

# Defensa indefensa, o apariencia de defensa: la política de defensa argentina

Defense defenseless, or defensive appearance: Argentina's defense policy

JOSE MANUEL UGARTE

Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la referida Universidad, en la que se desempeña como profesor en grado y postgrado. Es profesor asimismo en la Universidad Católica de Santiago del Estero (DABA), así como de postgrado en la Universidad Abierta Interamericana y en la Escuela de Abogados del Estado. Se desempeñó como profesor en la Escuela de Defensa Nacional y en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima. Asesor en temas de defensa y seguridad del Congreso de la Nación por espacio de 25 años, corredactor de las Leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior. Correo electrónico: manuguart@gmail.com

## Resumen

En un mundo riesgoso, la política de defensa argentina representa una verdadera incógnita. Mientras posee una estructura moderna y está respaldada por una normativa adecuada, sus medios materiales tienen una antigüedad de tres y cuatro décadas o más, y en muchos casos, obsolescencia. Un limitado presupuesto es invertido casi totalmente en personal, presentando un excesivo número de oficiales en grados superiores que incrementa su costo, y estructuras burocráticas creadas para justificarlos. Tales factores determinan la insuficiencia de los fondos destinados a adiestramiento del personal y a mantenimiento del material, todo lo que determina una ausencia casi total de capacidad operativa. Las escasas

## Abstract

In a risky world, Argentina's defense policy represents a real mystery. While it has a modern structure and is backed by adequate regulations, its material means are three and four decades old or more, and in many cases, obsolete. A limited budget is invested almost totally in personnel, presenting an excessive number of officers in high ranks that increases personnel costs, and bureaucratic structures created to justify that officers. These factors determine the insufficiency of the funds destined to the training of the personnel and maintenance of the material, all that determines an almost total absence of operative capacity. The few significant acquisitions for the defense have been of very little relevance to the former.

adquisiciones significativas para la defensa han sido de elementos muy poco relevantes para aquélla. Mientras tanto, el casi idílico ambiente de paz y cooperación imperante en América del Sur por espacio de casi tres décadas construido con significativa participación de las políticas exteriores y de defensa argentina se deteriora rápidamente, paradójicamente por acción de las actuales políticas argentinas en la materia. El artículo analiza en profundidad la situación y efectúa propuestas para superarla.

Meanwhile, the almost idyllic atmosphere of peace and cooperation prevailing in South America for nearly three decades, built with significant participation in Argentina's foreign and defense policies, is deteriorating rapidly, paradoxically due to current Argentine policies on the subject. The article analyzes in depth the situation and makes proposals to overcome it.

### Palabras clave

Defensa — Argentina — Presupuesto — Equipamiento — Obsolescencia — Operatividad

### Keywords

Defense — Argentina — Budget — Equipment — Obsolescence — Operability

## 1. Introducción. Sobre la política de defensa

¿En qué consiste la política de defensa, sobre qué debe versar, y cuáles deben ser sus objetivos?

Con ejemplar simplicidad, el *website* del *Department of Defense* estadounidense expresa que "...El Departamento de Defensa provee las fuerzas militares necesarias para disuadir la guerra y asegurar la seguridad de nuestro país..."<sup>1</sup>.

¿Sólo eso? Más detalladamente, a la pregunta: ¿qué hace el Ministerio de Defensa? el *website* del Ministerio de Defensa británico responde que "...Nosotros protegemos la seguridad, independencia e intereses de nuestro país, aquí y en el extranjero. Trabajamos con nuestros aliados y socios toda vez que es posible. Nuestro propósito es el de asegurar que las fuerzas armadas tengan el entrenamiento, equipamiento y apoyo necesario para su trabajo, y que nos mantengamos dentro del presupuesto..."<sup>2</sup>.

En definitiva, el objetivo fundamental de la política de defensa, en la paz, es el de obtener capacidades militares que permitan disuadir y, en caso necesario, resistir exitosamente el ataque de fuerzas militares extranjeras. También, contribuir a la protección de aquellos países con los cuales está el país vinculado por tratados de

<sup>1</sup> <https://www.defense.gov/Our-Story/> (acc. 5-5-2019).

<sup>2</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-defence> (acc. 5-2-2019)

alianza. Países de mayores capacidades militares suelen poseer mayores compromisos de este tipo, e incluso utilizan sus fuerzas armadas como instrumento de apoyo a su política exterior, ejerciendo la disuasión e incluso la coacción armada. Aquellos países con intereses y presencia mundial incluyen en su política de defensa, la capacidad de proteger a sus aliados.

La cuestión relativa a las relaciones civiles-militares, y al gobierno político de la defensa o “control civil” en la terminología de Samuel Huntington suele integrar la política de defensa en mayor grado en los países latinoamericanos, en los cuales el derrocamiento de gobiernos por golpes de Estado protagonizados por las Fuerzas Armadas ha constituido una realidad frecuentemente reiterada, particular –pero no exclusivamente- durante la Guerra Fría.

## 2. América Latina, Sudamérica, y el Cono Sur

Argentina integra la región latinoamericana, una de cuyas características es la de encontrarse en materia de relaciones internacionales y defensa dentro de la zona de influencia de Estados Unidos de América, Estado caracterizado por constituir el mayor poder militar y económico mundial, hallándose los Estados latinoamericanos, en su mayoría, vinculados con dicho Estado a través de un tratado de alianza militar de peculiares características, el “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)”.

Dicho Tratado constituye la única alianza militar vigente en Latinoamérica, excepción hecha del “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”, tratado subregional que incluye un compromiso de defensa recíproca, y la propia “Organización de los Estados Americanos (OEA)”, organización internacional regional que prevé un compromiso de defensa recíproca, pero que para su ejecución remite indirectamente al ya mencionado TIAR. Cabe señalar que tanto la OEA “como el TIAR” prevén no sólo el auxilio por parte de los miembros de cualquiera de los países signatarios que sea objeto de un ataque armado, sino también ante una agresión que no constituya ataque armado, expresión que durante la Guerra Fría era entendida como referida a la agresión ideológica comunista. Otra diferencia fundamental que presenta el TIAR respecto de otras alianzas militares es la de poder ser invocado no sólo ante ataques de Estados externos a la alianza, sino también en caso de ataque de un miembro contra otro u otros.

Por otra parte, el TIAR carece de estructuras militares combinadas, dado que el órgano que estuviera encargado de la planificación de la defensa colectiva del Hemisferio, la Junta Interamericana de Defensa (JID) perdió tal función una vez concluida la Guerra Fría, para pasar a realizar funciones de asesoramiento a la OEA y a sus países integrantes, a solicitud de éstos, entre otros aspectos que no incluyen la preparación bélica.

Pese a la garantía que teóricamente supone una alianza militar con la mayor potencia mundial, varios países se han retirado de ella.<sup>3</sup> El no cumplimiento del

---

<sup>3</sup> México, Cuba, Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

Tratado en el Conflicto Malvinas le trajo cuestionamientos. Otra peculiaridad de esta alianza es que lejos de exigir la gran potencia que la integra contribuciones militares de sus miembros, tiende a inducir a aquéllos a dedicar sus fuerzas armadas a la seguridad interior y a tareas ajenas a la defensa, o incluso a no contar con fuerzas armadas.

De todos modos, la existencia de la gran potencia hemisférica, su clásica actitud opuesta a la intervención en el Hemisferio de potencias ajenas a éste (“Doctrina Monroe”) e incluso la alianza antes mencionada, ha determinado la percepción, en los Estados latinoamericanos, del carácter remoto de la posibilidad de una agresión extracontinental, considerándose como riesgo externo fundamental en algunos casos la posibilidad de un conflicto limítrofe con otro Estado de la región. Ello, y el referido estímulo estadounidense a los Estados latinoamericanos para la dedicación de sus fuerzas armadas a la seguridad interior, ha determinado tanto un limitado gasto en defensa por parte de los referidos Estados, como la dedicación parcial de sus Fuerzas Armadas a la seguridad interior, excepción hecha de Chile y en buena medida de Argentina.

Debe apuntarse también como característica general de los países latinoamericanos en materia de defensa, la existencia en diversos casos de un rol político de las Fuerzas Armadas que excede el rol propiamente de defensa, para incursionar en la seguridad interior y en el desarrollo del país. Dicho rol constituye herencia histórica de dichos países, pero fue plenamente estimulado durante la Guerra Fría por la asunción por parte de las Fuerzas Armadas del gobierno en sus respectivos países, estimulada por Estados Unidos como recurso para la lucha contra el bloque comunista, a quien acusaba de promover la insurrección en los países latinoamericanos, promoviendo a través de las doctrinas de contrainsurgencia y seguridad nacional el accionar de las fuerzas armadas latinoamericanas tanto contra la insurgencia o su presunta posibilidad, como contra las causas que podían facilitarla.

En este último caso, la doctrina de seguridad nacional asignaba a la noción de seguridad nacional, una amplitud inclusiva de la defensa nacional y la seguridad interior, consideradas como unidad, así como de la política interna e internacional, previendo asimismo su planificación, para la lucha en todos los frentes – fundamentalmente internos- contra el bloque comunista, bajo el signo de la dualidad seguridad-desarrollo, entendido este último en función de la seguridad.

Dado que se entendía a la seguridad nacional así caracterizada como ámbito de competencia predominantemente militar, esta noción tuvo por efecto ampliar la competencia militar a todos los aspectos de la actividad estatal. Tras la redemocratización de los Estados latinoamericanos, persistió en muchos casos la competencia militar para la seguridad interior y el desarrollo nacional.

En otros aspectos, Latinoamérica es una región caracterizada por escasez de guerras o conflictos armados internacionales e inversión en defensa relativamente baja, definición aplicable particularmente a Sudamérica.

Cabe recordar que el último conflicto armado internacional que se registró en Sudamérica fue la denominada “Guerra de Cenepa” (26 de enero- 28 de febrero de 1995). Anteriormente, el Conflicto Malvinas entre Argentina y el Reino Unido (abril-

junio 1982), el conflicto armado entre Colombia y Perú (enero-junio 1933), la Guerra del Chaco Boreal entre Bolivia y Paraguay (setiembre 1932-junio de 1935), y el conflicto armado por Acre entre Bolivia y Brasil (1889-1893), por limitarnos a las guerras y conflictos armados internacionales acaecidos durante el siglo XX.

Se debe señalar, no obstante, que Argentina se vio involucrada en situaciones de tensión.

Por décadas las relaciones internacionales en el Cono Sur de América estuvieron signadas por la rivalidad entre Argentina y Brasil y, simultáneamente, por los conflictos territoriales existentes entre la primera y Chile.

En distintas etapas de su historia, Argentina y Chile mantuvieron serias disputas territoriales que las llevaron a realizar aprestos militares y en una oportunidad, con motivo de la declaración por parte argentina (25 de enero de 1978) de la nulidad del Laudo Arbitral dictado (2 de mayo de 1977) por la zona del Canal de Beagle y posteriores tensiones entre ambos países, el 22 de diciembre de 1978 estuvieron al borde de la guerra, alternativa superada por la mediación del Papa Juan Pablo II

A partir de la firma del “Tratado de Paz y Amistad” que concluyó con el aludido diferendo, celebrado entre ambos gobiernos en la Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984<sup>4</sup> -con la eficaz cooperación de la mediación papal- las rivalidades entre ambos países comenzaron a evolucionar, a través de la voluntad política de sucesivos gobiernos de ambos países en el sentido de superarlas a través de la paz y la recíproca cooperación.

El “Tratado de Paz y Amistad”, además de resolver los conflictos limítrofes más importantes que afectaban las relaciones argentino-chilenos, estableció mecanismos para resolver conflictos futuros –que incluyeron un procedimiento conciliatorio-tendiendo además a fortalecer entre ambos países los “intereses comunes” que desalentarían todo posible futuro conflicto.

Por otra parte, los restantes conflictos territoriales que enfrentaran a Argentina y Chile han sido subsanados en su totalidad, con el dictado de la sentencia del Tribunal Arbitral Internacional del 21 de octubre de 1994<sup>5</sup>, que zanjó la cuestión relativa a la traza del límite entre el hito 62 y el monte Fitz Roy (área de “Laguna del Desierto”) y, por otra parte, el Acuerdo para precisar el “Límite entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet”<sup>6</sup> acuerdo que puso término al diferendo en torno de los “Hielos Continentales”, restando sólo concluir la demarcación de la frontera en algunos puntos.

Es así que como ha afirmado Francisco Rojas Aravena<sup>7</sup>:

<sup>4</sup> Ratificado por ambos países (Argentina por Ley N° 23.171, Boletín Oficial del 30 de abril de 1985).

<sup>5</sup> <http://www.mrecic.gov.ar/dilyf/chile/1994sent.swf> (acc. 20-12-2004).

<sup>6</sup> Ratificado simultáneamente por Argentina (Ley N° 25.110, Boletín Oficial del 2 de julio de 1999) y por Chile.

<sup>7</sup> *La construcción de una alianza estratégica; el caso de Chile y Argentina*, en, Jorge Domínguez (comp.) *Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina*, Siglo XXI Editores-Universidad de Belgrano-Flacso, Buenos Aires, 2003, pág. 85.

“...En la década de los noventa, Chile y Argentina se transformaron en un ejemplo de cooperación institucionalizada y de resolución de problemas sustantivos en la vinculación bilateral. Chile y Argentina lograron romper con un patrón de conductas fundado en la conflictividad derivada de reivindicaciones en el eje soberano territorial, para pasar al desarrollo de amplias políticas de cooperación y complementación en varios terrenos, incluida la defensa y la seguridad internacional...”

Dicha cooperación se ha reflejado ampliamente no sólo en los ámbitos comerciales, de comunicaciones, minero, etc., sino incluso en los ámbitos de la seguridad internacional y específicamente militar.

Un factor fundamental para la consolidación de la paz en el Cono Sur ha sido el “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR) al que Chile, sin adquirir el *status* de miembro pleno, se encuentra ligado por acuerdo de libre comercio, participando dicho país en múltiples acuerdos derivados de dicho espacio de integración subregional.

Ambos países han participado asimismo activamente en el nacimiento y desarrollo de la “Unión de Naciones Sudamericanas” (UNASUR), organización internacional que en los últimos años se ha visto seriamente afectada por el agravamiento de divergencias políticas entre los países sudamericanos.

Con respecto a las relaciones entre Argentina y Brasil, cabe recordar que ambos países protagonizaron un enfrentamiento político y diplomático de significación, durante los gobiernos militares respectivos de Jorge Rafael Videla y Ernesto Geisel, con motivo de la construcción por parte de Brasil, con el acuerdo de Paraguay, de la represa hidroeléctrica de Itaipú, planteando Argentina la necesidad de coordinación de dicho proyecto con el proyecto argentino-paraguayo de Corpus. La situación dio lugar a una situación de tirantez e incluso aprestos militares entre ambos países.

El Acuerdo Multilateral sobre Corpus-Itaipú, firmado el 19 de octubre de 1979 en Presidente Stroessner (Paraguay –hoy Ciudad del Este) entre Argentina, Brasil y Paraguay, solucionó el entredicho entre ambos países.

Dicho acuerdo tuvo en las relaciones argentino-brasileñas una influencia fundamental, abriendo el paso a la cooperación y a la integración que se materializarían durante los posteriores gobiernos civiles de ambos países.

Con la conclusión de los gobiernos militares en ambos países, la marcha hacia la integración y la cooperación política entre ellos se aceleró sustancialmente, a través de una serie de actos que concluyeron con la constitución formal del MERCOSUR por el “Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”, el 26 de marzo de 1991<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Disponible –entre múltiples fuentes– en: [http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/tratado\\_de\\_asuncion.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/tratado_de_asuncion.htm) (acc. 07-02-2019)

El MERCOSUR, con sus indiscutibles limitaciones, ha constituido el núcleo fundamental de la integración subregional y el eje de creación de un haz de intereses comunes entre los países de la región, superador de antiguos conflictos.

Debe colocarse en el haber del MERCOSUR, una creciente cooperación en materia de asuntos de justicia e interior -particularmente en aspectos policiales-; importantes medidas de construcción de confianza y cooperación en materia de defensa; el establecimiento de una zona de paz y libre de armas de destrucción masiva, la existencia de un mecanismo de consulta y concertación política, así como de una acción tendiente a salvaguardar y fortalecer la vigencia del sistema democrático en los Estados miembros.

Cabe destacar entre múltiples antecedentes, el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”<sup>9</sup>, el 24 de julio de 1998, acuerdo incorporado al Tratado de Asunción y a los Acuerdos de integración celebrados por el Mercosur con las Repúblicas de Bolivia y Chile, complementado con el “Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR” (Ushuaia II) del 20 de diciembre de 2011 y, de relevancia para nuestro análisis, la firma por los Presidentes de los países integrantes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en la misma fecha y oportunidad, de la “Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz”<sup>10</sup> en la que se acordó “Declarar al MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa”.

Merecen destacarse el surgimiento en el Cono Sur de múltiples “medidas de construcción de la confianza y la seguridad”, entre las que habremos de destacar la firma entre Argentina, Brasil y Chile del “Compromiso de Mendoza”, firmado en septiembre de 1991, y al cual, posteriormente, adhirió Uruguay, en el que los signatarios se comprometieron a no desarrollar, no producir, no adquirir de modo alguno, no almacenar ni retener, no transferir directa o indirectamente y no usar, armas químicas y biológicas.

En junio de 1991, tuvo lugar la firma entre Argentina y Brasil del “Acuerdo Bilateral sobre los Usos Exclusivamente Pacíficos de la Energía Nuclear”, que estableció formalmente el “Sistema Común de Contabilidad y Control” y creó la “Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares” (ABACC) para implementar el sistema de verificación establecido<sup>11</sup>.

Asimismo, se iniciaron negociaciones con la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) para alcanzar un acuerdo conjunto de salvaguardas que tuviera como base el “Sistema Común de Contabilidad y Control”.

<sup>9</sup> Disponible en <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile> (acc. 09-02-2019)

<sup>10</sup> Disponible en <https://betaweb.mercosur.int/documento/declaracion-politica-del-mercosur-bolivia-y-chile-como-zona-de-paz/> (acc.09-02-2019).

<sup>11</sup> De interés, sobre este tema, es el artículo: *Desde la Declaración de Foz de Iguazu hasta las salvaguardias integradas*, de Elías Palacios (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares. ABACC.), presentación realizada en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. CARI. Buenos Aires, 28 de setiembre de 1999.

En diciembre de 1991, ambos países, la ABACC y la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) firmaron el “Acuerdo Cuatripartito” (INFCIRC/435) que entró en vigencia en marzo de 1994, y que estableció la realización de actividades de verificación por parte de ABACC y de OIEA.

Argentina firmó el “Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares”<sup>12</sup> produciéndose la adhesión brasileña a dicho Tratado en 1998.

Por otra parte, Argentina, Brasil y Chile propusieron modificaciones al “Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe” (Tratado de Tlatelolco), produciéndose posteriormente las adhesiones argentina y brasileña a dicho Tratado.<sup>13</sup>

También caracterizó a la relación entre los países del Cono Sur la realización anualmente y en forma constante de múltiples ejercicios militares combinados, que comprendieron hipótesis de combate, así como la existencia de cooperación militar en muy diversos aspectos.

Se destaca la creación y conformación, entre Argentina y Chile, de la “Fuerza de Paz Conjunta Combinada ‘Cruz del Sur’”, que se encuentra a disposición de la Organización de Naciones Unidas, conforme memorandos de 2010 y 2011 firmados entre los ministros de Defensa de ambos países y funcionarios de la Organización de las Naciones Unidas.

Brasil, Chile y Argentina cooperaron en materia militar. Cabe recordar la reparación del submarino tipo TR 1700 argentino “Santa Cruz” en el Astillero Militar de Rio de Janeiro (Brasil) con participación argentina, entre 1999 y 2002.

La cooperación en defensa entre Argentina y Brasil habría de reflejarse posteriormente en otros aspectos, tales como el desarrollo entre los ejércitos de ambos países del vehículo liviano aerotransportable de propósitos generales Gaucho (2004-2011); y la participación de la hoy “Fábrica Argentina de Aviones Brig. San Martín S.A.” (FAdeA) en la construcción del avión de transporte militar táctico KC390, desarrollado por EMBRAER.

También cabe citar en el mismo sentido, aunque de naturaleza más diversa, la intervención de países del MERCOSUR ampliado y especialmente de Chile, Brasil y Argentina, en la “Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití” (MINUSTAH).

Brasil y Chile fueron, con el apoyo de Argentina, fundamentales fundadores de la “Unión de Naciones Suramericanas” (UNASUR) cuyo Tratado constitutivo fue firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008, como también los tres países cooperaron, con el liderazgo brasileño, para la creación en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR celebrada en Costa do Sauípe, Brasil el 16 de diciembre de 2008, del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

En el referido Consejo “...instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa...”-al decir del artículo 1º de la Decisión del Consejo de Jefas y Jefes de UNASUR que lo constituyó- los tres países y muy especialmente Argentina y Brasil estuvieron entre los participantes más activos.

<sup>12</sup> Ratificado por Argentina por Ley N° 24.448 (Boletín Oficial del 20 de enero de 1995).

<sup>13</sup> Argentina lo ratificó por Ley N° 24.272 (Boletín oficial del 14-12-1993).

No obstante, al asumir el ingeniero Mauricio Macri como Presidente de la Argentina (10 de diciembre de 2015) la participación argentina se redujo drásticamente, no designándose delegados para integrar el “Centro de Estudios Estratégicos del CDS”, pese a hallarse en Buenos Aires la sede del aludido órgano de estudios, actitud imitada por otros países, restringiéndose la participación en diversas actividades de UNASUR, incluyendo el propio país sede de la Secretaría General, Ecuador, solicitando su Presidente Lenin Moreno Garcés (24 de mayo de 2017), la entrega a su país del edificio constitutivo de la sede (julio de 2018), el que fuera donado al ente por su antecesor Rafael Correa.<sup>14</sup>

La circunstancia de hallarse vacante la Secretaría General del ente, y la falta de consenso para la designación como sucesor de José Octavio Bordón como sucesor, determinaron que Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú anunciaran su decisión de suspender su participación en UNASUR (19 de abril de 2018)<sup>15</sup><sup>16</sup>. Posteriormente, el Gobierno de Colombia anunció su decisión de retirarse de UNASUR (10 de agosto de 2018).<sup>17</sup>

Por otra parte, el nuevo presidente brasileño Jair Bolsonaro ha planteado la necesidad de una revisión del MERCOSUR, orientada hacia su transformación, de la actual unión aduanera imperfecta, hacia una zona de libre comercio, lo que determinaría un retroceso en el camino seguido hacia la integración.<sup>18</sup>

### 3. Conclusiones sobre la situación estratégica argentina y las amenazas existentes

En definitiva, puede afirmarse que hacia fines de la década de los ‘90s Argentina enfrenta un nivel relativamente bajo de amenazas militares, por haber solucionado sus conflictos limítrofes con sus vecinos, poseyendo un buen nivel de cooperación militar con ellos y buenas relaciones políticas y económicas. No obstante, tal situación tiende a involucionar, en razón de las crecientes y agudas divergencias políticas entre los países sudamericanos, a lo que cabe agregar el progresivo deterioro de la capacidad de defensa argentina de que se dará cuenta posteriormente, que introduce un inevitable componente de riesgo en la situación del país.

---

<sup>14</sup> *El Comercio* de Quito, 5 de julio de 2018, Ecuador solicitará a Unasur la devolución del edificio que funciona como su sede en Quito, disponible en <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-unasur-devolucion-edificio-leninmoreno.html> (acc. 09-01-2019).

<sup>15</sup> *Infobae*, Buenos Aires, 20 de abril de 2018, *Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú se retiraron de la UNASUR*.

<sup>16</sup> *Infobae*, Buenos Aires, 8 de julio de 2018, *Lenín Moreno le pedirá a la UNASUR la devolución del edificio de su sede en Quito*.

<sup>17</sup> *Infobae*, Buenos Aires, 10 de agosto de 2018, *El Gobierno de Colombia anunció que se retira de la Unasur*.

<sup>18</sup> Así, Román Lejtman, *Mauricio Macri se reunirá con Jair Bolsonaro para flexibilizar el Mercosur y tratar la situación política en Venezuela*, *Infobae*, 2 de enero de 2019, *El País* de Montevideo, 18 de diciembre de 2018, *Bolsonaro quiere flexibilizar las condiciones del Mercosur*, <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/bolsonaro-quiere-flexibilizar-condiciones-mercosur.html> acc. 7-2-2019.

El análisis de la situación estratégica argentina debe también considerar el conflicto de soberanía existente entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por los archipiélagos de Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur, y espacios marítimos circundantes.

Dicho conflicto derivó en un conflicto armado entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982 entre ambos países, que incluyó la recuperación por parte argentina del control de las islas, y su posterior recaptura por parte británica. Como consecuencia, el Reino Unido construyó la base aérea *Mount Pleasant*, estableciendo una guarnición militar que incluye la presencia en las islas de buques de guerra y frecuentemente, submarinos nucleares.

Las capacidades de la base antes señalada incluyen la posibilidad de un rápido incremento de la presencia militar británica en las islas, situadas a 350 km. del territorio continental argentino.

Si bien Argentina, que mantiene el reclamo de soberanía, y el Reino Unido, poseen hoy normales relaciones diplomáticas y comerciales, resulta inevitable la inclusión de este aspecto en el presente análisis.

#### **4. El marco normativo de la defensa nacional**

Argentina vivió un prolongado período (1955-1983) caracterizado por gobiernos militares interrumpidos por breves intervalos de débiles gobiernos civiles (1958-62, 1963-66, 1973-75) condicionados por intervenciones militares en los más variados ámbitos, al amparo de las “doctrinas de seguridad nacional” imperantes a la sazón en la región.

Restablecida la vigencia del sistema democrático el 10 de diciembre de 1983, debe destacarse la sanción de cuerpos normativos adecuados en materia de defensa y seguridad, sobre la base del consenso entre las principales fuerzas políticas (Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, Ley N° 24.429 de Servicio Militar Voluntario, con algunas reservas Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional), obteniendo sucesivos gobiernos el control de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia civil, lo permitió la paulatina consolidación de la vigencia del sistema democrático en el país.

Cabe señalar que en forma previa a los cambios obtenidos por los gobiernos democráticos regía en el país el Decreto-Ley N° 16.970/66, que se caracterizaba por establecer una virtual autonomía y recíproca independencia de las Fuerzas Armadas individuales, poseyendo cada una de ellas un “comandante en jefe” con facultades de gobierno, administración y conducción operativa en tiempo de paz e incluso en tiempo de guerra, hallándose la “Junta de Comandantes en Jefe” en la cadena de comando en tiempo de guerra.

De cada uno de dichos “comandos en jefe”, además de la respectiva Fuerza Armada, dependían un conjunto de empresas de producción tanto militar como civil, así como una fuerza con funciones policiales relacionadas con su ámbito –del Ejército, Gendarmería Nacional, policía de fronteras; de la Armada, Prefectura Naval, policía

naval; e, integrando la estructura del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea, la Policía Aeronáutica Nacional.

Tales situaciones fueron concluidas a través de la sanción de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, estableciéndose sólidamente la autoridad del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa sobre las Fuerzas Armadas, fortaleciéndose también las facultades del Estado Mayor Conjunto. Se redujo asimismo la amplitud del concepto de defensa nacional –virtualmente ilimitada en el Decreto-Ley N° 16.970/66 que quedó reducido a la preparación durante la paz y la respuesta en caso de guerra a las agresiones armadas externas.

La Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, a su vez, limitó el rol de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, en tiempos ordinarios, al apoyo de las operaciones de Seguridad Interior a solicitud del Comité de Crisis previsto en dicha ley, con sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones (artículo 27). También contempló el empleo de sus elementos de combate, en aquellos casos excepcionales en los cuales el sistema de seguridad interior resultare insuficiente para alcanzar o mantener la situación de seguridad interior, en situaciones de extrema gravedad, previa decisión del Presidente de la Nación y declaración de sitio; no debiendo esta forma excepcional de empleo, incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas, debiendo éstas mantener las características derivadas de la aplicación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (artículos 31 y 32).

A su vez, la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, incluyó en su artículo 6° dos nuevas misiones: operaciones en el marco de las Naciones Unidas, y operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

Posteriormente, el Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional estableció en su artículo 1°, respecto de la misión de las Fuerzas Armadas, que dichas Fuerzas serían empleadas exclusivamente ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

En otros aspectos, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional en su artículo 10 asignó al Presidente de la Nación, la dirección de la Defensa Nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas, así como la formulación, con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional, del contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional, y el control sobre su confección y ejecución.

También fueron asignadas al Presidente la conducción integral de la guerra con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional; y la conducción militar de la guerra, con la asistencia y asesoramiento del Ministro de Defensa, del Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas, constituidos en comité de crisis (artículo 10).

Un aspecto de importancia está representado por las facultades del “Ministerio de Defensa”, que conforme al artículo 11, ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación o que no sean atribuidas en la presente Ley a otro funcionario, órgano u organismo, actuando, además, como órgano de trabajo del Consejo de Defensa Nacional. De dicho Ministerio dependen los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, (artículo 23) así como el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (artículo 16).

Por otra parte, la ley asignó al Estado Mayor Conjunto la asistencia y asesoramiento al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar, así como el ejercicio por sí de la totalidad de las facultades relativas al accionar militar conjunto, respecto de la doctrina, el planeamiento, y el adiestramiento militar conjunto, así como el control del planeamiento estratégico operacional (artículos 16, 17, 21 y 22 de la ley).

Finalmente -y a nuestro juicio, lo más significativo- las Fuerzas Armadas argentinas están dedicadas fundamentalmente a la misión militar tradicional, careciendo de facultades en otras materias -seguridad interior, inteligencia civil, desarrollo, etc.- a diferencia de lo que frecuentemente sucede con sus pares latinoamericanas. Ello, pese a modificaciones realizadas recientemente.

En efecto; tras la asunción del actual Presidente argentino, ingeniero Mauricio Macri, comenzó a plantearse por parte del ministro de Defensa Oscar Aguad, que las antiguas hipótesis de conflicto con países vecinos habían desaparecido y que las Fuerzas Armadas debían dedicarse a las “nuevas amenazas”, caracterizando como tales al terrorismo, narcotráfico, y ciberdelitos<sup>19</sup>.

El 23 de junio de 2018 fue dictado el Decreto N° 683/2018, modificándose el Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, ampliando el ámbito de la defensa nacional a las agresiones externas de cualquier tipo. La nueva reglamentación resulta contradictoria con lo establecido por la ley reglamentada, de la que surge que tales agresiones deben ser de carácter militar<sup>20</sup>. La modificación fue presentada sosteniéndose que permitía el empleo de las Fuerzas Armadas contra el delito organizado y otras cuestiones de seguridad interior<sup>21</sup>, pero la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior continúa vedando tal empleo, excepción hecha del apoyo previsto en el artículo 27 de la ley –que no incluye los elementos de

---

<sup>19</sup> Entre otros, *Clarín*, 23-07-2018, *Cambios en las Fuerzas Armadas. El ministro de Defensa justificó los cambios para enfrentar “nuevas amenazas”*; *Clarín*, 15-08-2018, *Natasha Niebieskikwiat, La Reforma de la Defensa Mauricio Macri viaja a Jujuy para presentar el primer operativo de los militares con las fuerzas de Seguridad*; *Perfil*, 27-05-2018, *POLITICA / REESTRUCTURACIÓN*, etc.; *Clarín*, 12-03-2008, *Natasha Niebieskikwiat, Mauricio Macri aprobó una profunda reforma en Defensa para combatir al narcotráfico y el terrorismo*.

<sup>20</sup> V. de José Manuel Ugarte, *Sobre el Decreto N° 683/2018, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, y los excesos reglamentarios*, Revista jurídica electrónica Abogados.com, 3 de agosto de 2018, disponible en [www.abogados.com.ar/sobre-el-decreto-na-6832018-la-ley-no-23554-de-defensa-nacional-y-los-excesos-reglamentarios/21883](http://www.abogados.com.ar/sobre-el-decreto-na-6832018-la-ley-no-23554-de-defensa-nacional-y-los-excesos-reglamentarios/21883) (acc. 7-8-2018).

<sup>21</sup> Entre otros, el ya citado artículo de *Clarín* ‘*La Reforma de la Defensa*’.

inteligencia ni los de combate- ni las hipótesis excepcionales de los artículos 28 a 30 y 31 y 32, ninguna de las cuales se configura en el caso.

La aludida modificación fue seguida por el dictado del Presidente de la Nación de una “Directiva de Defensa Nacional”, por Decreto N° 703/2018.

Dicho documento destacó que la seguridad de los Estados latinoamericanos estaría afectada por el narcotráfico, la piratería, la trata de personas y el contrabando, cuya atención prioritaria correspondía a los organismos de seguridad, inteligencia e inteligencia criminal, señalando que las Fuerzas Armadas contaban con capacidades que podían ser empleadas en apoyo a la lucha contra estas problemáticas.

Se señaló que el Sistema de Defensa Nacional debe cumplir un rol clave, en la vigilancia, control y preservación, según correspondiera, del espacio marítimo insular y fluvial, aeroespacial, ciberespacial, espacial y terrestre.

Fue destacado que el Ministerio de Defensa debería proponer al Poder Ejecutivo Nacional un plan para reformar el Instrumento Militar de la Nación a fin de recuperar la capacidad de cumplir su misión principal.

Dicho plan estaría caracterizado por la reducción de personal en aquellas áreas no involucradas en tareas prioritarias y responsabilidades de tiempo de paz; alistar organizaciones operativas completas, incrementando alistamiento, flexibilidad, movilidad y capacidad de despliegue, y eventualmente conformando Unidades Conjuntas; así como una reforma de la Ley N° 19.101 del Personal Militar.

Hasta el momento no se conocen previsiones ni medidas concretas relativas a la anunciada reforma.

Exclusivamente cabe mencionar la realización del Operativo “Integración Norte”, en la frontera norte argentina, entre Salta y Misiones, dispuesto por Resolución N° 860/2018 del Ministerio de Defensa<sup>22</sup>, en el cual aproximadamente 500 efectivos del Ejército realizaron tareas de ‘apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad, adiestramiento operacional y apoyo a la comunidad’, consistentes fundamentalmente en colaboración con Gendarmería en maniobras tácticas, así como atención sanitaria y reparación de edificios escolares.

Además de contravenirse la Ley de Seguridad Interior –los elementos de combate de las Fuerzas Armadas no están comprendidos entre aquellos que pueden brindar apoyo logístico, conforme al artículo 27 de la Ley N° 24.059- resulta evidente el carácter poco adecuado del empleo de las referidas Fuerzas con el déficit de preparación y adiestramiento que poseen para el cumplimiento de su misión específica, en tareas que deberían ser realizadas por otros organismos estatales.

## **5. La evolución del presupuesto de defensa en Argentina, y su impacto en las estructuras de las Fuerzas Armadas**

---

<sup>22</sup> El Comercial de Formosa, 3 de Marzo de 2019, “Apoyo logístico contra los narcos y ayuda comunitaria: cómo es el trabajo de las Fuerzas Armadas en la frontera norte”, obtenido en [http://static.elcomercial.com.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=265997:apoyo-logistico-contra-los-narcos-y-ayuda-comunitaria-como-es-el-trabajo-de-las-fuerzas-armadas-en-la-frontera-norte&catid=16:nacionales&Itemid=73](http://static.elcomercial.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=265997:apoyo-logistico-contra-los-narcos-y-ayuda-comunitaria-como-es-el-trabajo-de-las-fuerzas-armadas-en-la-frontera-norte&catid=16:nacionales&Itemid=73) acc. 20-03-2019.

Resulta útil examinar las características y estado general de las Fuerzas Armadas argentinas a la época del restablecimiento de la democracia, y su evolución posterior.

En 1983, el gasto militar en Argentina ascendía al 4,2% del PBI<sup>23</sup>. Se trataba de un gasto excesivo para un país en tiempo de paz, que denotaba la incidencia del Conflicto Malvinas (1982), la amenaza de conflicto armado con Chile, y la instauración en el país de un gobierno militar (1976/1983).

Tras la asunción del gobierno democrático encabezado por Raúl Alfonsín, en 1984 descendió a 2,8 y en 1985 a 2,4<sup>24</sup>, llevando dicho presupuesto niveles propios de tiempo de paz.

La baja presupuestaria se acentuaría posteriormente, alcanzando el presupuesto 1,5% del PBI en 1990 y 1,1% del PBI en 1997, oscilando a partir del 2004 entre el 0,8 y el 0,9% del PBI.<sup>25</sup> En millones de dólares constantes de 2016, pasó de 8.377 en 1988 a 4.625 en 1990, una reducción de casi el 50%, y a 3.794 en 1997, a 3.341 en 2004, incrementándose posteriormente a 4510 en 2016 y 5165 en 2017<sup>26</sup> sin que ese aumento, se reflejara en capacidades militares.

Frente a esta drástica reducción, hubiera correspondido una reestructuración de las Fuerzas Armadas que adecuara su estructura a las posibilidades presupuestarias.

Ello no sucedió y sucesivamente los ministros de Defensa de Alfonsín, Raúl Borrás, Roque Carranza y José Horacio Jaunarena dictaron las Directivas N° 1/85, 1/86 y 2/86 sobre "Reforma Militar", en las que encomendaban a las Fuerzas Armadas su propia reestructuración.

Lo que en realidad hicieron las Fuerzas Armadas en forma virtualmente autónoma fue, en primer lugar, reducir drásticamente la incorporación de conscriptos, de 108.000 en 1983 a 40.000 en 1988 y 1989.<sup>27</sup> La posterior supresión del servicio de conscripción en tiempo de paz establecida por la Ley N° 24.429 (1995) redujo el número de soldados del Ejército a un número oscilante entre 15.000 y 20.000<sup>28</sup>. También se redujo el número de incorporaciones en los institutos militares<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup>Ernesto López, "Gasto militar en la Argentina 1970-1986" en, Gustavo Adolfo Druetta, Eduardo E. Estévez, Ernesto López y José Enrique Miguens, *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*, Editorial Puntosur, Buenos Aires, 1990, Pág. 322. V. asimismo, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, "Cuestiones de seguridad y defensa", en Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, 2000, disponible en <http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm><http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm> (acc. 5-8-2017).

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Fuente: SIPRI, *Military Expenditure Database*, obtenido en <https://www.sipri.org/databases/milex> (acc. 08-02—2019).

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, *op. cit.*

<sup>28</sup> Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, págs. 136 a 138.

<sup>29</sup> Así, en el grado inferior de oficial del Ejército, subteniente, en 1984 había 1295. Ese número en 1990, año de agudización de la reducción presupuestaria, había descendido a 475, y en 1994 a 391. En ese último año, había 974 tenientes coroneles. El número de subtenientes experimentó posteriormente un

La fuerte reducción presupuestaria de 1984 y 1985 fue acompañada además, inicialmente, por una reducción limitada en los grados de oficiales, especialmente en los de general de brigada y coronel o equivalentes), que alcanzó su máximo grado en 1997, aunque tal reducción se produjo en los grados de teniente coronel o equivalentes sólo en el Ejército, incrementándose el número de integrantes de dicho grado en las restantes Fuerzas.

Así, en el Ejército, el número de generales de brigada, coroneles y tenientes coroneles, que en 1983 era respectivamente de 86, 645 y 1028, para un efectivo total de la Fuerza de 103.123, en 1997 había pasado a ser respectivamente de 27, 303 y 943, para un efectivo total de 40.773. En la Armada, que en 1983, era de los grados equivalentes (contraalmirante, capitán de navío y capitán de fragata) respectivamente 24, 212 y 374, para un efectivo total de 40.041, en 1997 era respectivamente de 20, 200 y 511, para un efectivo total de 27.975. En Fuerza Aérea, el número de brigadieres, comodores y vicecomodoros, que en 1983 era de 33, 211 y 203, para un efectivo total de 21.903 en 1997 era respectivamente de 28, 200 y 345, para un efectivo total de 12.956<sup>30</sup>.

A partir del año 1998, comenzó a producirse en el Ejército un crecimiento significativo en los grados de coronel y teniente coronel, que los llevó en 2010 a un número superior al que tenían en 1983 (último año del gobierno militar) cuando el número total de personal militar era más del doble del actual<sup>31</sup>. El número de personal en dichos grados se incrementaría más aun posteriormente<sup>32</sup>. Algo similar pudo advertirse en la Armada, en que de 212 capitanes de navío para un número total de efectivos de la Fuerza de 40.059, en 2014 se pasó a 409 para un número total de efectivos en dicha Fuerza de 18.555; en suma, duplicación del número de miembros de dicho grado para una Fuerza reducida a la mitad. Del mismo modo, en la Fuerza Aérea se pasó de 211 comodores para un efectivo total de 21.903 en 1983, a 525 comodores en 2014, para una Fuerza con un efectivo total de 12.907<sup>33</sup>.

Por otra parte, los números de oficiales, suboficiales y tropa del Ejército Argentino, que en 1983 eran respectivamente de 6.891, 23.759 y 72.473, en 2014 pasaron a ser, respectivamente, de 6.188, 22.768 y 17.319; en la Armada Argentina, que en 1983 eran, respectivamente de 3.227, 15.473 y 21.359, pasaron a ser en 2014 de 2.492, 14.433 y 1.630; en la Fuerza Aérea Argentina, que en 1983 eran de 2.342,

---

crecimiento que lo llevó a 659 en 2010, aún lejos del número de 1984. Una disminución similar pero algo menor se produjo en la Armada y en la Fuerza Aérea. Fuente: "Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010", Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2011, págs. 136 a 138.

<sup>30</sup> Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, cuadros de páginas 136 a 13i.

<sup>31</sup> Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, edición citada, págs. 136 a 138.

<sup>32</sup> Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa 2015*, Buenos Aires, 2015, págs. 94/95. Surge de dichas páginas que en 2014, último año informado, el número de coroneles del Ejército Argentino ascendía a 810 para una fuerza que totalizaba 46.275, mientras que en 1983, para una fuerza que totalizaba entonces 103.123, se contaba con 654.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

9.061 y 10.500, pasaron a ser en 2014 de 2.542 –oficiales- y 10.345 –suboficiales- no contando con personal de tropa<sup>34</sup>.

Como puede advertirse, existió una reducción relativamente leve en la cantidad de oficiales y suboficiales por una parte, y una drástica reducción del personal de tropa, tendiéndose en el caso de los oficiales a una concentración en grados altos.

Una comparación con el número de personal por grado en las fuerzas armadas del Reino Unido, nos permite advertir que los números correspondientes a los grados de oficiales eran respectivamente 8, 27, 95, 308, 1080, 3720, 8380, 10720 y 3530. Es decir que con la única excepción del grado inferior de oficiales, existe una pirámide perfecta, circunstancia que contrasta con las fuerzas armadas argentinas, donde es frecuente que un grado posea un número de integrantes superior al de los miembros del grado inferior<sup>35</sup>.

Otro de los resultados fue una estructura militar deformada en cuanto al número de personal correspondiente a cada uno de los grados, siendo frecuente la existencia de mayor número de personal en un grado, que en el grado inmediatamente inferior, tendiéndose a la concentración de personal en los grados superiores, con la lógica consecuencia de un excesivo gasto en personal.

Ello se tradujo, en el caso del Ejército, a la generación de unidades incompletas, y, para las tres Fuerzas, en la proliferación de estructuras administrativas.

La combinación de la reducción presupuestaria con la inexistencia de una reestructuración real, así como el crecimiento de la proporción representada por los grados altos con relación al resto de la estructura de personal, trajo como resultado una proporción muy elevada del gasto en personal respecto del total del gasto en defensa.

La consecuencia de estas circunstancias fue un gasto en personal –incluyendo pensiones- superior al 80%, un limitado gasto en funcionamiento que erosionó el mantenimiento del material y el entrenamiento del personal, y por sobre todo, la imposibilidad de renovar el equipamiento de defensa.

Así, el “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010” incluyó una serie de ejecución presupuestaria 1989-2009 en la que es posible advertir que el gasto en personal, que representaba 63% en 1989, pasó a constituir a partir de 1993 el 80%, y así se mantuvo esencialmente hasta el fin de la serie. Por otra parte, el gasto en funcionamiento y mantenimiento, que representaba en 1989 el 31%, en 1993 representaba el 17% –algo más de la mitad- y en 1999 llegó a constituir el 11%, para retornar al 17% al final de la serie. En cuanto a inversiones, del 5% en 1989 se pasó al 1% entre 2003 y 2005, para concluir la serie en 3%; pero dentro del rubro inversiones, el ítem sistemas de armas, en 1989 representaba el 0%, porcentaje que se reiteró en cinco de los once años de la serie, llegando al 5% en 1989, por el impacto de la compra de 36 aviones A-4M “Skyhawk II” a Estados Unidos, y su modernización, a que habremos de referirnos posteriormente.

<sup>34</sup> *Ibidem* págs. 92/97.

<sup>35</sup> Fuente: Ministry of Defence, UK Armed Forces, Annual Personnel Report, 2014, disponible en <https://www.gov.uk/government/statistics/uk-armed-forces-annual-personnel-report-2014> (acc. 09-02-2019).

El ya referido impacto del gasto en personal continúa siendo el actual, como lo refleja el Libro de la Defensa 2015<sup>36</sup>, del que surge que en 2010 representó el 81%, en 2011 el 82%, en 2012 el 81%, en 2013 el 79%, y el 2014, el 78%. En operación y mantenimiento, los porcentajes fueron en 2010 el 15%, 2011 el 15%, 2012 el 17%, 2013 el 17%, y 2014 el 17%, mientras que las inversiones alcanzaron el 3% en 2010, 2% en 2011, 1,7% en 2012, 4% en 2013 y 5% en 2014, aunque en estos dos últimos años reflejaron adquisición de bienes de escaso o nulo interés militar<sup>37</sup>.

Las leyes de presupuesto para 2015, 2016 y 2017 reflejan pautas bastante similares. Así, para 2015, se presupuestó en la jurisdicción Defensa, incluyendo la pasividad militar, un gasto en personal del 85,4%, en funcionamiento del 16%, e inversiones por 3,5%. Para 2016, tales rubros fueron, respectivamente, 82%, 13%, y 3,9%. Para 2017, de 81,80%, 14,3% y 3,8%. Para 2018, 86,37%; 9%; 3,24%. Para 2019, 87%, 8,5% y 1,8%.

Lo que resulta evidente, es que con un presupuesto de defensa que representa alrededor del 1% del PBI, y un gasto en personal del 80% -hoy 87%- es imposible proveer a un mínimo reequipamiento a fuerzas armadas que arrastran largos períodos de desfinanciamiento, y que tampoco puede obtenerse un adecuado adiestramiento, ni obtenerse una razonable condición de alistamiento.

## **6. Las consecuencias de la situación descrita: obsolescencia del equipamiento y mal mantenimiento**

No faltaron voces de alarma, ni observaciones de especialistas con relación a estos aspectos.

En 2002, el profesor e investigador, especializado en temas presupuestarios relativos a la defensa, Thomas Scheetz, señalaba que en Argentina "...los actores políticos han optado por un desarme de hecho. Las Fuerzas Armadas gastan en poco más que los salarios mensuales..."<sup>38</sup>.

En 2005, Marcelo Luis Acuña y Ricardo Runza<sup>39</sup> señalaban que desde 1984 hasta 1991, el tamaño de las fuerzas armadas argentinas se había modificado "dramáticamente", habiendo disminuido el total del personal militar de 188.000 en 1984 a 98.000 en 1991, pero que de tal disminución, el cuerpo de oficiales había disminuido el 8%, el cuerpo de suboficiales el 13% y la tropa el 84%, por lo cual el

<sup>36</sup> Libro de la Defensa 2015, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2015, *Evolución presupuestaria por objeto de gasto en millones de pesos constantes, 2014 - Jurisdicción 45 (2010-2014)*, página 149.

<sup>37</sup> V. Infodefensa, *Presupuesto de Defensa 2014 argentino*, Madrid, 12.11.2013, <http://www.infodefensa.com/latam/2013/11/12/opinion-presupuesto-de-defensa-2014-argentina.php>; y <http://www.infodefensa.com/latam/2015/01/04/noticia-sobre-presupuesto-defensa-argentina.html>. También, Proyectos de Ley de Presupuesto (Mensaje y proyecto de ley) de 2014 y 2015, en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/#>, todos accedidos el 6-7.-2016.

<sup>38</sup> Thomas Scheetz, *El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis*, "Security and Defense Studies Review", Vol. 2, Summer 2002, Center for Hemispheric Strategic Studies, Washington D.C., pág. 48.

<sup>39</sup> Marcelo Luis Acuña y Ricardo Runza, *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*, Altamira, Buenos Aires, 2005, págs. 86 y 87.

índice soldados/oficiales había disminuido de 11 a 6, y que posteriormente (1999) el cuerpo de oficiales estaba constituido por 9.550 hombres, pero constituía el 14% de las fuerzas armadas, el cuerpo de suboficiales 43.557 hombres, pero constituyendo el 64% del personal militar, y que la tropa, ya implementado el reclutamiento voluntario, constituía 14.972 hombres, constituyendo el 22% del personal militar.

Casi diez años después, tal diagnóstico se complementaba con lo expresado en el “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010”<sup>40</sup> en el que entre otros aspectos, se señaló la existencia de una “distorsión progresiva del presupuesto de defensa” haciendo referencia a la drástica reducción del presupuesto del sector, situación en la cual el poder político se limitó a delegar en las Fuerzas Armadas la necesaria reestructuración, que fue encarada por éstas “sin orden ni criterio estratégico alguno” recortando o desprogramando unidades y sistemas de armas, reduciendo a niveles mínimos el adiestramiento operacional, flexibilizando los estándares de mantenimiento y naturalizando medidas de emergencia logística, consumiendo reservas de repuestos o de municiones, y procurando sostener “estructuras heredadas pero crecientemente irracionales”.

Un examen de la incorporación de equipamiento por parte de las Fuerzas Armadas argentinas<sup>41</sup>, muestra que entre 1983 y 1990 fueron incorporados la mayor parte de los medios materiales de la Armada Argentina –destructoros Meko 360, construidos por los astilleros alemanes *Blohm & Voss*, cuatro de las seis corbetas diseñadas por los astilleros referidos y construidas bajo licencia en Argentina, los dos submarinos diesel TR 1700 construidos en Alemania por los astilleros alemanes Thyssen Nordseewerke (que debían ser seguidos por la construcción de cuatro similares en Argentina, no concluida), tres buques de transporte y otros medios menores-.

El Ejército Argentino contaba con anterioridad con los tanques y vehículos de combate de la familia TAM, a los que se agregaron durante la época indicada obuses autopropulsados de 155mm de dicha familia de blindados, construyéndose posteriormente un número adicional de tanques. Asimismo, fue durante esa época en que comenzaron a ser entregados por la Fábrica Militar de Aviones los primeros aviones de entrenamiento básico-avanzado “IA-63 Pampa”, fabricados con la cooperación de la empresa alemana Dornier Flugzeugwerke. Cabe recordar que de los dos submarinos TR 1700, uno de ellos, el “San Juan”, se hundió a fines de 2017 en trágicas circunstancias no desligadas del mal estado de mantenimiento del buque<sup>42</sup>, mientras que el restante, el “Santa Cruz”, permanece en el astillero Tandador, en reparaciones de indefinida duración.

---

<sup>40</sup> Ministerio de Defensa de Argentina, “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010, Buenos Aires, 2011, págs. 189/193.

<sup>41</sup> Ministerio de Defensa de Argentina, “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010”, edición citada, páginas 146-147.

<sup>42</sup> V. entre muchos elementos, Bruno Yacono, *La Justicia inspecciona Tandador en plena reparación del submarino gemelo al ARA San Juan*, *Todo Noticias*, 16-10-2018, disponible en [https://tn.com.ar/politica/la-justicia-inspecciona-tandador-en-plena-reparacion-del-submarino-gemelo-al-ara-san-juan\\_906088](https://tn.com.ar/politica/la-justicia-inspecciona-tandador-en-plena-reparacion-del-submarino-gemelo-al-ara-san-juan_906088) acc. 11-02-2019;

El resto del equipamiento argentino incluía medios incorporados en las décadas de los '60s y '70's, destacándose el submarino diésel tipo 209 "Salta" nominalmente en servicio, pero actualmente en reparaciones y cuya vida útil cabe considerar concluida.

Si bien coincidió dicha época (1983/1990) con la reducción presupuestaria de 1984-1985 y con la drástica disminución de la incorporación de conscriptos, dicho momento representó la incorporación de un número significativo de medios materiales, y el país aún contaba con una importante capacidad de fabricación de armamento y munición.

En 1991 se sancionó la Ley N° 24.045, por la que se declaró "sujetas a privatización" a la totalidad de las empresas y establecimientos que operaban en jurisdicción del Ministerio de Defensa.

Dicha ley se tradujo en la venta de empresas tanto de producción civil como militar, omitiéndose sólo, por no hallar comprador, las Fábricas Militares de Villa María, Río Tercero, Fray Luis Beltrán y Azul. La última cerró sus puertas a principios de 2018, hallándose las restantes dedicadas casi exclusivamente a producción civil.

Durante esa etapa se incorporaron los aviones de exploración P3B Orion cedidos por Estados Unidos, concluyéndose la demorada construcción de la última corbeta Meko 140 e incorporándose algunas embarcaciones auxiliares.

La única adquisición significativa de material bélico por parte del país posterior a las indicadas, fue la realizada a Estados Unidos entre 1993 y 1999 de 36 aviones de ataque subsónicos *A-4M Skyhawk II* –construidos en la década del '70- a quienes se hizo una profunda recorrida y modernización, dotándose a 32 de ellos del radar APG-66, denominándose los *A-4 AR Fightinghawk*<sup>43</sup>. Tal adquisición proveyó a Argentina de aviones modernizados, pero construidos hoy, hace más de cuatro décadas.

En setiembre de 2015 la Fuerza Aérea Argentina comunicó la desprogramación definitiva de los aviones Mirage III, Mirage V y Dagger Finger que restaban en su inventario, perdiendo Argentina la capacidad de interceptación por aviones de caza<sup>44</sup>. Y en julio de 2016, la Fuerza Aérea Argentina comunicó la próxima desprogramación definitiva de los *A-4 AR Fightinghawk* para 2018<sup>45</sup>. Cuando se concrete la anunciada desprogramación -los aviones A-4AR estarían hoy en su casi totalidad fuera de servicio- Argentina habrá quedado desprovista de aviones de combate. Restarían como material aéreo con función militar los referidos aviones de entrenamiento y ataque ligero IA63 "Pampa".

Respecto al ejército, cuenta aún con medios como los ya referidos blindados TAM, en cuyas cuatro décadas de trayectoria se anunciarán tres modernizaciones, ninguna de las cuales pasó del estadio de prototipo o de un puñado de vehículos. El caso más reciente fue la modernización iniciada en 2010 con empresas israelíes

<sup>43</sup> V. Esteban G. Brea, *Gaceta Aeronáutica, Los Halcones I (Génesis)*, 2011, disponible en <http://www.gacetaaeronautica.com/articulos/2011/09a4ar/index.htm> (acc. 05-02-2019).

<sup>44</sup> *Clarín*, 3 de septiembre de 2015, *Despiden a los aviones Mirage, un ícono de la guerra de Malvinas*, nota de Guido Braslavsky

<sup>45</sup> *Infodefensa*, Madrid, 28 de julio de 2016, disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2016/07/28/noticia-fuerza-aerea-argentina-anuncia-desprogramacion-sistema.html> (acc. 5 de julio de 2017).

lideradas por *Elbit Systems*, que produjo sucesivamente dos prototipos en 2014 y 2016, para cesar en 2018 por razones presupuestarias. Reducido a sus capacidades originarias, el TAM, cuestionado por la delgadez de su blindaje, carece de capacidad para el combate nocturno, inconcebible en la época actual, o como los tanques livianos SK 105 Kürassier A1 y A2, careciendo los primeros –mayoría- también de esta capacidad.

La Dirección General de Fabricaciones Militares está dedicada hoy mayoritariamente a la fabricación de productos de uso civil y de seguridad pública, y de contados productos de uso militar.

Si se trata de la Armada, su base está constituida por los buques construidos en Alemania y los últimos en Argentina bajo diseño, especificaciones y equipamiento alemán por el programa MEKO, de la década de los '80s, buques que reclaman modernizaciones, presentándose problemas de mantenimiento derivados fundamentalmente de las limitaciones presupuestarias.

Las indicadas no constituyen meras apreciaciones subjetivas. El clásico *The Military Balance 2017* señalaba sobre Argentina que "...después de un largo período de relativa negligencia y baja inversión, hay un requerimiento para reemplazar un gran número de plataformas antiguas, inoperables y retiradas..."<sup>46</sup>.

En los últimos años se han producido dos incorporaciones de costo significativo, pero de escasa utilidad para la defensa.

El 1 de agosto de 2017 fue publicado en el Boletín Oficial el Decreto N° 595/2017, de ampliación presupuestaria, que incluyó autorización para recurso al crédito público por un total de Euros 588.700.000 y dólares estadounidenses 160.470.000, para la adquisición de aviones de transporte medianos, adquisición de buques patrulleros oceánicos OPV, aviones turbohélice Beechraft T-6 Texan II de entrenamiento y ataque ligero, pistolas 9 x 19 y fusiles de asalto.

Hasta el momento se ha concretado la compra de 8 de los Texan II, adquisición que no aparece como indispensable por contarse ya con aviones Grob G120 TP, EMB 312 Tucano y Tecnam F2002 JF Sierra<sup>47</sup> para adiestramiento básico e IA63 Pampa para avanzado. Más discutible resulta la compra de cuatro patrulleros oceánicos *Gowind* OPV-90 por 319 millones de euros al astillero francés *Naval Group*, que incluye tres buques nuevos y uno usado, *L'Adroit*, que operaba desde 2011 en la Armada francesa a préstamo para verificar sus capacidades y venderlo a la referida Armada o bien a otro comprador. La Armada francesa manifestó su desinterés y fue ofrecido a la Armada Uruguay y posteriormente, entre otras, a la de Mozambique, hasta que finalmente Argentina decidió su adquisición<sup>48</sup>. Sus características –cubierta a popa muy cercana a la línea de flotación- lo hacen de problemático empleo en el Mar Argentino, donde en el mejor de los casos, representará una duplicación con los

<sup>46</sup> International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, London, 2017, pág. 423.

<sup>47</sup> Avión liviano empleado en la Fuerza Aérea Argentina como entrenador básico, aunque no tiene las características que permiten tal empleo.

<sup>48</sup> *Infodefensa*, 03-07-2018, *Argentina cierra la compra de cuatro OPV a Francia*, disponible en <https://www.infodefensa.com/latam/2018/07/03/noticia-argentina-cierra-compra-cuatro-francia.html> (acc. 10-02-2019);

guardacostas de Prefectura Naval Argentina. Al igual que los Texan II, consideraciones políticas vinculadas a relaciones internacionales parecen haber presidido estas inversiones redundantes, frente a las abrumadoras carencias que pesan sobre las Fuerzas Armadas argentinas.

## 7. Conclusión: la necesidad de cambiar

Además de las características de sus normas y estructuras organizativas fundamentales reseñadas al comienzo de este análisis, probablemente el aspecto más característico de la política de defensa en Argentina ha sido el esquema de distribución presupuestaria en defensa establecido entre 1993 y la actualidad: 80 a 87% en personal, 8 a 16% en funcionamiento, 3 a 5% en inversiones, para un presupuesto de un 1% del PBI.

Esta característica ha impedido por espacio de 25 años la renovación del material bélico argentino y sólo ha posibilitado la realización de modernizaciones, en diversos casos inconclusas por falta de fondos.

La segunda característica es la persistencia en las Fuerzas Armadas de una estructura sobredimensionada, con un excesivo número de personal de alta graduación y de burocracia destinada a justificarlo.

Argentina gasta anualmente alrededor de 5.000.000.000 en defensa<sup>49</sup>. Aún con la fuerte devaluación y la reducción presupuestaria requerida por el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, asciende a u\$s 3.444.030.648,37.

Perú, con un gasto de alrededor de 2.200.000.000<sup>50</sup> mantiene tres escuadrones de cazabombarderos de cuarta generación y una flota de un crucero, 6 submarinos, y 7 fragatas, entre otros múltiples medios. Aunque el presupuesto de Defensa argentino es escaso para un país de su tamaño y producto bruto, parece evidente que la impotencia argentina para mantener y renovar su material halla origen fundamentalmente en la magnitud del gasto en personal.

Resulta necesario frente a la situación descripta la realización de una reestructuración que restaure adecuadas proporciones entre los grados militares y asegure unidades completas, rediseñando a las Fuerzas Armadas para responder a las necesidades de la defensa, y simultáneamente realizar un moderado incremento presupuestario, que asegure disponibilidad suficiente para realizar una renovación del material bélico del país.

Con relación al empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, cabe recordar que dichas fuerzas están concebidas, instruidas, preparadas y equipadas para la guerra.

Los países latinoamericanos que han dedicado sus Fuerzas Armadas a la seguridad interior –México, Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador- han afrontado desapariciones, ejecuciones forzadas y torturas, en disminución en

<sup>49</sup> International Institute of Strategic Studies, *Military Balance*, London, 2017, pág. 431, le adjudica 6.300.000.000 en 2015 y 5.300.000.000 en 2016.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pág. 467, Según esta fuente, el presupuesto de defensa de Perú fue de 2.220.000.000 en 2015 y 2.009.000.000 para 2016.

Colombia, por la paz, y en Guatemala por la decisión de retirar a las Fuerzas Armadas de misiones de seguridad interior. Tal dedicación no significó solución alguna para los países que la dispusieron.

Suponer –como surge de los artículos que hemos citado, conteniendo trascendidos sobre la futura presunta reforma militar- que es posible dedicar a las Fuerzas Armadas a luchar contra el terrorismo, el narcotráfico y el cibercrimen, y concentrar la obtención de medios en la ciberdefensa, los drones, la robótica, etc. implica en primer lugar una verdadera novedad estratégica: suponer que un país puede escoger las amenazas que deberá enfrentar, y descartar aquellas que supongan mayores erogaciones.

Tan optimistas apreciaciones chocan con una obvia realidad. Toda comunidad humana ha debido enfrentarse con riesgos o amenazas existenciales, aún en Latinoamérica. ¿Qué hubiera sucedido con Ecuador, si al producirse en 1995 el conflicto del CENEPA hubiera estado desarmado? En 1941, estar pobremente armado le significó una importante pérdida territorial. Para 1995 había aprendido la lección.

El sutil pero rápido deterioro de la anterior situación de paz y cooperación en Sudamérica debiera motivar a disponer la recuperación de la capacidad de defensa del país.

Argentina, en definitiva, es un país casi desarmado pese a realizar un gasto en defensa no desdeñable para la región.

Resulta indispensable, en definitiva, encarar cambios fundamentales en la política de defensa argentina.

## Bibliografía

Acuña, Marcelo Luis y Runza, Ricardo, *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*, Altamira, Buenos Aires, 2005,

Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades derivadas del Conflicto del Atlántico Sur (CAERCAS), Informe Final, Buenos Aires, 1983, hoy disponible (entre otros sitios) en <https://www.dipublico.org/8707/informe-final-de-la-comision-de-analisis-y-evaluacion-de-las-responsabilidades-en-el-conflicto-del-atlantico-sur-informe-rattenbach/> (acceso 15-09-2017).

Delucchi, Bartolomé Santiago, *Fuerzas Armadas Argentinas. Breve reseña histórica sobre su organización y funcionamiento 1810-1999*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2000.

Giardino, Carlos, *Fusiles y Sistemas. Defensa Nacional. Autarquía o Cooperación*. Editorial Dunken, Buenos Aires, 1999.

Fraga, Rosendo, *Menem y la Cuestión Militar*. Colección Análisis Político 7. Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, 1991.

*Infodefensa, Presupuesto de Defensa 2014 argentino*, Madrid, 12.11.2013, <http://www.infodefensa.com/latam/2013/11/12/opinion-presupuesto-de-defensa-2014-argentina.php>; y <http://www.infodefensa.com/latam/2015/01/04/noticia-sobre-presupuesto-defensa-argentina.html>

International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, London, 2017.

López, Ernesto, *Gasto militar en la Argentina 1970-1986*, en, Druetta, Gustavo Adolfo Estévez Eduardo E., López, Ernesto y Miguens, José Enrique, *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*, Puntosur, Buenos Aires, 1990, Pág. 322/336.

Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, Buenos Aires, 2011.

Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa 2015*, Buenos Aires, 2015.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, *Cuestiones de seguridad y defensa*, en, del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, 2000, disponible en <http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm><http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm> (acc. 5-8-2017).

Murray, Douglas J. y Viotti, Paul R. (editores), *The Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, Third Edition, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.

Scheetz, Thomas, *El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis*, en *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2, Summer 2002, Center for Hemispheric Strategic Studies, Washington D.C..

SIPRI, *SIPRI Military Expenditure Database*, Estocolmo, 2017, disponible en <https://www.sipri.org/databases/milex> (acc. 27-8-2017).

Ugarte, José Manuel, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Plus Ultra, Buenos Aires, 2005, y Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2011.

Ugarte, José Manuel, *La Comisión de Defensa Nacional: un rol casi inédito*, en, Gustavo Adolfo Druetta, Eduardo E. Estévez, Ernesto López y José Enrique Miguens (coordinadores), *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*, Puntosur, Buenos Aires, 1990, págs. 244/251.

Ugarte, José Manuel, *Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y las relaciones civiles-militares*, en, David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte (editores), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino editores, Buenos Aires, 2013

Artículos periodísticos y normas citados en el texto.