de inflexión con respecto a la asignación de recursos y vino a suplir la deficiencia de la no implementación del artículo 27<sup>7</sup> de la Ley 24.948 por la cual se establecen las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas, sancionada el 18 de marzo de 1998. Posteriormente, el artículo 25<sup>8</sup> ] de la Ley N.º 25.401 (B. O. 4/1/2001) suspende la aplicación de las disposiciones del artículo precedente, dejando sin financiamiento y con ello, la historia conocida de la reducción en inversión en Defensa.

Consideremos que el FONDEF, creado por idea del ministro de Defensa, Agustín Oscar Rossi, viene a dar cierto grado de previsibilidad en el ciclo de Planeamiento; pero que, a nuestro juicio, si bien es importante, con ello solo no alcanza, y es por ello que analizamos a continuación la asunción de riesgos y la reducción de misiones.

### 2.2.Asunción de riesgos

Cuando se habla de riesgos, es necesario analizar un amplio espectro que va desde lo político, lo diplomático, lo económico y el desarrollo tecnológico.

En tal sentido, por tratarse de una política de Estado, la Ley de Defensa y su reglamentación, fundadas en acuerdos alcanzados por los principales partidos políticos desde los años ochenta, determinaron que la institución de un sistema de Defensa coherente demandaba un aporte multidimensional, y una de las contribuciones imprescindibles a esta definición debe provenir, lógicamente, de la diplomacia (Garré, 2005: 8).

Entendemos la política exterior como:

---

7 Artículo 27. El total de los recursos presupuestarios destinados para la función Defensa, distribuidos según los programas indicados en el artículo 24 se incrementarán anualmente hasta completar el 15 % en el quinquenio, siendo el primer año (1999) no inferior al 3 %; para ello se tomará como base lo efectivamente ejecutado del presupuesto del año 1996 (\$ 3.504.392.000). Asimismo, las fuerzas armadas continuarán con la disponibilidad de los recursos con afectación específica que les correspondan por ley, los cuales no se encuentran incluidos en el monto precedentemente indicado. (Ley 24.948).

8 Artículo 25 – Suspéndase la aplicación de las disposiciones del artículo 27 de la ley 24.948. Ley 25.401. Apruébase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2001. Sancionada: diciembre 12 de 2000. Promulgada Parcialmente: diciembre 29 de 2000 (Ley 25.401).

La acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político/diplomático, militar/estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral (Russell, 1990 225; Colacrai, 2004: 2).

En este sentido, consideramos la política de defensa del país como “íntimamente” asociada con la política exterior. Por lo tanto, no podemos dar cuenta de la primera sin explicitar los principales lineamientos de la segunda respecto, principalmente, a la relación con la República Federativa del Brasil y la República de Chile; en tanto que dichos países fueron las principales hipótesis de conflicto de la República Argentina a lo largo del siglo XX (Montenegro, 2007).

Por otro lado, es relevante describir esas líneas de acción de la política exterior porque durante los primeros años de democracia cumplieron un rol fundamental en relación a la política de Defensa. En efecto, David Pion Berlin (2001: 151) sostiene que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Cancillería) tuvo “un rol clave para alterar el ambiente de amenaza de los militares”. Con ello queremos decir que la política exterior acota y elimina ciertos riesgos y amenazas que fueron considerados anteriormente, fijando con ello el escenario internacional donde debe insertarse nuestro país; a ello, le sumamos la normativa en materia de Defensa que expresa que el instrumento militar acciona cuando se produce una amenaza estatal militar externa (AEME), y sobre la base de ello, se determinan los riesgos a asumir, que son analizados por la prueba AFA (aptitud, factibilidad y aceptabilidad).

Para ello se recurre a tres tipos de juicios: por escenario, por incertidumbre, y por factibilidad y aceptabilidad. Tanto por “juicio por escenarios” (fijados por el más alto Nivel Estratégico Nacional en la Directiva de Política de Defensa Nacional) como por “juicio por incertidumbre” se verifica la aptitud para cumplir las misiones (“juicio por aptitud”). A su vez, estas capacidades necesarias o deseables, según el horizonte presupuestario serán analizadas en un “juicio por factibilidad y aceptabilidad”, lo que resulta en las capacidades posibles.

La diferencia entre lo deseable y lo posible da lugar a un concienzudo análisis de riesgos, que en el más alto nivel de decisión depende más de juicios estratégicos y políticos que de fórmulas matemáticas. (Torres, 2005 :58)



Gráfico N.º 6: Distintos juicios para la determinación de riesgos (Fuente: Torres, 2005, 60).

En consecuencia, resulta relevante introducir como variable el grado de probabilidad de ocurrencia de determinado tipo de AEME. Al hacer esto, se está aceptando un riesgo: este puede ser definido como la probabilidad de que una agresión provoque daños significativos sobre los objetivos de valor estratégicos de la nación. Este riesgo puede ser, analíticamente, dividido en tres componentes:

- Riesgo político: se relaciona con las definiciones políticas en materia estratégica que los decisores políticos han adoptado. Esta es una definición política y, en el caso argentino, la apreciación del escenario regional desde la década del 80 es la progresiva disminución de la probabilidad de ocurrencia de un conflicto interestatal. En tal sentido, Argentina renunció unilateralmente a tener hipótesis de conflicto –no confundir con el método de planeamiento– con los países de la región, lo cual fue reforzado con acciones de política exterior, tales como el Mercosur, el Tratado de Límites de 1985, el Tratado de Demarcación de 1998, entre otras medidas.

- Riesgo de diseño estratégico: es inherente a todo método de planeamiento bajo incertidumbre, en tanto se desconoce cuál de las formas genéricas de agresión –a partir de las cuales se planifica– es la que podría materializarse como agresión estatal militar externa. Este riesgo solo podrá ser determinado con la aparición del conflicto concreto, el cual podrá despejar la incertidumbre respecto de la suficiencia de la cantidad de cada capacidad. A los efectos de planeamiento se construyen analíticamente tipos ideales de AEME y se planifica en función de aquellas que tienen mayor probabilidad de ocurrencia. En este sentido, se evita el diseño sobredimensionado del instrumento militar.

– Riesgo de desarrollo: el proceso de adquisición de capacidades, a partir de un mínimo sistémico, conlleva necesariamente un riesgo, que irá disminuyendo en la medida que el proceso de transformación y de incorporación de las capacidades necesarias del instrumento militar para el mediano y largo plazo se vaya completando con el transcurso del tiempo. (Eissa, 2018: 147).

En función de lo expuesto, el concepto de “riesgo” está sujeto al cálculo probabilístico. Por tal motivo, dicho concepto requiere para su adecuada evaluación de un conocimiento exhaustivo de una variada gama de factores que, en el ambiente incierto propio de la estrategia militar, no siempre está disponible. Por otro lado, los dos primeros tipos de riesgos pueden ser considerados como constantes en el mediano plazo a partir de la apreciación del escenario que se haya realizado. Mientras que el tercer tipo de riesgo es variable y tiende a disminuir en la medida en que las previsiones del planeamiento sean implementadas. Si se producen desvíos en la implementación por un aumento o disminución de los recursos aplicados al diseño del instrumento militar, el riesgo de diseño disminuirá o aumentará respectivamente (Eissa, 2018: 148).

Sin apartarnos del objetivo del ensayo, que está centrado en la etapa planeamiento, que abarca desde que se emite la DPDN hasta que se elabora el PLANCAMIL, los riesgos que podemos asociar a esta etapa son los riesgos políticos y los riesgos de diseño estratégico, el restante está relacionado con la etapa de presupuestación/ ejecución, según se observa en el siguiente gráfico, identificados como riesgo I y II a lo político y el diseño estratégico, respectivamente; y el riesgo III, al riesgo de desarrollo.

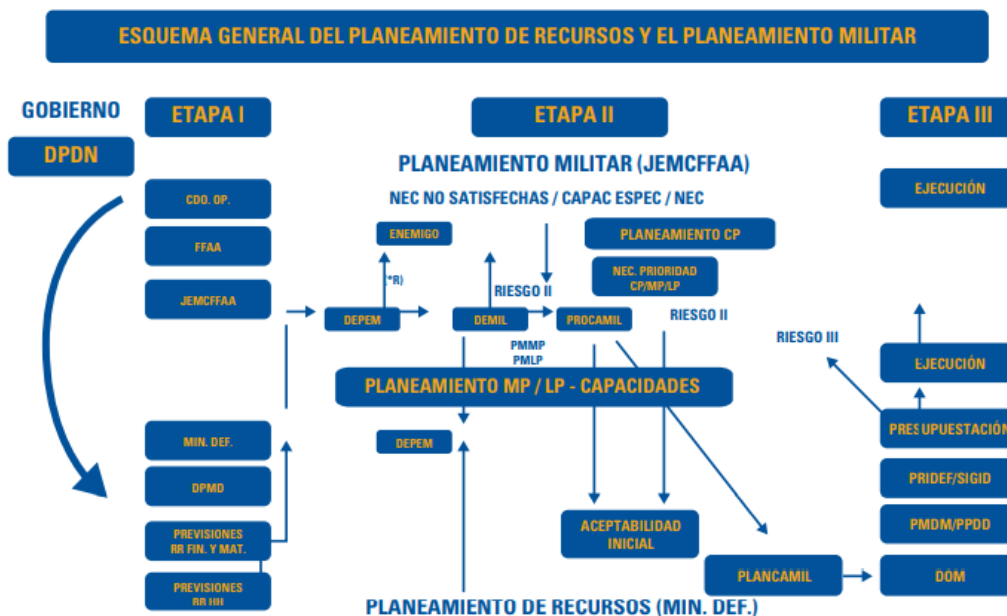


Gráfico N° 7: Esquema General de Planeamiento de Recursos y el Planeamiento Militar (Fuente: Torres, 2005, 64).



Del análisis del gráfico obtenemos que el riesgo I tenga sus derivaciones de la DPDN, de la DEPEM y de la DPRD.

La Directiva de Planeamiento de Recursos para la Defensa (DPRD) en su artículo 9 establece: “con posterioridad a la aprobación de cada DPDN, y de forma previa a la emisión de la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM) por el Estado Mayor Conjunto emitirá una Directiva de Planeamiento de Recursos para la Defensa (DPRD)”. (Decreto 1479/2011)

Esta directiva tiene como objeto estipular lo siguiente: 1) el escenario económico/ financiero, 2) los principales lineamientos para la priorización de canales de obtención de medios y 3) las directrices sobre los aspectos de logística material e infraestructura, que deberán ser considerados durante el Planeamiento Estratégico Militar. (Decreto 1479/2011).

Por su parte, la DEPEM orientará el planeamiento estratégico militar propiamente dicho, sobre la base de los escenarios establecidos en la DPDN, los cuales se podrán subdividir para hacer un empleo racional del instrumento militar, para privilegiar el accionar militar conjunto; y es por ello que una vez confeccionada deberá ser aprobada por el Ministerio de Defensa, según lo establece el artículo 6 del decreto 1729/2007:

Artículo 6.º - Recibida la DPDN, para el cumplimiento de su misión, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas formulará una Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), cuya vigencia estará sujeta a la de la DPDN. Esta DEPEM será el documento que orientará el planeamiento estratégico militar propiamente dicho y la actividad militar en general, según las pautas, escenarios y características de empleo del Instrumento Militar previamente establecidos en la DPDN. La DEPEM se basará en los criterios oportunamente determinados en la DPDN, en el marco de los cuales deberá privilegiar el empleo racional y eficiente de los recursos humanos y materiales a partir del énfasis colocado en la acción militar conjunta como condición esencial del logro de la máxima capacidad operacional que permita cumplir eficazmente con las misiones asignadas al Instrumento Militar de la Defensa Nacional. La DEPEM, documento articulador entre la DPDN y el Planeamiento Estratégico Militar propiamente dicho, deberá ser aprobada por el ministro de Defensa. (Decreto 1729/2007).

De esta forma, la DPDN determina riesgos de carácter político/diplomáticos, la DPRD determina lineamientos para los canales de obtención, sobre la base de la inserción internacional de nuestro país y su relacionamiento con los grandes poderes, y la DEPEM determina las capacidades operativas del instrumento militar sobre la base del MIRILADO y las consideraciones y conceptos de operaciones conjuntas futuras. Establece puntualmente:

- 1) Criterios Operativos Conjuntos (diseños y capacidades operativas)
- 2) Criterios Funcionales Conjuntos (capacidades funcionales duraderas)
- 3) Criterios de Integración Conjunta (tareas, condiciones y normas derivadas)



de los criterios operativos y de los criterios funcionales conjuntos). (Decreto 1729/2007, Art 7).

Es importante destacar que la DEPEM tiene en cuenta las consideraciones del planeamiento anterior y estudios previos que pudieren advertirse como necesarios y sobre cualesquiera otras instrucciones de coordinación evaluadas como pertinentes, así como también, las referidas a los términos para la elaboración y elevación de los documentos; ello le daría cierto grado de continuidad a los diferentes ciclos de planeamiento.

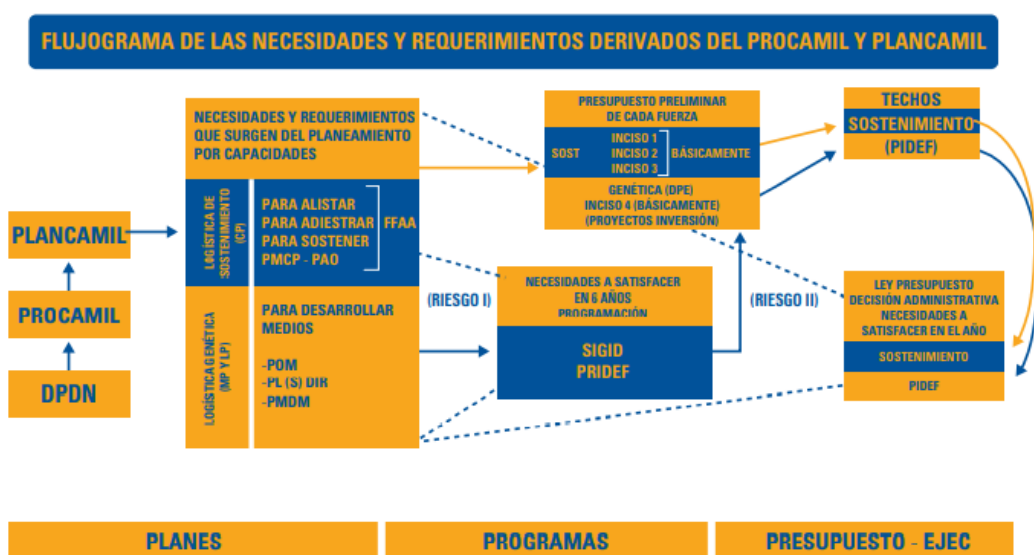


Gráfico N° 8: Flujograma de las necesidades y requerimientos derivados del PROCAMIL y PLANCAMIL. (Fuente: Torres, 2005, 65).

Del flujograma anterior se visualizan los distintos tipos de riesgos:

- Riesgo 1, derivado de la DEPEM o los establecidos por el nivel estratégico nacional en la DPDN, conocidos como los “riesgos políticos”.
- Riesgo 2, derivado de las necesidades no satisfechas entre la DEMIL y el PROCAMIL, entre los cuales están los PMMP y PMLP; con ese riesgo se pasa al PLANCAMIL, conocidos como los “riesgos de diseño estratégicos”.
- Riesgo 3, en la etapa presupuestación, conocido como los “riesgos de desarrollo”.

Con respecto a los riesgos de diseño estratégico, algunas de las consideraciones para su evaluación son contar con capacidades que permitan anticipación estratégica, prevención, vigilancia, control de los espacios, comunicación estratégica y, en última instancia, capacidad de respuesta con una defensa activa.

Somos la octava extensión geográfica en el globo, con 10,5 millones de km<sup>2</sup>, con

una geografía diversa, que va desde la montaña en el norte y oeste, hasta las estepas patagónicas en el sur, con una gran llanura en la zona central, y una Mesopotamia con bañados y esteros en el este; un terreno surcado por gran cantidad de vías fluviales y accidentes orográficos, y con un litoral marítimo que se proyecta hasta la Antártida. Todas estas características geográficas que definen nuestro territorio deben constituir una fortaleza para el diseño de una estrategia militar de defensa de los espacios soberanos.

En esencia, defender, desde la óptica militar, puede concebirse como restringir al máximo la capacidad de maniobra del oponente, someterlo a un constante nivel de desgaste que se traduzca en un costo inaceptable que lo haga desistir de sus objetivos. En este contexto, el planeamiento estratégico requiere de un pensamiento creativo e innovador que articule de manera sistémica esas capacidades que mencioné precedentemente, adecuadas al escenario de nuestra geografía.

Esta estrategia tiene dos principios necesarios que la distinguen: por un lado, la economía de fuerzas, entendida como el uso racional de las capacidades disponibles; y, por otro, el desarrollo de acciones militares con efectos multiplicadores de fuerza.

En síntesis, se trata de un empleo no lineal del instrumento militar, que no busca la destrucción física de la fuerza agresora, sino un progresivo y constante desgaste, que llevará a la paralización y posterior colapso moral.

Controlar los espacios no implica tener presencia permanente en todas las dimensiones en todo tiempo. Implica disponer de aquellas capacidades que permitan desarrollar las tareas de vigilancia y control previstas por el planeamiento, ya sea por presencia directa o el despliegue de distintos tipos de sensores y medios de alta tecnología que puedan detectar anomalías que generen alertas tempranas.

Así, el comando y control centralizado de la máxima instancia operacional conjunta dispondrá de la información necesaria, la que convenientemente procesada permitirá, en tiempo, asesorar correctamente para la toma de decisiones estratégicas de orden nacional. Ese tiempo, considerado de preaviso, es el que otorgará la libertad de acción necesaria para el alerta y despliegue selectivo de elementos aéreos, navales y terrestres modulares e interoperables, posicionados en áreas críticas y otros de intervención rápida, los que, apoyados en un eficiente sistema de transporte estratégico, generarán un adecuado poder disuasivo.

En algún momento habrá una resistencia dura tendiente a quebrar la voluntad de lucha e iniciar la recuperación de los espacios, si fuera necesario. Se tratará de un núcleo de fuerzas preservadas para accionar con contundencia con el empleo de gran poder de fuego a largas distancias desde plataformas terrestres y aéreas.

Flexibilidad en la conducción, versatilidad de las capacidades militares y profundidad en el sistema defensivo, son factores que dependerán del funcionamiento, todo el tiempo, del sistema de vigilancia y control de los espacios.

La estrategia multicapas, defensiva en profundidad o elástica, se erigirá como guía del proceso de mediano y largo plazo, que requiere la reconfiguración del instrumento militar.

Como vemos, la tarea que desarrollamos es esencial. La Defensa Nacional es fundamental para las sociedades libres y soberanas.

### 2.3.Reducción de misiones

En la siguiente tabla se enuncian las capacidades militares asociadas a cada área de capacidad, que surgen de la convergencia de las doctrinas específicas.

ÁREA DE CAPACIDAD	CAPACIDADES MILITARES
Comando y Control	Comando y control conjunto Comunicaciones Guerra electrónica Seguridad de la información. Interoperabilidad.
Movilidad táctica y estratégica	Operaciones transporte aéreo Operaciones transporte naval Operaciones transporte terrestre Reabastecimiento aéreo Reabastecimiento naval Reabastecimiento terrestre
Vigilancia – Reconocimiento e inteligencia	Exploración y reconocimiento aéreo Exploración y reconocimiento naval Exploración y reconocimiento terrestre Vigilancia y control de áreas terrestres, marítimas y aéreas Producción de inteligencia estratégica
Sostén logístico	Sostén logístico fijo y móvil, terrestre, marítimo y aéreo
Operaciones asociadas a la misión principal del IM (operaciones de combate)	Operaciones terrestres Operaciones navales Operaciones aéreas Protección de fuerzas y/u objetivos estratégicos
Identificación de capacidades y determinación de medios para las misiones subsidiarias del IM	Catástrofes naturales y siniestros Búsqueda y rescate (SAR) Estudios y preservación del medio ambiente Operaciones multilaterales de Naciones Unidas / OEA Apoyo a la actividad antártica

Tabla N.º 2: Áreas de capacidad y capacidades militares (Fuente: Torres, 2005,61).

El Ciclo de Planeamiento por Capacidades ofrece una salida referida a la

disminución de misiones, a nuestro juicio, lo consideramos poco probable y especialmente en la fase crítica, que es durante el planeamiento. Dejar de lado, temas como la ciberdefensa o sectores comunes, como es el espacio, nos parece asumir riesgos innecesarios. Por ello creemos que se debe incorporar un área de capacidad, la cual podemos llamar “Protección de Infraestructura Críticas”, en la cual se desarrollen capacidades militares como la satelital y el espacio cibernético.

## 2.4. Combinación de ellas

Es posible señalar que la decisión de haber cambiado el método de planeamiento por hipótesis de conflicto a un planeamiento basado en capacidades supone un desafío y un salto cualitativo, pero también implica un peligro. La metodología anterior era relativamente sencilla en un contexto de certidumbre, en tanto que el poder político había definido cuáles eran los “enemigos”, a partir de lo cual se diseñaba el instrumento militar para hacerles frente. En forma simplificada, conocer cuántos barcos, tanques y aviones (y las características de estos) disponía el oponente, permitía organizar y establecer cuáles medios debían tener las propias Fuerzas Armadas. Por lo cual era muy probable, en aquellos países que recurrían a este modelo de planeamiento, impulsar carreras armamentistas. El nuevo método, contrariamente, parte de la apreciación de un escenario en el que la República Argentina no tiene hipótesis de conflicto que requieran el empleo del instrumento militar, por lo que no se puede identificar anticipadamente un enemigo (situación que se refuerza en el marco de la zona de paz sudamericana). De esta manera, el nuevo método de planeamiento pone el acento en el “cómo” y el “qué”, y no en el “quién”. Es decir, se busca establecer qué efectos militares debe ser capaz de producir el instrumento militar para cumplir con su misión principal y cómo debe producirlos. Ahora bien, si el planeamiento de capacidades parte de la premisa de la incertidumbre, se corre el peligro de diseñar un instrumento militar para todo “tipo” de escenarios genéricos. En el caso argentino, el peligro sería diseñar un instrumento militar para todo tipo de amenaza estatal militar externa (AEME). La pregunta que entonces surge es ¿tienen el mismo grado de probabilidad de ocurrencia para Argentina un ataque termonuclear que un ataque de un país chico? Otorgarle la misma probabilidad de ocurrencia implicaría diseñar un instrumento militar que posea todas las capacidades necesarias –aunque sea en su mínima expresión– para hacer frente a todas esas AEME. En otras palabras, implicaría diseñar un Sistema de Defensa Nacional que sería imposible de costear. Justamente, el propósito fundamental de esta metodología de planeamiento es “invertir los recursos escasos en las capacidades militares que mayor ventaja comparativa proporcionen” (Arteaga et al. 2007, 197). Por tal razón, esta metodología debe combinar la incertidumbre estratégica con la realidad presupuestaria. (Eissa, 2018: 146-147).

En la incertidumbre estratégica se asumen ciertos riesgos políticos y de política exterior, y la realidad presupuestaria del FONDEF otorgaría cierta previsibilidad. Afirmamos esto porque los antecedentes de los ciclos de planeamiento en diferentes gestiones nunca llegaron a concretarse en forma completa, y la implementación del PLANCAMIL debió ser modificada en cuanto a los plazos previstos, por la falta de asignación presupuestaria. El riesgo de desarrollo se incrementó, por lo cual, la

política exterior debió haber sido activa para compensarlo. No se está sosteniendo que la política exterior suplante totalmente a la política de Defensa, pero es imposible considerar una sin tener en cuenta la otra. (Eissa, 2018: 149).

El siguiente gráfico pretende ilustrar cómo una combinación de las distintas respuestas que ofrece el planeamiento por capacidades (asignación de presupuesto, asumir riesgos y reducir misiones), definen el riesgo total y que se reflejan en un plano interagencial como condición necesaria para brindar una defensa integral a nuestra Patria.

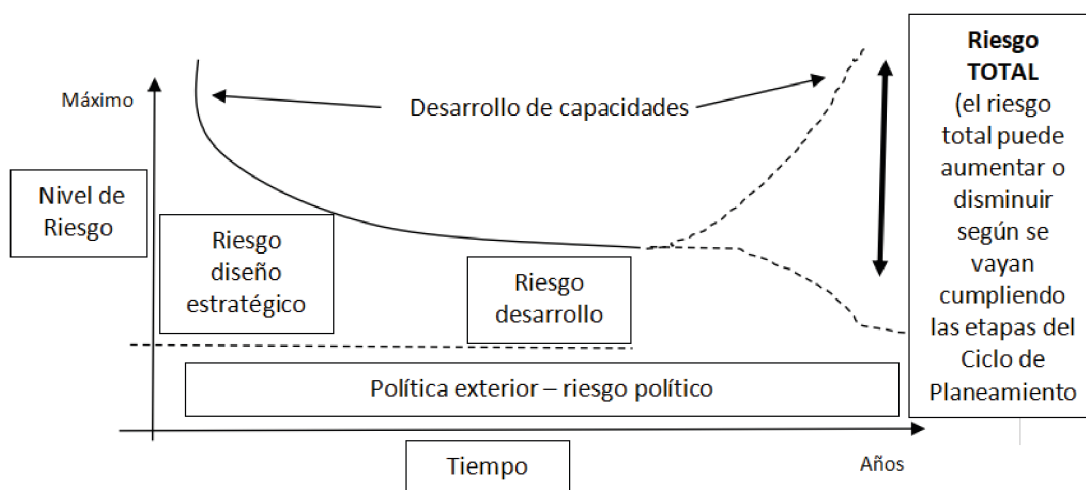


Gráfico N° 9: Riesgo, Política Exterior y Defensa. (Fuente: elaboración propia).

### 3.A modo de conclusión

Para llevar adelante el Ciclo de Planeamiento por Capacidades es necesario la combinación de las tres variables, es decir, la asignación de presupuesto, asumir riesgos y determinar las misiones (su reducción o no).

El presente artículo analiza por separado estas tres variables, pero centra su análisis en la asunción de riesgos y, especialmente, en la fase planeamiento del sistema S-3PE. En esa fase se dan dos riesgos diferentes; por un lado, el riesgo “político” y, por el otro, el de “diseño estratégico”. La determinación de los riesgos a asumir depende más de juicios estratégico y políticos que de fórmulas matemáticas y tomadas en el más alto nivel de decisión.

Con respecto a los riesgos políticos, se consideran las siguientes variables para su determinación:

- AEME
- Zona Sur como una zona de paz
- Eliminación de las hipótesis de conflicto contra Brasil y Chile

Con respecto a los riesgos de diseño estratégico, las variables a considerar son:

- Profundidad estratégica de los distintos escenarios
- La relativa importancia del territorio en los espacios vacíos
- Grado de ocurrencia de la AEME
- Capacidad de rapidez estratégica para converger y la movilidad táctica para operar

Recordemos que una capacidad militar tiende a lograr un efecto militar y para su consideración, se debe aplicar la sigla del MIRILADO; no hacerlo es apostar a la improvisación y a comprar sistemas de armas incompletos, y obrar por el impulso.

El Decreto 1729/2007 es sumamente claro al expresar:

El estricto cumplimiento de las estipulaciones y plazos del SIGID permitirá garantizar la concordancia entre las capacidades militares requeridas y los proyectos de inversión militar que se formulen, debiendo estos ser conformados por los Estados Mayores Generales de cada Fuerza (Demanda Preliminar Específica de Inversiones para la Defensa), postulados por el Estado Mayor Conjunto (Demanda Preliminar Conjunta de Inversiones para la Defensa) y aprobados por el Ministerio de Defensa (PIDEF).

Mientras ello no suceda será difícil completar los ciclos de planeamiento y mantener vigentes proyectos determinados estratégicos que superan ampliamente los ciclos de cada Administración.

Finalmente es difícil completar los ciclos de planeamiento y ello nos lleva a preguntarnos cómo optimizar nuestro sistema de planeamiento por capacidades, por lo que la tarea que desarrollamos es esencial. La Defensa Nacional es fundamental para las sociedades libres y soberanas.

## Referencias bibliográficas

- Colacrai, M. (2004). *La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90*. Documento de trabajo N.º 1, Universidad del CEMA: Buenos Aires.
- Eissa, S. (2013). *Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional*. Revista SAAP, N.º 1, Vol. 7, 41.
- Eissa, S. (2018). La relación entre la política de defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015). *Revista Brasileira de Estrategia y Defensa*. N.º 2, V. 5, 137-164
- Eissa, S. (2020). *Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019)*. CUIINAP Argentina. Año 1, Cuadernos del INAP
- Garré, N. (2005). Prólogo. *Revista de la Defensa*, N.º5. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Montenegro, Germán (2007). El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional. *Revista de la Defensa Nacional*, N.º 1. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Pion-Berlin, D. (2001). *Civil-Military Circumvention. How Argentine State Institutions*

*Compensate for a Weakened Chain of Command?* En Pion-Berlin, David (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, North Caroline: The University of North Carolina Press.

Russell, R. (1990). Política exterior de Menem. *América Latina Internacional*, N.º 24. Vol. 7, abril-junio.

Torres, A. (2005). Instrumento Militar Argentino del Futuro: Actualidad del ciclo de planeamiento. *Revista de la Defensa* N.º 5. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

## **Fuentes oficiales**

Constitución de la Nación Argentina

Decreto N.º 1691/2006 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”

Decreto N.º 1714/2009 “Directiva de Política de Defensa Nacional”

Decreto N.º 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”

Decreto N.º 727/2006 “Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional”

Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional (1988)

Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior (1992)

Ley N.º 24.429 del Servicio Militar Voluntario (1995)

Ley N.º 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998)

Ley N.º 25.520 de Inteligencia Nacional (2001)

Resolución Ministerio de Defensa N.º 1020/2009

Decreto N.º 1479/2011 Sistema de Planeamiento para Recursos de la Defensa. (SIPRED), 2011)