

## EL CARRO DELANTE DEL CABALLO

Leyendo el artículo “Defensa y seguridad: gasto militar, presente y futuro”, escrito por Ricardo Runza en el matutino Clarín del 5 de diciembre, no puedo estar mas que de acuerdo con las tres opciones que plantea, pero difiero en un aspecto fundamental: ¿Por qué el 1 % del PBI?. ¿Por qué no 1,5 o 0,8? En ese sentido creo que estamos poniendo el carro delante del caballo.

Comencemos por el principio.

Sabemos el estado en el que está la economía de nuestro país es malo y que con un 50 % de pobreza, las FF.AA., a decir verdad, no son una prioridad. Tampoco lo han sido en los últimos 40 años.

También sabemos que en el estado en que están no pueden seguir, que hay que hacer algo para revertir la situación, de hecho lo han reconocido las distintas fuerzas políticas y estoy de acuerdo con Runza, este es un buen momento para reformularlas.

Esta reformulación debe partir de un análisis estratégico que fije fines y asigne medios, el problema es que a veces los estrategas vuelan demasiado alto al momento de definir los fines, se olvidan del contexto y terminan fijando medios mirando solo su costo de adquisición / modernización / recuperación y se olvidan que esa parte representa solo el 20 % del costo total del ciclo de vida de los mismos (Figura 1). En resumidas cuentas, se incorpora un equipo que cuesta 20, cuando para ser operado y mantenido a lo largo de su vida útil se van a requerir 80, lo cual no es poco.

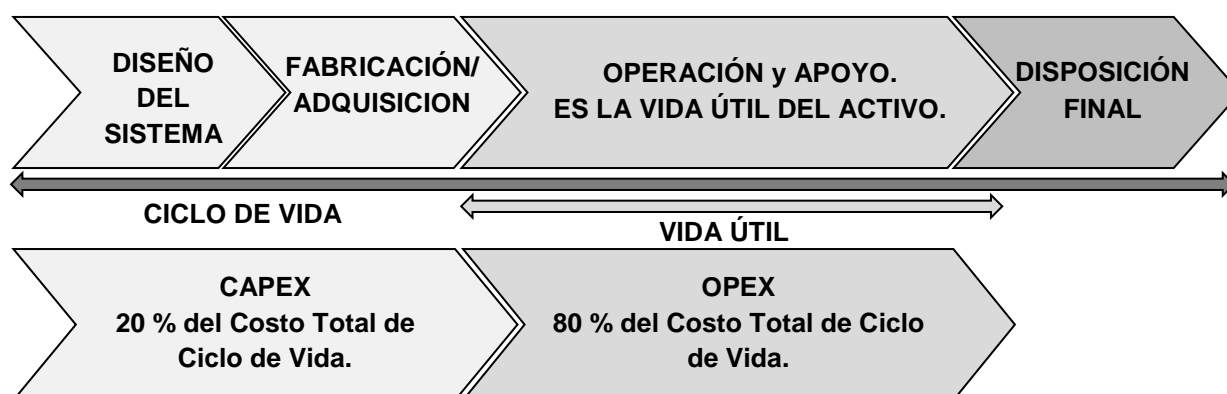


Figura 1

Peter Drucker, considerado el padre del management moderno, indicó en su libro *The practice of management* (1954) que una organización exitosa debe ser gestionada en base a objetivos, que quienes deben cumplirlos son los que saben cómo hacerlo y que estos deberían participar en la decisión. Llevado esto al diseño de fuerzas implica que los fines y medios que defina la estrategia deberían ser analizados en un sistema Top Down – Botton Up (TDBU) para determinar si los mismos son Factibles y Aceptables y si lo propuesto no cumple alguna de estas dos condiciones, deberían ser modificados. Caso contrario la estrategia se separa de la realidad.

Traducido a la práctica: Cuando la estrategia define los fines lo hace en base al análisis de los Intereses Vitales a proteger, los objetivos fijados por el Poder Ejecutivo y el contexto externo e interno de la Nación, a efectos de determinar los riesgos estratégicos que tiene o se prevé tendrá el país y que configurarán “amenazas”.

Un riesgo puede ser definido como el “El efecto potencial futuro de condiciones, acontecimientos y decisiones sobre algo de valor”<sup>1</sup>. Esta definición tiene 4 Notas:

1) Cuando los efectos potenciales futuros son inciertos pero pueden estimarse o medirse.

<sup>1</sup> Gibson C, Brown J, Gibson E. (2023). ISO 31000:2018 The Case for Reform. White paper. Executive Impact Consulting Pty Ltd. Australia.

- 2) Las condiciones, los acontecimientos y las decisiones son fuentes de riesgo y pueden haber existido en el pasado, existir en la actualidad o existir en el futuro.
- 3) Cuando algo de valor puede ser personal, compartido, grupal, organizativo, comunal o social.
- 4) Cuando el valor puede ser tangible, intangible o supuesto.

Se podría escribir un libro sobre este tema, pero para resumir, el valor al que se refiere la definición, en el caso que estamos tratando, son los Intereses Vitales de la Nación y es intangible, es social, las fuentes del riesgo existieron, existen y existirán y derivan de fundamentalmente de las decisiones y los efectos o consecuencias de los mismo pueden estimarse.

El riesgo se refiere a los efectos, consecuencias, que podrían producir determinadas condiciones, acontecimientos y decisiones. A su vez la potencialidad está asociada a la probabilidad de ocurrencia. Por esa razón, el riesgo puede ser definido en términos de la combinación de las consecuencias que podrían producir las condiciones, acontecimientos y decisiones y la probabilidad de ocurrencia. Va de suyo que tratándose de los Intereses Vitales de la Nación, las consecuencias tienen un costo que tiende a infinito.

Los riesgos, una vez definidos y analizados, deben ser tratados y eso se hace:

1. **Reduciendo la probabilidad del riesgo.** Se hace mediante medidas de confianza mutua, comunicación de la posición estratégica del país, desescalando conflictos, etc.
2. **Reduciendo las consecuencias del riesgo:** Las consecuencias potenciales del riesgo afectarían los Intereses Vitales de la nación y para evitarlas se deberían generar capacidades de disuasión o de ejercicio efectivo de su protección en el momento y lugar que se requiera.
3. **Transfiriendo el riesgo:** Recurrir a mecanismos cooperativos de defensa o alianzas, pero de debe tener en cuenta que en caso que nuestro aliado se vea envuelto en un conflicto, el país deberá responder con sus Fuerzas Armadas a un requerimiento de ese tercero y para eso, se debe estar preparado.
4. **Reteniendo el riesgo:** No llevar a cabo ninguna acción para tratar el riesgo, se asumen las consecuencias que podrían derivar de esta decisión y se vigilan los parámetros que lo configuran.
5. **Evitando el riesgo:** No iniciar ninguna acción que pueda conducir a un riesgo. La Actitud Estratégica adoptada está directamente relacionada con la dirección política de un país, si es pacifista o es belicista, por ejemplo.

Del tratamiento fijado para cada riesgo surgirán las Capacidades Militares que requiere el país. Una Capacidad es la aptitud de una organización para lograr un efecto deseado y está definida por sistemas empleados en base a principios y procedimientos doctrinarios. Estas Capacidades deben ser "vestidas" con medios materiales que le permitirán alcanzar esa aptitud.

El ciclo de vida de los medios materiales, activos físicos, implica costos que deberán ser afrontados por la Nación a lo largo de los años, tema no menor a la hora de definir el presupuesto de defensa. El problema surge cuando se produce un efecto iceberg y el nivel estratégico solo ve la parte superior del mismo: el costo de adquisición, cuando en la parte sumergida hay múltiples costos que definirán la Confiabilidad Operacional de los sistemas (Figura 2) a lo largo de su vida útil. Si esto no se analiza debidamente, el nivel estratégico tenderá a pensar que los medios que previeron son Factibles y Aceptables y lanzará un plan que luego el Tesoro no podrá solventar a lo largo de los años.

El principal factor condicionante de las FF.AA. es el Readiness, que puede resumirse en que un sistema de armas, como tal, sea confiable, pueda ser utilizado en el momento que se lo requiera y pueda ejercer su función durante un lapso establecido.

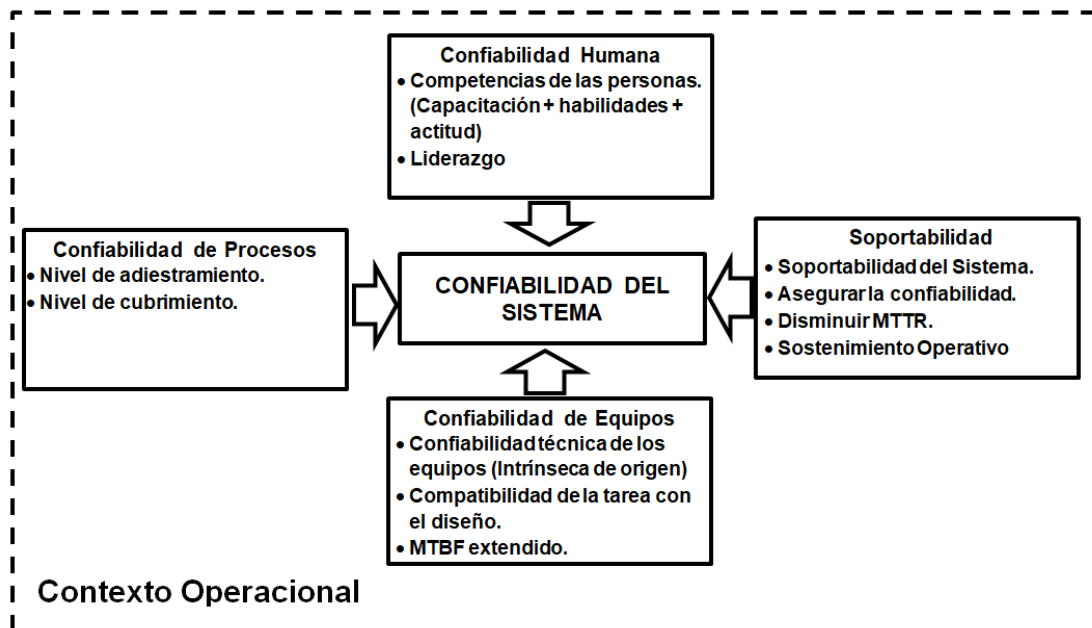


Figura 2

Nicastro dice que el Readiness “puede entenderse en gran medida como una función del nivel de la cubrimiento y adiestramiento del personal y de la disponibilidad y el estado de mantenimiento del material”.<sup>2</sup>

O sea, los sistemas de armas (Personal, Medios, Abastecimientos, etc.) deben estar listos a ser utilizados en el momento que se los requiera, para ejecutar las operaciones previstas, con un nivel de confiabilidad elevado, durante el tiempo fijado.

Ningún objetivo fijado por la estrategia militar podrá ser cumplido si los sistemas operativos carecen del readiness necesario, porque no generan disuasión, no pueden defender el país de las amenazas actuales y futuras y para poder cooperar internacionalmente se tiene que tener, además de voluntad política, los medios alistados y el personal adiestrado.

El readiness tiene diferentes niveles y estos dependerán de la necesidad de respuesta y el costo económico que implica solventarlos. En ese sentido sería imprescindible diferenciar dos tipos de costos, asociados al nivel de readiness que se fije.

El primero de ellos es el "**Costo de Posesión**" de un sistema de armas, que es el costo mínimo que se deberá prever en el presupuesto para cada sistema y es de tipo “fijo”. Está definido por la suma de los siguientes costos, que se prolongará en el tiempo hasta el fin de su Vida útil:

Costo de Posesión = Pago de la deuda de compra / modernización / recuperación de los activos del sistema + salarios del personal + mantenimiento de los activos + adiestramiento mínimo adecuado + funcionamiento administrativo + acopios para sostener las operaciones durante el lapso que prevea la capacidad.

Con ese costo se asegura el nivel de readiness más bajo admisible, que es tener sistemas de armas con una confiabilidad operacional tal que permita que los medios sean operados “técnicamente” con seguridad y eficiencia, sin la influencia de la voluntad de un oponente.

Para dimensionar el “costo de Posesión”, está demostrado que el costo anual del mantenimiento requerido para conservar los medios navales y terrestres con el nivel de confiabilidad técnica de origen, equivale al 2% del costo de reposición del medio en cuestión, o sea que si un equipo tiene un costo de reposición de 100 USD se tiene que prever en el presupuesto 2 USD por año a lo

<sup>2</sup> Nicastro, L. 2022. Military Readiness: DOD Assessment and Reporting Requirements. Congressional Research Service (CRS). <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=IF12240> October 26, 2022

largo de toda su vida útil. Y esto es solo para mantenimiento, debería incluirse adiestramiento, funcionamiento y acopios. Esta ecuación es distinta y mas onerosa para las aeronaves.<sup>3</sup>

El segundo es el “**Costo de Adiestramiento**” para el combate, que podrá tener varios niveles que, obviamente, requerirán diferente magnitud de erogación. Incluye los siguientes costos:

Costo de Adiestramiento = Insumos para adiestramiento + incremento de los costos de mantenimiento por mayor uso.

Este costo es variable porque a medida que se quiera incrementar el nivel de adiestramiento, aumentan los costos. Cada nivel de adiestramiento que se quiera alcanzar (podríamos llamarlos mínimo, aceptable y deseable), se comportaría como un costo marginal, o sea, cada nivel que se incrementa tiene un costo asociado. En esta parte aparecen, en forma creciente por nivel, la representación de la voluntad del oponente y mayores dificultades en cuanto a espacio, tiempo y condiciones de operación, iniciando el adiestramiento en Tácticas. Esto implica, fundamentalmente, la mecanización de procedimientos a nivel sistemas con niveles de exigencia mayores y la complejidad en la toma de decisiones.

El problema aparece cuando desde abajo, fase Botton Up, le dicen a la Estrategia Militar que los medios asignados no permiten cumplir con los fines. O mejor dicho, que la economía del país no puede solventar esa magnitud de gastos. Acá pueden ocurrir dos cosas, que nos pase lo que nos pasó hasta ahora, tenemos un diseño de fuerzas y una magnitud de medios que no podemos sostener con el techo presupuestario fijado, o se revé el tratamiento de los riesgos, se rediseñan las capacidades y se inicia nuevamente el proceso, hasta llegar a un plan que permita tener las FF.AA. que se necesitan y que representan un costo asequible para el estado nacional, porque si el tesoro nacional no puede afrontar estas erogaciones, los sistemas dejan de ser confiables y se convierten en lo que tenemos hoy.

Se podría llegar a pensar que esta propuesta es “entreguista”, que afecta la Defensa de nuestra Patria y es discutible. Lo que es indiscutible que como estamos hoy, el readiness es cero, que la Defensa de nuestra Patria ya está afectada y que no se puede seguir como estamos.

Clausewitz dijo que “La guerra es la continuación de la política por otros medios”, ergo es la política la que tiene que definir qué riesgos no está dispuesta a asumir y para eliminar las consecuencias que los mismos producirán de manifestarse, tiene que invertir recursos en los elementos que van a proteger la Nación, disminuyendo la probabilidad de los riesgos mediante la disuasión y luego las consecuencias mediante el empleo efectivo de la fuerza.

En definitiva, plantear un techo en términos de PBI no solo es objetable, sino que nos mantiene en la situación que estamos hoy y no es una ocurrencia mía. En mayo de este año se conoció la noticia que el Comandante de la Marina de Brasil, Almirante Marcos Sampaio Olsen, alertó a los Senadores de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional que “La Marina brasileña desmantelará el 40% de sus medios hasta 2028”<sup>4</sup>, señalando en su informe que esa Fuerza perdió 1.000 millones de reales en el presupuesto desde 2017, cuando se aplicó el sistema de techos para los gastos como política fiscal. Indicó también que “La presencia de la Marina en las acciones nacionales depende de suministros como combustible, municiones y apoyo logístico, así como se servicios de mantenimiento” y que este conjunto de capacidades se ha visto muy afectado.

Ergo, no se puede pensar la defensa desde un techo presupuestario, deber hacerse desde la gestión de los riesgos, definiendo las capacidades militares necesarias para reducir las consecuencias y/o probabilidad de ocurrencia, las cuales además deben ser asequibles en el tiempo para el Tesoro Nacional, construyendo a partir de este hito sistemas con un readiness

---

<sup>3</sup> Vittorangeli, A. 2022. Bases para el diseño y soporte de un sistema de defensa nacional eficiente. Foro Argentino de Defensa. <https://www.fadefensa.com.ar/2023/06/21/bases-para-el-diseno-y-soporte-de-un-sistema-de-defensa-nacional-eficiente/>

<sup>4</sup> Calafa R. 2023. La Marina brasileña desmantelará el 40% de sus medios hasta 2028. Infodefensa.com. 16 de mayo de 2023

adecuado sostenido en el tiempo y que, en la medida en que el crecimiento del país lo permita, podrá ser incrementado o inclusive, aumentada la magnitud de las Fuerzas.

Con esta concepción, las FF.AA. podrían señalar el camino del deber ser de un país moderno y eficiente, colocando el caballo donde debería haber estado siempre, delante del carro.