

cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



RACIONALIZAR LA FUERZA MILITAR - V

La actual distribución geográfica de cuarteles militares responde a la acumulación residual de variados diseños de despliegue, cuyos criterios respondieron a factores propios de cada período de nuestra historia, algunos ya no vigentes.



Año 4 - N° 28
Junio de 2017

Universidad de Belgrano

Presidente:
Doctor Avelino Porto

Vicepresidente de Gestión Institucional:
Profesor Aldo J. Pérez

Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:
Doctor Eustaquio Castro

Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)

Director:
Doctor Horacio Jaunarena

Colaboraciones:
Fundación SenD

Contacto:
Zabala 1837 – C1426DQG
4788-5400
cedef@ub.edu.ar

UN DESPLIEGUE RACIONAL

Como indicamos en publicaciones anteriores, el despliegue de la fuerza militar constituye una herencia bajo el esquema de capas acumuladas a lo largo de la historia, que debe ser revisada en virtud de su parcial ineficiencia, costos injustificados y, especialmente, la seria afectación que genera en el cumplimiento de las exigencias operativas, de sostenimiento, adiestramiento y alistamiento de sus componentes.



Dicha revisión y cualquier acción para reconvertirlo deberá fundarse en procesos racionales que contemplen prioritariamente el largo plazo en su concepción e implementación. Dicha condición generará la pretendida eficiencia y la atenuación de cualquier efecto colateral en el ámbito perinstitucional y de gobiernos locales.

Dr. Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

MESA REDONDA

El Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF) invita a la Mesa Redonda sobre **“El conflicto de Norcorea: La amenaza nuclear”**, a desarrollarse el próximo 22 de junio a las 18.30 en el aula 4 del 3er. piso de la Universidad de Belgrano (Zabala 1837, ciudad de Buenos Aires), con entrada libre y gratuita.

Participarán Irma Argüello (física y experta en defensa), Rodolfo Gil (exembajador), el Grl Div (R) Julio Hang (experto en defensa) y Horacio Jaunarena (director del CEDEF).

DESPLIEGUE ORGÁNICO

CONCEPTOS GENERALES

A la distribución geográfica de los cuarteles militares se la conoce, generalmente, como “despliegue de paz”. Sin embargo, no necesariamente será la guerra la que impondrá el despliegue estratégico u operativo de las fuerzas para su empleo efectivo, lo que inhabilita su denominación en término de “paz”. Por tal motivo, este centro de estudios asigna a dicho posicionamiento geográfico de fuerzas el término “despliegue orgánico”, en virtud de constituir uno de los aspectos inherentes a la organización militar, concebida en los términos que establece el inciso 27 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

Para una mejor comprensión del asunto, convenimos en asignar la siguiente interpretación a ciertos términos:

- **Guarnición Militar:** jurisdicción territorial bajo autoridad militar en una misma localidad o sus alrededores, que alberga instalaciones militares, pudiendo ser cuarteles, campos de adiestramiento, hospitales, depósitos, etc.
- **Cuartel:** instalación de carácter permanente o transitoria, donde se asientan elementos militares y que proporciona los servicios necesarios para el desarrollo de sus actividades en guarnición.

En la actualidad, el despliegue orgánico constituye un factor de crisis para el funcionamiento de la fuerza militar, sin soslayar que afecta seriamente la eficiencia para su despliegue operativo o estratégico, constituyendo simultáneamente un generador de costos difíciles de ponderar pero que impactan seriamente en su eficiencia.

Dicha situación es producto de un sinfín de causas. Sin embargo, resalta el proceso de acumulación superpuesta de diversos diseños de despliegue a lo largo del tiempo, los que llamaremos “modelos” a los fines de este artículo.

Cabe resaltar que, si bien esta circunstancia se materializa en el conjunto de las fuerzas militares, afecta de forma marcada y extendida al Ejército, en virtud de las enormes posibilidades de asentamiento que ofrece el territorio, mientras que la Armada queda condicionada por las exigencias de su ámbito de acción y la Fuerza Aérea goza de la flexibilidad de sus medios operativos, entre otros aspectos. Por dichas razones, se pondrá mayor énfasis en la fuerza terrestre.

ANTECEDENTES

Si bien existen documentos oficiales referidos al despliegue orgánico que muestran las resoluciones adoptadas para reubicar el asiento de ciertas unidades, salvo contadas excepciones, no se pudieron hallar aquellos que expongan los criterios empleados ni los factores considerados para fundamentarlo. Pese a ello, puede vislumbrarse que, a lo largo de la historia, hubo ciertos aspectos que incidieron en el posicionamiento de las fuerzas militares, como:

- La evolución doctrinaria de la defensa, en el marco de distintos períodos de nuestra historia como la independencia y organización nacional, la consolidación y el desarrollo nacional, la

nación en armas, la seguridad nacional, la defensa nacional y seguridad interior, la seguridad regional y las operaciones internacionales.

- El pensamiento militar vigente.
- Los conflictos, las hipótesis de conflicto y el planeamiento militar derivado.
- La movilidad estratégica otorgada por la infraestructura nacional y los propios medios militares.
- Ciertas exigencias profesionales como el reclutamiento y el adiestramiento.
- Las denominadas misiones secundarias o subsidiarias.

Asimismo, puede verificarse una evolución de los modelos de despliegue a lo largo de la historia, identificando diseños característicos a partir de fines del siglo XIX, oportunidad en que se inició la institucionalización de la fuerza militar. En su evolución, se pueden observar modelos que representan distintos períodos, a partir de cambios notables durante determinadas décadas.

El modelo correspondiente a fines del siglo XIX se basaba en la estrategia de fronteras interiores relacionada con la colonización, influenciada por los conflictos vigentes con Bolivia, Chile y Brasil. Las 33 unidades del Ejército se agrupaban en seis comandos de División, a dos Brigadas cada uno, con excepción de la División Cuyo desplegada atendiendo los sistemas de pasos al oeste. En tanto, la fuerza naval concentraba sus medios en el Puerto de Buenos Aires y, hacia fines de siglo, iniciaba la transferencia hacia Puerto Belgrano (Bahía Blanca).

Al inicio del siglo XX, el modelo se fundamentó en la Ley de Organización del Ejército Nacional (ley 4031), que particularmente determinaba:

Art 36: "...el Poder Ejecutivo establecerá cuadros de instrucción que formarán regimientos, ubicándolos en razón de las condiciones geográficas y demográficas, de manera tal que los Guardias Nacionales puedan ser instruidos sin alejarse mucho del punto de su residencia..."

Art 41: "Para el mejor cumplimiento de las disposiciones, el Poder Ejecutivo dividirá la República en varias Regiones Militares en las cuales proveerá el establecimiento de campos de maniobra y polígonos de tiro..."

Art 16: "...la República será dividida en diez regiones...en concepto de movilizar en cada región una División en pie de guerra".

Art 127: "El Poder Ejecutivo proveerá dentro de cada región campos de maniobra, cuarteles y polígonos de tiro que permitan efectuar la instrucción táctica de todas las armas".

Durante el debate de dicha ley, el diputado Capdevilla expresaba que *"...en épocas de paz, sólo necesitamos un ejército reducido para vigilar nuestras fronteras con Chile... Por eso, sostengo que basta una Brigada de las tres armas en San Juan, Mendoza, San Carlos y en el Sur... Es necesario instruir las milicias de la República, ... estableciendo en los grandes centros de población cuadros con el material necesario, haciendo concurrir a todo el contingente de jóvenes de veinte años..."*.

En tanto, el diputado Godoy indicaba: *"...en 1898 estaba ubicado estratégicamente todo el ejército en Grandes Unidades... División Neuquén, Cuyo, ... Centro, Litoral, Salta y Capital. Ningún regimiento del Ejército de Línea estaba fuera de estas Grandes Unidades. Pero los ruidos de la armas habían cesado y entonces las Divisiones se dislocaron. Los regimientos fueron repartidos en toda la extensión de la República, unos a la estéril campaña del Chaco en donde todo se aprende menos la instrucción militar; otros en los territorios lejanos donde se*

hace el servicio honroso de colono soldado, en que a la vez se fomenta la población y se persiguen a los bandidos, pero no se hace instrucción militar. En la misma Guarnición Capital, la instrucción militar es nula, aprenderá el servicio de guarnición pero no aprenderá el servicio de campaña”.

Finalmente el Grl. Ricchieri explicaba que “...el principio que basa el proyecto del Poder Ejecutivo es el Servicio Militar Obligatorio y el sistema regional... crea las Regiones y, dentro de ellas, establece los comandos que correrán con todo lo que sea necesario a la movilización, organización e instrucción de las tropas en las respectivas regiones...”.

Durante este período de organización, el factor preponderante para el despliegue sería el reclutamiento, si bien se ponderaba la instrucción, la capacidad de movilizar reservas y las hipótesis de conflicto vigentes. Adaptado a la aún imperante estrategia de fronteras interiores con centro de gravedad en el Chaco y de seguridad con Brasil y Chile sobre la línea Mendoza - Río Cuarto - Bahía Blanca, se mantuvo la organización territorial por Regiones Militares sobre la base de cinco Comandos de Región Militar y cuarenta unidades. Entre 1905 y 1910 se ejecutó el plan de construcción establecido por Ley 4290, bajo el criterio de obra completa, incorporándose 16 cuarteles y tres campos de maniobras.

Hacia la década de 1920 desaparecían las fronteras interiores y la Argentina asumía un rol hegemónico regional, en el marco del cual se reafirmaron los límites con Chile, Bolivia y Brasil; requiriendo incrementar la seguridad en las líneas de comunicaciones con este último, mediante la reubicación de unidades que habían participado en la Campaña del Chaco. El Ejército adoptó un modelo orgánico divisional, con cinco Comandos de División y 45 unidades, mientras la Armada concentraba sus buques en el Puerto Belgrano. El modelo mostraba un adelantamiento de unidades de caballería hacia el límite con Brasil y el norte, una mayor concentración de elementos en Buenos Aires (Divisiones I y II) y dispersión de emplazamientos en la frontera con Chile. Finalizada la ejecución del plan de construcción del Cnl. Allaria, en el marco de la ley 6492, el Ejército incorporaba once cuarteles estandarizados por armas y con facilidades de ampliación.

A mediados de la década de 1930, junto con el incremento de la inmigración chilena, se configuraba una amenaza de invasión, a la vez que Brasil exigía aumentar la seguridad en las líneas de comunicación con dicho país. Mientras, el Ejército era reorganizado con centro de gravedad en la orgánica, el equipamiento y la instrucción, modificando sensiblemente el modelo por el establecimiento de los destacamentos Comodoro Rivadavia y Montaña del Sud (Las Lajas) y la creación de las bases navales de Mar del Plata y Punta Indio. Derogada la ley 6492, para liquidar su saldo, se construyeron seis cuarteles con cuadras dobles modelo “23”, a fin de satisfacer el redespliegue.

Diez años más tarde, con motivo de la modernización del Ejército iniciada en 1938, se dio por finalizado el criterio de responsabilidad territorial y se concentró la masa operativa de la fuerza en el centro y litoral del país. Se organizó el Ejército en diez Comandos de División y 85 unidades, a la vez que se creaban elementos de montaña en la frontera con Chile y motorizados en la Patagonia. Durante este período fueron inaugurados 13 cuarteles de una planta modelo “34”, adaptados a las condiciones de cada región y a las exigencias de cada arma.

A partir de 1945 se observa un cambio radical en el modelo instaurado durante la primer década del siglo, producto de la transformación de las fuerzas de 1938. El Ejército duplicó sus elementos operacionales y desplegó las unidades bajo el comando de diez Divisiones (siete de Ejército y tres de Caballería), dos Agrupaciones (Cuyo y Patagonia) y tres Destacamentos. El modelo vigente concentraba la masa operativa de la fuerza en la región central y mesopotámica, mientras disponía unidades de montaña en la frontera con Chile y desplegaba unidades motorizadas en la Patagonia. Por su parte, la Armada incorporó la base naval Ushuaia (1950), una década más tarde la base aeronaval Trelew, y posteriormente el apostadero naval Zárate (1974). En este modelo se incorpora el despliegue de la Fuerza Aérea, que erigía ocho bases aéreas a lo largo del territorio nacional. Si bien disminuye la

construcción de cuarteles, se materializa el concepto de "Villa Militar" (cuartel, barrios y servicios), constituyendo un factor de desarrollo.

Transcurrido un cuarto de siglo, durante el cual las fuerzas ejercieron la conducción política del estado, se produjo un alejamiento de la atención de los asuntos específicos y no se modificó la estructura básica del diseño, pese a la reestructuración orgánica de 1960. Hacia 1981 y como consecuencia de la crisis escalada con Chile, se introduce un ajuste parcial mediante el incremento de unidades en el suroeste mientras se reducían elementos en el NOA y NEA. Durante este período, se adoptó una orgánica basada en los Cuerpos de Ejército, organizándose cuatro Comandos de Cuerpo e incorporando cuatro Brigadas a las ya existentes, con un total de 74 unidades. El Ejército redespiegó unidades e incorporó nuevos cuarteles, principalmente en la Patagonia, y las fuerzas naval y aérea mantuvieron la distribución del modelo anterior con pequeños ajustes. En este lapso se produjo un aumento de las guarniciones del Ejército, que construyó seis cuarteles renovables bajo el criterio de funcionalidad, manteniendo el criterio de villa militar.

Finalizada la guerra de Malvinas e institucionalizada la Nación, el Ejército diseñó el Instrumento Militar Terrestre 2010 (IMT-F-10), por el cual se mudaron las unidades operativas emplazadas en el Gran Buenos Aires, aunque manteniendo básicamente el mismo diseño de despliegue que en el período anterior. Pese a las limitaciones presupuestarias, se reorganizó la fuerza terrestre en cuatro Comandos de Cuerpo de Ejército y se incrementó a 90 el número de unidades.

A principios del siglo XXI y a dos décadas de la derrota militar en Malvinas, el diseño no sufrió modificaciones sustanciales, conservando un modelo similar al de 1950, pese a las limitaciones presupuestarias para su manutención. No obstante ello, la fuerza terrestre ajustó sus elementos a tres Comandos de División y 75 unidades.

En resumen de la evolución de los modelos de despliegue, observamos tres períodos de verdadera realización en 1910/1915, 1923/1927 y 1933/38; resultando que, durante dichas etapas, el presupuesto de guerra (defensa) promedió en un 8%, con un crecimiento sensible de la asignación de recursos a la construcción de cuarteles.

SITUACIÓN ACTUAL

"El mejor servicio que se puede prestar en bien de la Nación es mostrarle la verdad, sin enconos y sin temor.

La realidad sólo es insoportable a los hombres sin coraje."

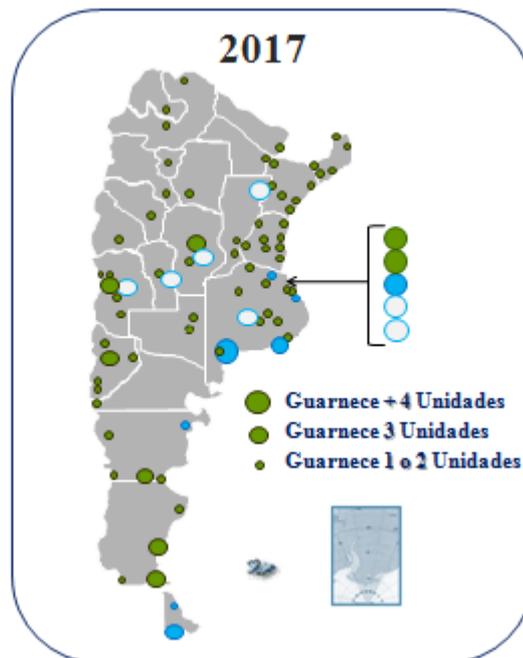
General Maxime Weywand

Producto de la evolución y la acumulación de modelos operados en cada etapa de la historia, el actual despliegue orgánico presenta un esquema caracterizado principalmente por:

- Albergar más de 80 guarniciones y un centenar de cuarteles militares.
- La reducción del número de unidades por cada guarnición militar a partir de mediados del siglo XX.
- La suspensión de nuevas construcciones, manteniendo vigencia los viejos cuarteles que generan mayores y crecientes gastos de mantenimiento.
- La seria afectación del adiestramiento por las limitaciones y alejamiento de los campos de instrucción, tanto como la dispersión de las unidades de una misma Gran Unidad.
- La dificultad del sostenimiento por el alejamiento de centros urbanos de porte.
- El aumento de las cargas administrativas y de servicios con relación a la disminución de efectivos y recursos.

- La exigencia de rotar asiduamente el personal para satisfacer necesidades de organización, capacitación, imposiciones normativas y atención de situaciones personales y familiares.
- La creciente afectación al desarrollo profesional y familiar.
- Los elevados gastos en impuestos, tasas, servicios, recursos humanos afectados a tareas guarnicionales, etc.; los que podrían ser afectados a otras exigencias, particularmente aquellas de inversión.

El diseño general del actual modelo queda expuesto en el siguiente gráfico de guarniciones:



BASES PARA UN DISEÑO

A fin de racionalizar y hacer eficiente el funcionamiento de la fuerza militar, en orden a optimizar su potencial empleo efectivo, cualquier diseño de emplazamiento de sus elementos debería satisfacer criterios básicos como:

- Generar la mayor disponibilidad operacional y la menor carga administrativa y guarnicional para los elementos operativos.
- Favorecer el adiestramiento operacional en el ambiente geográfico particular previsto en el planeamiento estratégico militar.
- Facilitar el despliegue estratégico y operativo hacia los potenciales lugares de empleo.
- Disponer o acceder a una adecuada infraestructura y a los recursos necesarios para el desarrollo profesional y familiar.
- Guarnecer organizaciones de nivel Gran Unidad como mínimo, para facilitar el conocimiento mutuo y el adiestramiento común de los elementos que la componen.
- Facilitar el adiestramiento operacional conjunto.

En cualquier diseño, las guarniciones militares deberían disponer de los medios que satisfagan sus exigencias, sin afectar en tales menesteres a los elementos operativos. Entre ellos se destaca:

- La jefatura, administración y provisión de servicios.

- La seguridad de sus instalaciones.
- La guarda y mantenimiento del equipamiento militar.
- Los campos de adiestramiento operacional aptos para los elementos que guarnece.
- Las instalaciones y medios para el adiestramiento virtual o de gabinete.
- El apoyo de salud, bienestar y transporte guarnicional.
- Las relaciones institucionales.
- El reclutamiento de personal militar.
- El alojamiento para personal en tránsito.

A modo de orientación, se expone más abajo la ubicación de los ambientes geográficos particulares, los campos de adiestramiento disponibles y los centros urbanos de porte más próximos a éstos, con capacidad para sostener efectivos de nivel Gran Unidad y sus grupos familiares:

