

La política de defensa argentina: concepciones opuestas, falta de rumbo

Argentine defense policy: opposing conceptions, lack of direction

José Manuel Ugarte¹

Resumen

La política de defensa argentina durante los últimos tres gobiernos evidencia la existencia de concepciones opuestas sobre la defensa, pero una consecuencia común: la imposibilidad de obtener para el país una capacidad de defensa razonablemente adecuada ante los riesgos existentes. A problemas estructurales que se arrastran desde décadas en materia de estructura de personal, bajo presupuesto y consiguientes limitaciones en materia de adiestramiento del personal y equipamiento, se suman la adopción de objetivos de política de defensa incompatibles entre sí, dispersión de esfuerzos y objetivos, y demoras para la adopción de decisiones. Medidas adecuadas como la creación del FONDEF se ven esterilizadas por su empleo en adquisiciones que no contribuyen a solucionar la crítica situación que en materia de equipamiento militar afronta el país.

Palabras claves: defensa, presupuesto, objetivos, adiestramiento, equipamiento.

Abstract

The Argentine defense policy during the last three governments demonstrates the existence of opposing views on defense, but a common consequence: the impossibility of obtaining a reasonably adequate defense capacity for the country in the face of existing risks. Structural problems that have been going on for decades in the field of personnel structure, low budgets and, consequent limitations in the field of personnel training and equipment, are added to the adoption of incompatible defense policy objectives, dispersion of efforts and objectives, and delays for the adoption of decisions. Appropriate measures such as the creation of the FONDEF are sterilized by their use in acquisitions that do not contribute to solving the critical situation facing the country in terms of military equipment.

Keywords: defense, budget, objectives, training, equipment.

Recibido: 23 de noviembre de 2022 ~ **Aceptado:** 6 de diciembre 2022 ~ **Publicado:** 13 de febrero de 2023

¹ Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo). Profesor en grado y posgrado de la referida Universidad, así como de la Universidad Católica de Santiago del Estero, en la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Abierta Interamericana y en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. Correo electrónico: manugart@gmail.com



1. Introducción. Sobre la política de defensa

Constituirá materia de este trabajo, el análisis de la política de defensa argentina en los últimos años, incluyendo las últimas tres administraciones.

Habremos de preguntarnos en primer lugar, ¿en qué consiste la política de defensa?

Con ejemplar claridad y concisión, el *website* del Departamento de Defensa estadounidense hoy nos informa que la misión de dicho departamento consiste en “(...) proveer las fuerzas militares necesarias para disuadir la guerra y asegurar nuestra seguridad nacional (...)”².

En respuesta a la pregunta: ¿qué hace el Ministerio de Defensa? el *website* del Ministerio de Defensa británico responde que “(...) Nosotros trabajamos por un Reino Unido seguro y próspero con alcance e influencia global. Protegeremos a nuestro pueblo, territorios, valores e intereses dentro de nuestro país y en el exterior, a través de Fuerzas Armadas fuertes y en sociedad con aliados, para asegurar nuestra seguridad, apoyar nuestros intereses nacionales y salvaguardar nuestra prosperidad (...)”³.

¿Cuál es el objetivo fundamental de la política de defensa? En la generalidad de los países, la respuesta es la de asegurar la capacidad del país de resistir exitosamente el ataque de fuerzas armadas de otros países, o, cuando menos, de imponer al agresor costos que le hagan poco atractiva una eventual agresión. En algunos países con mayores capacidades militares u objetivos ambiciosos de política exterior o de crecimiento territorial, apoyar a la política exterior a través del ejercicio de la coacción armada, ya sea el uso de la fuerza, o su amenaza. Países con intereses y presencia mundial incluyen en su política de defensa, la capacidad de proteger a sus aliados.

Otros países consideran también parte de la política de defensa —lo que no es unánime— participar en misiones de paz internacional, generalmente auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas o, en algunos casos, por una organización regional. En general, se participa en misiones que contribuyan a los intereses estratégicos del país.

¿Qué aspectos deben constituir objeto de análisis, en un examen de la política de defensa de un país determinado?

En un estudio comparativo de las políticas de defensa de países y de regiones, MURRAY, D. y VIOTTI, P. (1994: 31-34) como compiladores, propusieron un

² DEPARTAMENTO DE DEFENSA, Estados Unidos de América (2022) <https://www.defense.gov/About/> (acc. 15 de septiembre de 2022).

³ MINISTERIO DE DEFENSA, Reino Unido (2022) <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-defence> (acc. 15 de septiembre de 2022).

extenso marco, comprensivo del ambiente internacional y la posición relativa en él del país, amenazas, percepción por el país de su rol y de sus oportunidades en el sistema internacional, lazos e interdependencias del mismo, objetivos de seguridad nacional, estrategias nacionales y doctrinas militares, el proceso de toma de decisiones en materia de defensa, las relaciones civiles-militares, adquisición de armamento, postura de fuerza y uso de la fuerza.

En una reflexión acerca del diseño de la política de defensa de Bulgaria en la era postsoviética, se sostuvo que “(...) Respecto a la política, en cuanto se relaciona con la defensa y asuntos militares, hay dos tareas distintas: 1. Cómo usar los medios disponibles para alcanzar los medios, por ejemplo, en el caso de una agresión militar contra un país. 2. Definir los medios que permitirían a un país enfrentar eficazmente con las amenazas y desafíos futuros. (...) La segunda tarea es la tarea primaria de la política de defensa (...)” (TAGAREV, T. (2006:15-34)

Se trata de guías útiles, que tendremos en cuenta dentro de los límites impuestos por la extensión de este artículo.

2. América Latina, Sudamérica y el Cono Sur: un ámbito pacífico y con tendencia a la integración, pero que fue progresivamente involucionando

8

Argentina integra la región latinoamericana, caracterizada por relativamente escasos guerras o conflictos armados internacionales e inversión en defensa comparativamente baja, definición especialmente aplicable a Sudamérica y a la subregión que integra, el Cono Sur, junto con Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil.

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). Se debe señalar, no obstante, que el estado de paz en el Cono Sur —excepción hecha de los conflictos armados referidos— se vio amenazado —además del Conflicto del Atlántico Sur, guerra limitada entre Argentina y el Reino Unido (1982) — por situaciones de tensión que involucraron significativamente a Argentina, tales como los reiterados conflictos limítrofes con Chile, y las tensiones producidas entre Argentina y Brasil por la coordinación de sus proyectos hidroeléctricos en el Río Paraná, solucionadas estas últimas por el Acuerdo Multilateral sobre Corpus-Itaipú, firmado en 1979.

Tras la restauración de la democracia en ambos países, su relación evolucionó favorablemente, concluyendo con la constitución formal del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) por el Tratado de Asunción 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, complementado por el Protocolo de Ouro Preto, del 17 de diciembre de 1994.

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 del MERCOSUR, 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, 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 en la que se acordó declarar al Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa.

Con respecto a Chile, la declaración por parte argentina de la nulidad del Laudo Arbitral dictado con relación a la zona del Canal de Beagle llevó a ambos países el 22 de diciembre de 1978 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 celebrado entre ambos gobiernos en Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984, las rivalidades entre ambos países comenzaron a evolucionar, a través de la voluntad política de sucesivos gobiernos en el sentido de superarlas a través de la recíproca cooperación.

Por otra parte, los conflictos territoriales que enfrentaran a Argentina y Chile han sido subsanados con el dictado de la sentencia del Tribunal Arbitral Internacional del 21 de octubre de 1994, 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 que puso término

al diferendo en torno de los Hielos Continentales, restando en éste último caso la colocación de algunos hitos en el terreno.

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 para implementar el sistema de verificación establecido (ABACC).

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 y Brasil firmaron sucesivamente los Tratados de No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) y para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco).

También caracteriza 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, y, en el mismo sentido, la participación 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) el 23 de Mayo de 2008, así como protagonistas en la creación el 16 de diciembre de 2008, del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

No obstante, a partir de 2015, Sudamérica comenzó a padecer una creciente polarización política, acentuada con la sucesiva asunción de presidentes de signo

conservador en Argentina, Brasil, Ecuador, Colombia, Chile, Perú y Paraguay, países que suspendieron inicialmente y abandonaron posteriormente su participación en UNASUR (2018) ocasionando la virtual desaparición de dicho acuerdo de integración.

A ello se sumó la asunción en Estados Unidos de América del Presidente Donald John Trump (20 de enero de 2017) cuyo gobierno anunció su propósito de sustituir los gobiernos de Venezuela, Cuba y Nicaragua, procurando desplazar al primero requiriendo inútilmente a las Fuerzas Armadas venezolanas que lo derrocaran⁴.

También durante el gobierno de Trump tuvo lugar el derrocamiento por golpe de Estado del presidente boliviano Evo Morales Ayma (10 al 20 de noviembre de 2019).

La elección de gobiernos progresistas en diversos países latinoamericanos, como en Argentina, México, Perú, Chile, la restauración de la democracia en Bolivia, y la reciente elección de un gobierno progresista en Colombia, han modificado la situación descrita, pero persiste la polarización política dentro de las respectivas sociedades.

Otro aspecto de significativa incidencia en la política internacional del Cono Sur es el estado de la integración regional. A la ya comentada desaparición de UNASUR, se unen los crecientes problemas que experimenta el MERCOSUR.

En suma, la situación de paz y cooperación que caracterizara a Latinoamérica y particularmente a Sudamérica y al Cono Sur, está experimentando a partir de la década pasada tensiones, aunque la paz no parece amenazada.

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, que derivara en un conflicto armado entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982 entre ambos países, y la presencia militar británica en las islas, que incluye la base aérea *Mount Pleasant*, con la capacidad de incrementar rápidamente las fuerzas acantonadas en las islas. Si bien Argentina, que mantiene el reclamo de soberanía por vías diplomáticas, y el Reino Unido, quien se niega a considerar dicho reclamo, tienen hoy normales relaciones diplomáticas y comerciales, es necesario tomar en cuenta este aspecto en el análisis en cuestión.

⁴ BBC News Mundo, 19 de febrero de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47290837> acc. 17 de septiembre de 2022.

3. La Política de Defensa argentina. Las Fuerzas Armadas

3.1. Las normas y estructuras fundamentales en materia de defensa

Argentina vivió un prolongado período (1955-1983) caracterizado por gobiernos militares con intervalos de gobiernos civiles condicionados (1958-62, 1963-66, 1973-75) conforme a las doctrinas de seguridad nacional imperantes a la sazón en la región.

Las referidas doctrinas se caracterizaban por otorgar al concepto de seguridad nacional alcances virtualmente omnicomprendidos y equivalentes virtualmente a la casi totalidad de la política exterior e interior del país. Su verdadera función era la de brindar una base política e ideológica, en el marco de la Guerra Fría, para el establecimiento y funcionamiento de gobiernos militares.

Restablecida en Argentina la vigencia del sistema democrático el 10 de diciembre de 1983, comenzó a elaborarse por consenso entre fuerzas políticas un plexo normativo constituido por la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (1988), Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1992), Ley N° 24.429 de Servicio Militar Voluntario (1994), Ley N° 24.498 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998), Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional (2001), en cuya redacción quien suscribe, como asesor parlamentario, tuvo participación, que permitieron a sucesivos gobiernos obtener el control de la defensa, de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia civil.

Particularmente la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional significó un importante cambio, estableciéndose la autoridad del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa sobre las Fuerzas Armadas, y fortaleciéndose también las facultades del Estado Mayor Conjunto. Se redujo asimismo la amplitud del concepto de defensa nacional, que quedó reducido a la preparación durante la paz y la respuesta en caso de guerra a las agresiones militares externas, distinguiéndose la función de la defensa nacional, de la de seguridad interior. Se estableció la dependencia respecto de dicho Ministerio, fortalecido en materia de facultades, de los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, así como del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, la ley asignó al Estado Mayor Conjunto la asistencia y asesoramiento al Ministro de Defensa en estrategia militar, así como el ejercicio 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 (arts. 16, 17, 21 y 22 de la ley).

Por otra parte, el Decreto N° 727/2006 otorgó al Jefe del Estado Mayor Conjunto el control operacional de las Fuerzas Armadas para el empleo de los medios militares en tiempo de paz, con facultad de impartir órdenes, creando a tal efecto un comando operacional (artículos 19, 20 y 21 del referido decreto).

También dicho decreto precisó la misión de las Fuerzas Armadas estableciendo que dichas Fuerzas serían empleadas 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 dicho empleo en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

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, previa decisión del Presidente y declaración de sitio.

Las Fuerzas Armadas argentinas, en el marco de las Leyes de Defensa y Seguridad Interior, tienen la misión militar tradicional, careciendo de facultades en otras materias —seguridad interior, inteligencia civil, desarrollo, etc.

Por otra parte, la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas —que estableció las bases normativas para una reestructuración aún no llevada a la práctica— 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.

La Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional estableció la dirección del Sistema de Inteligencia Nacional por parte de la Secretaría de Inteligencia (tras la sanción de la Ley N° 27.126, Agencia Federal de Inteligencia) creando la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, como organismo de producción de inteligencia en el nivel estratégico militar, asignando a los organismos de inteligencia militares la producción de la inteligencia estratégica operacional y táctica necesaria para la conducción de las operaciones militares, y la inteligencia técnica específica.

Se debe destacar también el dictado de la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas aprobada por Decreto N° 1691/2006, que reiteró lo establecido por los cuerpos normativos precedentemente citados en materia

de misiones de las Fuerzas Armadas, pero destacando como misión principal la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, estableciendo que en función de dicha misión era que debían estructurarse las Fuerzas Armadas, señalando que las restantes misiones tenían carácter subsidiario. Con relación a la misión subsidiaria de apoyo a la comunidad, estableció que “...se realizará a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes de las mismas...”

En materia de rediseño del instrumento militar, se dispuso avanzar y consolidar el perfil defensivo propio y su disposición cooperativa regional y mundial, en la doble dimensión autónoma-cooperativa.

Por otra parte, el Decreto N° 1729/2007 estableció, sobre la base de los cuerpos normativos antes aludidos y de la doctrina militar conjunto vigente, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Cabe también destacar la decisión por parte del poder político de asumir la dirección de la educación militar, creándose a través de la Resolución Ministerial N° 67/2006 un órgano específico para la educación militar, la Coordinación de Educación y Formación del Ministerio. Esta decisión fue perfeccionada por la creación, a través del Decreto N° 788/2007, en el Ministerio de Defensa, de la Subsecretaría de Formación, hoy Dirección Nacional de Formación. A través de estos órganos se realizó una reforma de la educación militar, orientándola hacia los valores del sistema democrático y en materia específica militar, hacia el perfeccionamiento técnico.

14

3.2. Los condicionantes. El presupuesto de defensa y la estructura de las Fuerzas Armadas argentinas

Un aspecto que atraviesa las distintas gestiones gubernamentales en materia de defensa habidas desde la restauración de la democracia en Argentina es el relativo a la evolución del presupuesto de defensa y a sus consecuencias sobre las estructuras, equipamiento y alistamiento de las Fuerzas Armadas.

En 1983, el gasto militar en Argentina ascendía al 4,2% del PBI (LÓPEZ, E. (1990:322). Se trataba de un gasto excesivo para un país en paz. Tras la asunción del gobierno encabezado por Raúl Alfonsín, en 1984 descendió a 2,8 y en 1985 a 2,4.

Frente a esta reducción, se hacía necesaria una reestructuración de las Fuerzas Armadas que adecuara su estructura a las más limitadas posibilidades presupuestarias.

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

Las Fuerzas Armadas optaron por reducir drásticamente la incorporación de conscriptos, de 108.000 en 1983 a 40.000 en 1988 y 1989. La posterior supresión del

servicio de conscripción en tiempo de paz establecida por la Ley N° 24.429 (1994) redujo el número de soldados del Ejército a un número oscilante entre 15.000 y 18.000⁵. También redujeron el número de incorporaciones en los institutos militares⁶.

A partir del año 2002, comenzó a producirse en el Ejército un crecimiento significativo en el número de oficiales en los grados superiores y especialmente en los de coronel y teniente coronel, que los llevó en 2010 a un número —684 y 1.134, respectivamente— superior al que tenían en 1983 (último año del gobierno militar) —645 y 1.128— cuando el número total de personal militar era más del doble⁷. El número de personal en dichos grados llegaría posteriormente en 2014 a 810 y 952⁸ para descender en 2019 a 662 y 843⁹ y a 637 y 698 en 2021¹⁰, número ya levemente inferior a 1983, reduciendo en cierta medida la desproporción existente en materia de personal de grados altos. Dicho fenómeno se reiteró en la Armada y en la Fuerza Aérea, pero sin que se advirtiera una tendencia a su corrección como sucediera en el Ejército. En el caso de la Armada, en 2021 contaba con 334 capitanes de navío y 433 capitanes de fragata contra 212 y 374 en 1983, cuando el número de personal y de medios materiales de la Fuerza era notablemente mayor. La Fuerza Aérea, por su parte, contaba en 2021 con 401 comandantes, 333 vicecomandantes y 329 mayores, contra 211, 203 y 268 respectivamente en 1983, año en el que también los medios humanos y materiales de dicha Fuerza eran notablemente mayores a los actuales.

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,

⁵ MINISTERIO DE DEFENSA (2010), *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, Buenos Aires, págs. 136 a 138.

⁶ 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 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. MINISTERIO DE DEFENSA, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, Buenos Aires, 2011, páginas 136 a 138.

⁷ MINISTERIO DE DEFENSA (2010) op. cit. págs. 136 a 138.

⁸ MINISTERIO DE DEFENSA (2015) *Libro Blanco de la Defensa 2015*, Buenos Aires 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.

⁹ Decisión Administrativa N° 12/2019, B.O. 11 de enero de 2019.

¹⁰ Decisión Administrativa N° 4/2021, B.O. 18 de enero de 2021.

9.061 y 10.500, pasaron a ser en 2014 de 2.542 —oficiales— y 10.345 —suboficiales— no contando con personal de tropa.¹¹

En años posteriores, 2019, encontramos en el Ejército 6.454 oficiales, 21.697 suboficiales y 20.715 soldados, mientras que, en la Armada, 2.658, 14.081 y 2.317, y en la Fuerza Aérea, 2.570, 8.636 y 1.783. En 2021, en el Ejército encontramos 6.196 oficiales, 22.358 suboficiales y 21.213 soldados, en la Armada, respectivamente, 2.605, 14.141 y 1.725 soldados, y en la Fuerza Aérea, 1.979, 7.014 y 444.

Como puede advertirse, el Ejército mantiene números de oficiales y suboficiales apenas inferiores a los de 1983, con un efectivo de tropa menor a la tercera parte del que existía en dicha época, si bien se trata de tropa voluntaria, incorporada para continuar en la carrera militar como suboficiales.

En cuanto a la Armada y a la Fuerza Aérea, el número de oficiales y suboficiales ha descendido en grado levemente mayor, pero en los grados altos incluso se ha incrementado, pero el personal de tropa ha descendido a una mínima fracción de lo que representaba en 1983 en el caso de la Armada, hasta casi desaparecer en el caso de la Fuerza Aérea, en el que sólo representa un pequeño número incorporado transitoriamente como personal de servicio militar voluntario de la Ley N° 24.429.

El resultado es en definitiva el de unidades incompletas en el caso del Ejército y en las tres Fuerzas Armadas, en la proliferación de estructuras administrativas.

La concentración de personal en los grados superiores, que permaneció durante la mayor parte del período en análisis, disminuyendo levemente en los últimos años en el Ejército, pero manteniéndose plenamente vigente en la Armada y la Fuerza Aérea, ha tenido por obvio efecto un excesivo gasto en personal y en la pasividad militar.

Mientras tanto, el gasto en defensa, que medido en dólares estadounidenses constantes de 2020 ascendía en 1983 a 8.391.400.000, pasó en 1984 a representar 6.583.981.000; y en 1985, a 6.083.220.000. En 1990 ascendió a 3.334.880.000; en 1995, a 3.136.010.000; y en el año 2000, a 2.707.740.000. A partir del año 2004 inició cierta recuperación, que lo llevó en 2009 a 3.022.810.000, y en 2017, a 3.579.660.000, descendiendo posteriormente hasta alcanzar en 2021, 2.406.680.000¹².

Por otra parte, medido en porcentaje del Producto Bruto Interno, dicho gasto que según el SIPRI representaba en 1983 2,7%, en 1984 representó el 2,2%, en 1985 2,3%, en 1990 llegaba a 1,5%, en 1996 1,2%, y en el 2000 1,1%; en el 2009, 0,9%, en el 2018, 0,7%; en el 2019, 0,7%; 2020, 0,7%; y 2021, 0,6%.

¹¹ *Ibidem* págs.92/97.

¹² SIPRI, STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2022) SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex> (obtenido en 9 de setiembre de 2022).

En definitiva, la combinación de la reducción presupuestaria con la inexistencia de una reestructuración real, así 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 incidencia de dicho gasto pasó a ser superior al 80%, determinando limitaciones de 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.

En definitiva, con un presupuesto de defensa igual o menor al 1% del PBI, y un gasto en personal del 80%, es imposible proveer a un 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.

Un examen de la obtención de equipamiento por parte de las Fuerzas Armadas argentinas¹³, muestra que entre 1983 y 1990 fueron incorporados la mayor parte de los medios materiales de la Armada Argentina — destructores 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, tres buques de transporte y otros medios menores. El Ejército Argentino ya contaba con los tanques y vehículos de combate de la familia TAM, a los que se agregaron durante la época indicada obuses autopropulsados de 155 mm. de dicha familia de blindados (VCA-Palmaria), construyéndose posteriormente un número adicional. 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. El resto del equipamiento argentino incluía medios incorporados en las décadas de los ‘60s y ‘70s, destacándose el submarino diésel eléctrico tipo 209 “Salta”.

En los años 90’s, coincidiendo con la agudización de las reducciones presupuestarias, se sancionó, en el marco de la política de privatizaciones entonces implementada, 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

¹³ MINISTERIO DE DEFENSA (2010) “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010”, edición citada, páginas 146-147.

Ministerio de Defensa. comprendiendo tanto empresas de producción civil como militar.

Sólo se omitió la venta de algunos establecimientos de fabricación de productos militares que no hallaron comprador —las Fábricas Militares de Villa María, Río Tercero, Fray Luis Beltrán y Azul, que fueron dedicadas casi exclusivamente a producción civil.

Durante esa etapa se concluyó la fabricación, utilizando los elementos de que se disponía, de algunos vehículos de la familia TAM y se incorporaron algunos medios cedidos por Estados Unidos como los aviones de exploración P3B Orion, También se concluyó la construcción de una corbeta Meko 140 y se incorporó un buque logístico.

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 33 aviones de ataque subsónicos *A-4M Skyhawk II* —construidos en la década del '70— a quienes se hizo una recorrida y modernización, denominándoselos *A-4 AR Fightinghawk*¹⁴. Tal adquisición proveyó a Argentina de aviones modernizados, dotados del radar Westinghouse APG-66, pero construidos, hoy, hace más de cuatro décadas.

Se debe señalar no obstante que estos aviones fueron suministrados sin armamento y con su radar degradado —probablemente por presión británica— no poseyendo otras armas que sus cañones y bombas de gravedad.

Y así continuaron desarmados, hasta que con motivo de la visita del Presidente estadounidense George W. Bush para la Cumbre de las Américas, Estados Unidos accedió a vender misiles AIM9L *Sidewinder* de corto alcance, único armamento inteligente que hasta hoy poseen dichos aviones¹⁵.

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. Y en julio de 2016, la Fuerza Aérea Argentina comunicó la desprogramación de los *A-4 AR Fightinghawk* —últimos aviones de combate que restaban— para 2018.

¹⁴ V. BREA, (2011) *Gaceta Aeronáutica, Los Halcones I (Génesis), 2011*, disponible en <http://www.gacetaaeronautica.com/articulos/2011/09a4ar/index.htm> (acc. 5.4.2016).

¹⁵ *Diario Clarín*, Buenos Aires, 1 de noviembre de 2005, *Cumbre de las Américas: aviones de EE.UU. en los controles*. Obtenido en https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/cumbre-americas-aviones-eeuu-controles_0_BJ2xP-DyRte.html (acceso 1 de septiembre de 2022).

Para la visita del Presidente de Estados Unidos Barack Obama (2016) ya no se contaba con aviones de combate para escoltarlo, por lo que éste ingresó al espacio aéreo nacional con cuatro aviones de combate F-16 estadounidenses¹⁶.

Si bien los A-4 AR no fueron en definitiva desprogramados ante la carencia de reemplazos, se mantuvieron exclusivamente 2/3 aviones en condiciones de vuelo.

El 5 de agosto de 2020 se estrelló uno de los dos aviones que se encontraban realizando un adiestramiento. Su piloto logró eyectarse, pero falleció¹⁷.

Se debe señalar, no obstante, en los dos últimos años, se ha logrado adquirir las capacidades para recuperar aviones A-4AR que se encontraban preservados mientras se buscaba la solución de estos problemas, lográndose poner seis unidades en servicio, manteniéndose las apuntadas limitaciones en materia de armamento.¹⁸

Además de los A-4AR, Argentina sólo cuenta con 28 unidades del avión de entrenamiento y ataque ligero IA 63 Pampa, con muy reducidas capacidades de ataque.

En lo relativo al Ejército, este cuenta con los ya referidos blindados TAM, de cuatro décadas que hasta el momento no han recibido modernización alguna, con características hoy de obsolescencia entre los que se destacan 231 tanques livianos TAM y 117 tanques livianos o cazacarros SK 105 *Kurassier*, de antigüedad casi similar.

En 2013 se concibió su modernización con el aporte de la empresa israelí Elbit Sytems, llegándose a fabricar un prototipo bautizado TAM 2C. Con posterioridad, el proyecto fue abandonado por limitaciones presupuestarias, siendo retomado recientemente. Cabe señalar que estos blindados carecen de capacidad de combate todo tiempo o nocturna, contando con sistemas informáticos analógicos y sistemas hidráulicos anticuados.

¹⁶ INFOBAE, Buenos Aires, 21 de marzo de 2016, *La Argentina se quedó sin aviones militares aptos para proteger el Air Force One de Barack Obama*, obtenido en <http://ww38.nfobae.com/2016/03/21/1798654-la-argentina-se-queda-aviones-militares-aptos-protoger-el-air-force-one-barack-obama/> (acc. 1 de septiembre de 2022).

¹⁷ Perfil, Buenos Aires, 5 de agosto de 2020, *Murió un piloto tras eyectarse de un avión de combate de la Fuerza Aérea*. Obtenido en <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/se-estrello-avion-de-combate-fuerza-aerea-el-piloto-logro-eyectarse-pero-murio.phtml> (acceso 5 de septiembre de 2022).

¹⁸ V. de CIMINO ARGONDISO, M. (2022) *Sistema A-4AR Fightinghawk: Nuevas capacidades de mantenimiento y recuperación de la cadena logística*, Full Aviación 24 de junio de 2022, obtenido en <https://www.fullaviacion.com.ar/2022/06/24/sistema-a-4ar-figthinghawk-nuevas-capacidades-de-mantenimiento-y-recuperacion-de-la-cadena-logistica-1-parte/> (acc. 20 de septiembre de 2022); del mismo autor y medio, *Sistema A-4AR Fightinghawk, Capacidades de mantenimiento y recuperación*, Buenos Aires, 13 de julio de 2022, obtenido en [fullaviacion.com.ar/2022/07/13/sistema-a-4ar-figthinghawk-capacidades-de-mantenimiento-y-recuperacion-2-entrega/](https://www.fullaviacion.com.ar/2022/07/13/sistema-a-4ar-figthinghawk-capacidades-de-mantenimiento-y-recuperacion-2-entrega/) (acc. 20 de septiembre de 2022); y, del mismo autor y medio, *A-4AR Fightinghawk: Recuperación de capacidades de mantenimiento en P&W J52 P-408^a*, Buenos Aires, 5 de agosto de 2022, obtenido en <https://www.fullaviacion.com.ar/2022/08/05/a-4ar-figthinghawk-recuperacion-de-capacidades-de-mantenimiento-en-pw-j52-p-408a-3-entrega-final/> (acceso 20 de septiembre de 2022).

Las indicadas no constituyen meras apreciaciones subjetivas. *The Military Balance 2017* señala 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 (...)”¹⁹. También se destaca que las Fuerzas Armadas argentinas “(...) son una sombra de aquellas que fueron derrotadas por el Reino Unido en una guerra limitada en 1982”.

Por su parte, el hindú INDRA señaló que (...) tras dos décadas de negligencia, las Fuerzas Armadas argentinas están enfrentando obsolescencia en bloque (...)”²⁰.

3.3 El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)

La primera etapa de la época objeto de análisis, que situamos entre los años 2007 y 2015, corresponde a la gestión presidencial de Cristina Fernández de Kirchner.

La Directiva de Política de Defensa Nacional aprobada por Decreto N° 1714/2009, que inició la primera aplicación del Ciclo de Planeamiento antes referido, destacó la necesidad de profundizar el fortalecimiento de las competencias ministeriales respecto del sistema de defensa y sus organismos componentes.

Se puso de manifiesto la necesidad de continuar con el proceso de definición de las políticas educativas y de las estructuras de educación, formación y actualización de las Fuerzas Armadas, y de desarrollar y fortalecer, a través de la Escuela de Defensa Nacional, la formación de los recursos humanos necesarios para la adecuada gestión de los asuntos de la Defensa Nacional por profesionales civiles especializados.

La nueva Directiva de Política de Defensa Nacional, aprobada por Decreto N° 2645/2014, ratificó el carácter defensivo del posicionamiento estratégico de Argentina, en términos de su diseño de fuerzas y disposición de sus capacidades, así como la doble dimensión autónoma y cooperativa de su defensa.

Se planteó también que la protección de los recursos naturales constituía un aspecto medular de la formulación de la actitud estratégica defensiva argentina.

Fue puntualizado en materia de misiones subsidiarias la necesidad de realizar en el ámbito nacional y de UNASUR un mayor esfuerzo en materia de tareas de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

Fue previsto también que resultaba de interés la construcción de un Polo Logístico Antártico en la Ciudad de Ushuaia, para abastecer a las bases antárticas nacionales en forma rápida y eficiente y prestar asistencia a otros países. así, como la

¹⁹ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2017 (*The Military Balance 2017*, London, 2017, pág. 423).

²⁰ IDSA, New Delhi, 30 de agosto de 2016, SANJAY BADRI-MAHARAJ, *Argentina's Military Decline*, obtenido en http://www.idsa.in/idsacomments/argentina-military-decline_sbmaraj_300816 (acc. 6-1-2017).

creación de un Centro Logístico para el Sostenimiento de la Actividad Antártica en el Sector Antártico Argentino.

Un hito significativo fue la sanción de la Ley N° 27.015 (2014) a través de la cual se creó la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF), con la finalidad relativa a la formación de militares y civiles, en diferentes áreas disciplinarias, y la formación militar para la Defensa Nacional a través de carreras de pregrado, grado y posgrado (artículo 3°).

La UNDEF incluyó en su seno a la totalidad de los institutos de formación y perfeccionamiento de civiles y militares en Defensa, incluyendo a los institutos universitarios de las Fuerzas Armadas, constituyendo un poderoso instrumento para el fortalecimiento del control civil de las Fuerzas Armadas.

El 29 de noviembre de 2015 tuvo lugar un hecho que marcaría una etapa para la Fuerza Aérea Argentina: en una ceremonia realizada en la sede de la VI Brigada Aérea en Tandil, se formalizó la desprogramación de los Mirage III, Mirage V, y Dagger que aún permanecían activos, tras más de cuatro décadas de servicio²¹.

3.4 Segunda etapa: 2015-2019.

La segunda etapa de la época objeto de análisis tuvo en materia de política exterior características diametralmente opuestas a la anterior.

Si hasta ese momento la política de defensa había estado coordinada con la política exterior en cuanto a la promoción de la integración regional en los ámbitos UNASUR-MERCOSUR, la promoción de la paz y la cooperación en la región, tales lineamientos tuvieron un drástico cambio a partir del 10 de diciembre de 2015, fecha de la asunción del gobierno encabezado por el Ingeniero Mauricio Macri.

Durante el gobierno presidido por Macri, Argentina pasó de constituir pilar de la integración sudamericana, a ser eje de las tendencias contra tal integración.

Argentina, durante este período, se sumó plenamente a la política estadounidense implementada durante los últimos años de gobierno del Presidente Barack Obama y especialmente durante el gobierno presidido por Donald John Trump, de hostilidad hacia el gobierno venezolano encabezado por Nicolás Maduro Moros, impulsando la no participación de la oposición venezolana en las elecciones convocadas por dicho gobierno, y apoyando decisivamente al denominado Grupo de Lima, integrado fundamentalmente por la mayoría entonces imperante de gobiernos sudamericanos conservadores, para obtener la destitución de Maduro y su sustitución por un gobierno más afín a los intereses estadounidenses.

²¹ MOSLE, J. (/2015) *Télam*, 30 de noviembre de 2015, *Argentina retiró sus aviones Mirage, tras 43 años de servicio y 131 mil horas de vuelo*, obtenido en <https://www.telam.com.ar/notas/201511/128706-argentina-retiro-aviones-mirage-fuerza-aerea.html> (acceso 9 de septiembre de 2022).

En materia específica de defensa, procuró restaurar los antiguos roles de las Fuerzas Armadas en seguridad interior.

Así, se pretendió ampliar la misión de las Fuerzas Armadas a aspectos de seguridad interior, a través de la modificación, por medio del Decreto N° 683/2018 del artículo 1° del Decreto N° 727/2006, estableciendo como misión de las Fuerzas Armadas su empleo en forma disuasiva o efectiva ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la República Argentina; la vida y la libertad de sus habitantes, o ante cualquier otra forma de agresión externa sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, suprimiéndose, como puede advertirse, toda precisión respecto de la naturaleza de la agresión que podría determinar el empleo de las Fuerzas Armadas, entre otras modificaciones menores del decreto mencionado en segundo término, realizadas con la misma finalidad. Se procedió además a derogar la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, aprobada por Decreto N° 1691/2006.

En el mismo sentido, cabe destacar el dictado por el Presidente de la Nación de una Directiva de Defensa Nacional, aprobada por Decreto N° 703/2018.

Dicho documento destacó que las tendencias identificadas en los planos regional y global señalaban que la seguridad de los Estados latinoamericanos estaría claramente afectada por fenómenos transnacionales como 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 no obstante, las Fuerzas Armadas contaban con capacidades materiales, infraestructurales y tecnológicas que podían ser empleadas en apoyo a una estrategia integral de lucha contra estas problemáticas.

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.

En materia específica de defensa, a principios de 2016 se conoció por declaraciones del entonces ministro de Defensa Julio Martínez y del entonces Jefe de Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, brigadier mayor Enrique Amreim, que los A-4AR Fightinhawk, únicos aviones de combate que restaban a la Fuerza Aérea Argentina, no se encontraban operativos, fundamentalmente por falta de repuestos - especialmente cohetes para asientos eyectables, bloqueados por el Reino Unido - restando sólo seis o siete hasta entonces en condiciones de volar. Se señaló además

que aún cuando se solucionara el problema, los aviones en cuestión deberían ser desprogramados en dos años²².

Con posterioridad, el número de tales aviones operable pasó a rondar entre 2 y 3.

Ello determinó el gobierno iniciara gestiones para adquirir un reemplazo, que incluyeron Estados Unidos, Corea, Italia, sin que se concretase resultado alguno.

En cambio, se adquirieron 12 aviones a turbohélice de adiestramiento avanzado Beechcraft *T-6 Texan II* por un monto cercano a los 300 millones de dólares. Para un país que ya contaba con aviones de entrenamiento básico Grob 120 TP-A y Tecnam P2002 Sierra, y avanzado Embraer Tucano e IA-63 *Pampa*, dicha compra no aparecía como prioritaria ante la carencia de aviones de combate²³. Pese a que se publicitó la adquisición como destinada a la lucha contra el narcotráfico, se adquirió la versión desarmada de este avión.

Otra importante adquisición fue la compra al astillero francés *Naval Group* de cuatro patrulleros oceánicos con destino a la Armada, uno de los cuales, *L'Adroit*, había sido facilitado a la Armada francesa desde su construcción en 2011, la cual no manifestó interés en su adquisición. Exhibido y ofrecido a muy diversas Armadas del mundo, recaló en Argentina, donde la Armada manifestó interés, adquiriéndoselo junto con otros tres a construirse, por 280 millones de euros (unos 320 millones de dólares a esa fecha). Cabe destacar que el único armamento de este buque es un cañón de 30 mm. y dos ametralladoras de 12.7 mm, es decir, tiene características netamente policiales. La adquisición fue realizada pese a haberse adquirido en la gestión precedente los planos para la construcción de los patrulleros en el país, recibiendo además la operación cuestionamientos por el precio pagado²⁴.

Cabe destacar que con estas dos adquisiciones, se gastaron más de 600 millones de dólares sin mejoras apreciables de la capacidad de defensa del país.

²² Infobae, Buenos Aires, 28 de julio de 2016. *La Fuerza Aérea se quedará sin aviones de combate en dos años*, obtenido en <https://www.infobae.com/politica/2016/07/28/la-fuerza-aerea-se-quedara-sin-aviones-de-combate-en-dos-anos/> (acc. 10 de septiembre de 2022); Gabriel Erard, *Hipertextual*, Madrid, 5 de agosto de 2022, obtenido en <https://hipertextual.com/2022/08/a-4ar-fightinghawk-cazabombardero-argentino> (acc. 10 de septiembre de 2022).

²³ PIÑEIRO, L. (2016) *Defensa.com*, Madrid, 17 de agosto de 2016, *EEUU autoriza la venta de 24 aviones T-6 Texan II para la Fuerza Aérea Argentina*, obtenido en <https://www.defensa.com/argentina/eeuu-autoriza-venta-24-aviones-t-6-texan-ii-para-fuerza-aerea> (acceso 10 de septiembre de 2016).

²⁴ Clarín, Buenos Aires, 28 de junio de 2018, Natasha Niebieskikwiat, *Argentina cerró la compra de los cuatro patrulleros marítimos a Francia*, obtenido en https://www.clarin.com/politica/argentina-cerro-compra-patrulleros-maritimos-francia_0_rkT_3Ozzm.html a (acceso 10 de septiembre de 2022); *Serindustria*, Buenos Aires, 14 de junio de 2022, *Revelan detalles de la compra ilegal de los patrulleros oceánicos a un astillero francés*, obtenido en <https://www.serindustria.com.ar/revelan-detalles-de-la-compra-ilegal-de-los-patrulleros-oceanicos-a-un-astillero-frances/> (acc. 10 de septiembre de 2022).

Un hecho que marcó esta gestión fue el hundimiento del submarino TR1700 “San Juan”, producido el 15 de noviembre de 2017, a horas de que ingresara agua por el sistema de ventilación del submarino, mientras éste reponía aire y recargaba sus baterías a través del snorkel, aparentemente por la falla de una válvula. Cabe destacar que dicho submarino era el único que Argentina disponía en condiciones de navegar, sin capacidad de combate y que, teniendo reparaciones demoradas, encaró una travesía peligrosa en sus condiciones desde su base en Mar del Plata hasta Ushuaia, encomendándosele a su regreso misiones de patrulla, en cuya ejecución se produjo el desastre. Las investigaciones revelaron deficiencias en el estado del sumergible, limitaciones en el adiestramiento del personal, y decisiones erróneas de los mandos²⁵.

Con el hundimiento referido, Argentina perdió su capacidad submarina.

La orientación de la defensa hacia la seguridad interior tuvo su materialización en la realización del Operativo Integración Norte, aprobado por Resolución N° 860/2018 (3 de agosto) del Ministerio de Defensa, en la cual se dispuso el empleo de las Fuerzas Armadas en la Zona de Frontera comprendida entre San Antonio de los Cobres (Salta) y Puerto Iguazú (Misiones), es decir, en todo el norte argentino, en “(...) actividades de apoyo logístico que desarrolla el Instrumento Militar con el Sistema de Seguridad Interior y de adiestramiento operacional y Operaciones de Apoyo a la Comunidad (...)”, previéndose que el operativo buscaba “anticipar, disuadir y superar posibles amenazas que afecten la seguridad nacional”.

Esta actividad militar de presencia, vigilancia de fronteras y de adiestramiento operacional de elementos del Ejército, fue reiterada posteriormente, y no constituye el apoyo previsto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, que no prevé su realización por elementos de combate, y tenía por evidente objetivo la seguridad interior²⁶.

4.5 Tercera etapa: 2019-2022

Tras la asunción por parte de Alberto Ángel Fernández de la Presidencia de Argentina, el 10 de diciembre de 2019, se inició la que caracterizamos como la tercera etapa de la época analizada.

Un acto que caracterizó inicialmente la nueva gestión, fue el dictado del Decreto N° 571/2020, por el cual se dispuso la derogación de los Decretos N°

²⁵ V. Informe de la Comisión Bicameral Especial Investigadora de la desaparición, búsqueda y operaciones de rescate del Submarino ARA “San Juan”, Congreso de la Nación, 2019.

²⁶ *Mi Argentina*, Buenos Aires, 26 de octubre de 2018, *Operativo “Integración Norte”*, obtenido en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/operativo-integracion-norte> (acc. 10 de septiembre de 2022); Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Buenos Aires, 9 de mayo de 2019, *Despliegue de un nuevo contingente de las Fuerzas Armadas en el operativo “Integración Norte”*, obtenido en <https://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Noticia-2019-05-09-supervision-integracion-norte.aspx> (acc. 10 de septiembre de 2022).

683/2018 y N° 703/2018 dictados por la administración precedente, restableciéndose la vigencia del texto original del Decreto N° 727/2006 —reglamentario de la Ley de Defensa— y de la Directiva de Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, así como de los Decretos N° 1714/2009 aprobatorio de la primera Directiva de Política de Defensa Nacional, y del Decreto N° 2645/2014 aprobatorio de la actualización de la referida Directiva.

Cabe destacar la aprobación, por Decreto N° 457/2021, de una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional.

En ella se destacó la necesidad de fortalecer los vínculos en materia de defensa con los países de la región, y particularmente con Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Perú, así como de impulsar la creación de un sistema de seguridad internacional cooperativo en la región.

Se destacó la importancia estratégica que para Argentina revisten el Atlántico Sur y el Espacio Antártico Argentino, así como la Plataforma Continental, destacándose la importancia del proyecto de construcción de un buque polar en astilleros nacionales.

Se reiteró además el carácter autónomo de la defensa argentina y a la vez cooperativo con los países de la región y con la paz global.

Se destacó que la protección de los recursos naturales constituía un aspecto medular en la formulación de la actitud estratégica defensiva del país.

Se reiteró que repeler la agresión externa estatal continuaba constituyendo la misión fundamental de las Fuerzas Armadas, y que las misiones complementarias eran las de participación en misiones multilaterales aprobadas por Naciones Unidas, participar en la construcción de sistemas de coordinación y cooperación propios del sector de la Defensa a nivel regional suramericano y/o subregional, brindar apoyo a la comunidad nacional y/o de otros países. participar en operaciones de seguridad interior encuadradas en los límites establecidos por las Leyes N° 24.059 y N° 25.520, y participar en la planificación, dirección y ejecución de la actividad logística antártica. Cabe destacar la inclusión de esta última misión, no comprendida como tal en las leyes vigentes, ni en la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

En lo que se refiere a tareas de apoyo a la comunidad nacional y/o de otros países, se estableció la necesidad de ponderar y prever la ampliación de esfuerzos y capacidades en los próximos años, previéndose prestar cooperación a los Estados nacional, provinciales, municipales, o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se destacó la necesidad de llevar a cabo procesos de evaluación exhaustiva y de institucionalización de la experiencia obtenida en la Operación General Manuel Belgrano —tareas de apoyo durante la pandemia COVID-19- .

Se planteó la necesidad relativa a la construcción del Polo Logístico Antártico en Ushuaia, para abastecer a las bases antárticas, así como de la construcción de un Centro Logístico dentro del sector antártico argentino.

Se estableció que la instancia responsable de la conducción de los medios militares en cualquier ámbito operacional sería el Comando Operacional dependiente del Estado Mayor Conjunto, de quien dependerían otros comandos conjuntos.

Fue establecida la incorporación de las lecciones aprendidas en la Guerra del Atlántico Sur de 1982 y en la “Operación General Manuel Belgrano” de apoyo en la emergencia sanitaria, caracterizadas como las dos operaciones más importantes de las últimas cuatro décadas, así como en la participación argentina en operaciones de paz y los esfuerzos de búsqueda del submarino “San Juan”.

Se encomendó al Estado Mayor Conjunto la implementación y prosecución del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, y como consecuencia, el diseño y la determinación de las capacidades “deseables”, plasmándolas en el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL).

La directiva precedentemente aludida contuvo novedades importantes, que habrían de influir en los acontecimientos posteriores.

En primer lugar, la decisión, respecto de la misión subsidiaria de apoyo a la comunidad, de ponderar y prever la ampliación de esfuerzos y capacidades en los próximos años, implicó un cambio sustancial en lo dispuesto en la Directiva aprobada por Decreto N° 1619/06, respecto a que se realizaría “(..) a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes de las mismas (...)”, mientras que ahora se decidía desarrollar capacidades para su cumplimiento, con lo que la misión indicada perdía carácter subsidiario, para transformarse en otra misión principal. A ello tiende, además, la paridad en la incorporación de las lecciones aprendidas en la Guerra del Atlántico Sur de 1982 y en la “Operación General Manuel Belgrano” de apoyo en la emergencia sanitaria, con lo cual se equiparan en importancia ambas misiones. Sin perjuicio del reconocimiento que merece la actuación de las Fuerzas Armadas en la emergencia sanitaria, la equiparación aludida implica la concepción de las Fuerzas Armadas como un organismo asistencial permanente.

En segundo lugar, la afirmación de la importancia que tendría la construcción de un buque polar en astilleros nacionales, combinada con la trascendencia asignada al Polo Logístico y al Centro Logístico Antárticos, y con la creación de una nueva misión para las Fuerzas Armadas no prevista como tal en la legislación, determinaba la existencia de una nueva misión principal para las Fuerzas Armadas, determinando el desarrollo de importantes medios para cumplirla.

Cabe destacar también la sanción, el 1° de octubre de 2020, de la Ley N° 27.565 de creación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF), con la finalidad relativa al

reequipamiento de las Fuerzas Armadas, afectándose específicamente los recursos del FONDEF a la recuperación, modernización y/o incorporación de material de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la ley 24.948.

Fue dispuesto que dicho Fondo estaría integrado fundamentalmente con el 0,35% del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado por el Sector Público Nacional para el año 2020, 0,5% para el año 2021, 0,65% para el año 2022, hasta alcanzar el 0,8% para el año 2023, manteniéndose este último porcentaje para los sucesivos ejercicios presupuestarios.

Si bien el FONDEF resultaba de por sí insuficiente para cubrir el desfinanciamiento de la defensa por espacio de casi cuatro décadas, implicaba el establecimiento de una base económica que, complementada con el uso del crédito público para las adquisiciones mayores, podía revertir la crítica situación de los medios materiales de la defensa argentina, siempre que fuera adecuadamente invertido, constituyendo una medida trascendente para el fortalecimiento de la defensa.

El 25 de agosto de 2022 el Estado Mayor Conjunto realizó un acto para dar cuenta del inicio del planeamiento militar de corto, mediano y largo plazo, consecuente con la DPDN aprobada por Decreto N° 457/2021²⁷.

En dicha oportunidad se hizo referencia así que el planeamiento incluiría la necesidad de contar con cuatro submarinos, así como con cazas interceptores supersónicos, así como con vehículos de combate a rueda, avanzar con el proyecto el TAM 2C-A1 (modernización del Tanque Argentino Mediano), misiles guiados antitanque de alcance medio, drones-munición, entre otros aspectos.

Cabe señalar asimismo el anuncio por parte del Ministerio de Defensa de la realización y puesta en marcha de un Plan de Adquisición de Munición a diez años para el Instrumento Militar, destinado a la recuperación de las reservas operacionales de munición de las tres Fuerzas. Dicho Plan sería financiado con el FONDEF y con recursos específicos del Presupuesto de las Fuerzas Armadas²⁸.

Examinando algunas de las adquisiciones de material realizadas durante esta etapa, antes y después de la entrada en vigencia del FONDEF, podemos advertir que ya desde 2016 Argentina gestionaba la adquisición de camiones militares Oshkosh de origen estadounidense para el Ejército, inicialmente el modelo M1083 A1P2,

²⁷ GONZÁLEZ LACROIX M. (2022) *Zona Militar*, Buenos Aires, 1 de septiembre de 2022, obtenido en <https://www.zona-militar.com/2022/09/01/el-estado-mayor-define-aspectos-de-incorporacion-de-equipamiento-de-cara-al-nuevo-planeamiento/> (acc. 2 de septiembre de 2022).

²⁸ Mi Argentina, 29 de agosto de 2022, *El Ministerio de Defensa pone en marcha un plan de adquisición de municiones a diez años*, obtenido en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-defensa-pone-en-marcha-un-plan-de-adquisicion-de-municiones-diez-anos> (acc. 10 de septiembre de 2022).

adquisición concretada en julio de 2019²⁹ a la que siguieron adquisiciones realizadas durante años subsiguientes, como octubre 2020³⁰ y 2021 destacándose la incorporación realizada en Marzo 2022 del modelo Oshkosh FMTV. Se indicó, en oportunidad de anunciar la incorporación de este último material, la próxima incorporación de otros 63 camiones, siendo la meta alcanzar un total de 274 unidades durante el año 2022³¹.

Posteriormente se anunció la incorporación de cincuenta y cuatro (54) camiones Mercedes Benz Atego MB 1726, nueve (9) Camiones cisterna VW Constellation y siete (7) ambulancias Toyota³².

Entre las licitaciones adjudicadas por el Ejército conforme al sitio de compras oficiales se cuentan camiones, camionetas, ómnibus, tractores, motocicletas, ambulancias, y un aspecto de gran utilidad militar: transportadores de tanques.

Se dio cuenta asimismo de la adquisición de ametralladoras de 7,62mm y 12,7mm, vehículos aéreos no tripulados de reconocimiento, e indumentaria.³³

En lo relativo a la Fuerza Aérea, cabe mencionar la adquisición de 10 aviones de transporte liviano y enlace TC-12B Huron³⁴ así como de un avión Boeing 737³⁵ y de un avión Saab 340 de transporte de pasajeros, así como de armamento portátil de precisión para su Grupo de Operaciones Especiales.

En materia de desarrollos, cabe destacar la compra de pods de ametralladoras de 7.62 mm. Tordo, para sus aviones IA63 Pampa, Tucano y Texan II, hallándose en desarrollo pods de ametralladoras de 12.7 mm.

Con relación a la Armada, cabe destacar que se encuentra en ejecución la conversión por parte del Astillero TANDANOR de dos de sus corbetas MEKO 140 a patrulleros oceánicos, aspecto fundado según de informó, en el pobre estado de ambos buques, así como la construcción por el mismo astillero de remolcadores, habiéndose resuelto la construcción con una inversión de 220 millones de dólares, de un buque polar, en acuerdo con la empresa finlandesa *Aker Arctic Technologies*.

²⁹ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ejercito-incorporo-camiones-militares-oshkosh> (acc. 14 de septiembre de 2022).

³⁰ [Infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3123690/ejercito-argentino-recibe-14-camiones-oshkosh-m1083](http://infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3123690/ejercito-argentino-recibe-14-camiones-oshkosh-m1083) (acc. 10 de septiembre de 2022).

³¹ <https://www.zona-militar.com/2022/08/30/el-ejercito-argentino-incorporo-un-nuevo-lote-de-camiones-oshkosh-fmtv/> (acc. 16 de septiembre de 2022).

³² <https://www.zona-militar.com/2022/08/28/presentacion-de-nuevos-vehiculos-del-ejercito-argentino/> (acceso 16 de septiembre de 2022).

³⁴ <https://www.zona-militar.com/2021/08/13/precisiones-sobre-la-incorporacion-de-los-huron-a-la-fuerza-aerea-argentina/> (acc. 16 de septiembre de 2022).

³⁵ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/boeing-737-700-un-recurso-fundamental-para-el-poder-aereo> (acc. 16 de septiembre de 2022).

Además, procura adquirir elementos para los sistemas de eyección de los aviones cazabombarderos *Super Etendard*, que le posibiliten poner en vuelo estos cinco aparatos adquiridos a Francia.

Con relación a equipamiento específicamente militar de importancia, podemos citar la compra a la empresa sueca Saab del sistema de defensa antiaéreo de corto alcance RBS 70 NG para las tres Fuerzas Armadas.

En otros aspectos, el proyecto de modernización del TAM, que incluye exclusivamente a 74 de sus 231 unidades, iniciado en el año 2011, con la dirección y asistencia técnica y suministro de equipos de la empresa israelí Elbit Systems, y suspendido durante la administración precedente, ha visto realizar un tercer prototipo, TAM 2C-A2, previéndose el completamiento de los 74 tanques para 2027.

Respecto de la adquisición de un avión cazabombardero multirol, el ministerio de Defensa y la Fuerza Aérea Argentina han venido realizando visitas a diversos posibles proveedores, existiendo actualmente como alternativas fundamentales la compra de 12 aviones JF-17 Thunder de origen paquistaní-chino, o bien la compra de aviones F-16 A-B modernizados de segunda mano de Dinamarca —debiéndose señalar que son aviones muy usados con limitada vida útil— habiendo surgido recientemente la posibilidad de adquisición a India de aviones cazabombarderos ligeros Tejas Mark-1A, si bien esta posibilidad requeriría el reemplazo de los componentes británicos del avión.

También el proyecto del Ejército de adquisición de vehículos de combate a rueda “Guaraní”, de la empresa IVECO, aparece hasta el momento sin decisión.

Con relación a la carencia de submarinos que experimenta Argentina desde el hundimiento del San Juan, existen presuntamente tres posibilidades: la adquisición al antiguo proveedor Thyssen de Alemania, la compra al astillero francés Naval Group de submarinos *Scorpène* —ya operados por Chile y Brasil— o bien la compra a Brasil de uno de sus antiguos submarinos 209, Se han realizado visitas a proveedores, sin decisiones.

4. Conclusiones

En definitiva, el lenguaje de los hechos, más importante que el de las palabras, muestra que en la tercera etapa y en la actualidad, las prioridades reales de nuestra defensa son, en este orden: 1. El apoyo a la comunidad. 2. La política antártica. 3. La defensa nacional.

Un examen de las políticas de defensa reales correspondientes a las tres etapas señaladas muestra que pese a la diversidad ideológica y de política exterior existente entre sus conducciones políticas, hay significativas continuidades entre ellas.

La creación del FONDEF es el cambio más trascendente, pero como se ha visto, las inversiones correspondieron a medios que, aún en varios casos de utilidad militar, aparecen como mayormente dirigidos al cumplimiento de tareas de apoyo a la comunidad, o política antártica. Es decir, que se ha priorizado la adquisición de medios que, teniendo en la mayoría de los casos utilidad militar, tienen aplicación en apoyo a la comunidad, aunque no sean aquellos que demanda prioritariamente la reconstitución de la capacidad de defensa del país.

Las adquisiciones de elementos como submarinos, aviones, tanques, y vehículos de combate a rueda, fundamentales para cualquier Fuerza Armada de un país mediano, aparecen afectadas por demoras, permaneciendo *gaps* cuya existencia aparecería como un riesgo en cualquier país.

La Fuerza Aérea Argentina, virtualmente desarmada durante los 90s, contando como medio fundamental con aviones desprovistos de armamento hasta la visita del Presidente estadounidense Bush, sobrevivió con 2/3 aviones de combate hasta que logró reacondicionar un total de seis, que carecen de misiles de alcance medio y bombas inteligentes. No posee otro avión de combate; los Pampa carecen de radar y armamento apto, llevando *pods* de ametralladoras 7.62 y bombas de gravedad. Su utilidad es meramente de adiestramiento y de policía del espacio aéreo, para lucha contra el narcotráfico y el contrabando. No son aviones de combate.

30

Pese a tales carencias, son adquiridos exclusivamente aviones de transporte y sofisticado armamento militar para sus comandos.

Durante la segunda etapa, le fueron adquiridos doce costosos aviones de entrenamiento, cuando contaba con aviones de adiestramiento básico y avanzado.

Se adquirieron para la Armada durante la segunda etapa cuatro patrulleros oceánicos, cuando contaba con un escaso número de buques de guerra operativos, y durante la tercera etapa se modifican dos de sus corbetas de guerra para transformarlas en patrulleros. En definitiva, el “combate” contra la pesca ilegal aparece como el objetivo fundamental, tanto en la segunda etapa señalada, como en la actual.

La única inversión de la tercera etapa ya decidida es la construcción del buque polar, de un costo equivalente a un buque de guerra, pero no útil para la defensa.

Las adquisiciones de medios anunciadas el 25 de agosto de 2022 presumiblemente se realizarán cuando concluya la elaboración del nuevo PLANCAMIL.

Es decir, que más que medios materiales militares, aparentemente esta administración habrá de legar a la siguiente un primoroso planeamiento, que ésta seguramente habrá de colocar en un cajón, reiterándose la experiencia del PLANCAMIL 2011, cuando el propio gobierno que lo produjo decidió ignorarlo, o

las provisiones de reequipamiento de la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, también ignoradas por la administración subsiguiente.

Analizando la política de defensa desde el prisma propuesto al comienzo de este estudio, debemos concluir que no está logrado el objetivo de brindar al país una adecuada capacidad de defensa. Ello, en definitiva, implica un riesgo.

De ese modo, el camino iniciado tan auspiciosamente por la actual administración con el Decreto N° 571/2020, reorientando a la Defensa a su auténtica misión, y con la Ley N° 27.565 de creación del FONDEF, parece haber perdido el rumbo.

¿Se modificará esa realidad en los años venideros, con la ayuda del FONDEF? Sólo si existe voluntad política. Si nos guiamos por las exposiciones del Estado Mayor Conjunto, pareciera que sí. El lenguaje de los hechos, hasta el momento, nos dice otra cosa.

Referencias bibliográficas

LÓPEZ, E. (1990), "Gasto militar en la Argentina 1970-1986" en, DRUETTA, G., ESTÉVEZ, E., LÓPEZ, E. y MIGUENS, José, "Defensa y Democracia, un debate entre civiles y militares, Editorial Puntosur, Buenos Aires.

MINISTERIO DE DEFENSA, República Argentina (2010) "Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010", Buenos Aires.

MINISTERIO DE DEFENSA, República Argentina (2015) "Libro Blanco de la Defensa 2015 Buenos Aires.

MURRAY, D. y VIOTTI, P. (1994) *The Defense policies of nations*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, Introduction, págs. xxxi-xxxiv.

TAGAREV, T. (2006) "The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms)". *Connections: The Quarterly Journal*. 5(1), 15-34.

SIPRI, STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2022) SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex> (obtenido en 9 de setiembre de 2022).

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, "The Military Balance", 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, Routledge, London, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.

UGARTE, José Manuel (2005) "Los conceptos jurídicos y políticos de la Seguridad y la Defensa". Plus Ultra, Buenos Aires.

UGARTE, José Manuel (2013) “Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y relaciones civiles-militares”, en PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel, “Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina”, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.

UGARTE, José Manuel (2007) “Estudio Subregional sobre prevención de conflictos y rol de las organizaciones de la sociedad civil en dicha materia, en el Cono Sur”, en, ANDRÉS SERBIN (coord.) “Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe”, Icaria, Barcelonapp. 161-210.

UGARTE, José Manuel (2018) “Sobre el Decreto N^a 683/2018, la Ley N^o 23.554 de Defensa Nacional, y los excesos reglamentarios”, Revista Abogados.com, 3 de agosto de 2018, www.abogados.com. Obtenido en <https://abogados.com.ar/sobre-el-decreto-na-6832018-la-ley-no-23554-de-defensa-nacional-y-los-excesos-reglamentarios/21883>, acc. 15 de noviembre de 2022.

UGARTE, José Manuel (2018) “La persistencia en el error: estructura sobredimensionada, fondos reducidos, intereses sectoriales, y sus efectos en la defensa argentina”, Revista Conjuntura Austral, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, volumen 9 n^o 46, abril-junio 2018, págs. 31-47.

UGARTE, José Manuel (2019), “Defensa Indefensa o apariencia de defensa. La Política de Defensa argentina”. *Perspectivas, Revista de Ciencias Sociales*, No. 7 Enero - Junio 2019, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.