

Cómo citar este artículo:

Ugarte, J. (2018). La Política de Defensa Argentina. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 59 - 83

**JOSÉ MANUEL  
UGARTE<sup>2</sup>**

Recibido:  
20 de febrero de 2018

Aprobado:  
25 de septiembre de 2018

Palabras claves:

Política de Defensa, Cono Sur,  
Seguridad Interior,  
Fuerzas Armadas.

Keywords:

Defense Policy, Southern Cone,  
Internal Security, Armed Forces.

Palavras Chaves:

Política de Defesa, Cone Sul,  
Segurança Interna, Forças Armadas.

# La Política de Defensa Argentina<sup>1</sup>

Argentine Defense Policy

A Política de Defesa Argentina

## RESUMEN

El presente artículo analiza las diferentes transformaciones que ha experimentado la Política de Defensa de la República Argentina a lo largo de su historia, describiendo las principales problemáticas a las que se ha enfrentado durante su existencia. Asimismo, expone los diferentes eventos históricos militares en los que la Argentina ha participado y que han servido para modificar la organización y la estructura general de las fuerzas armadas de esta nación, además de su seguridad interior y sus relaciones internacionales con los vecinos de la región. Adicionalmente, examina las condiciones actuales de la fuerzas militares de la Argentina y propone reformas que se podrían implementar para generar mejores rendimiento, capacidades y desempeño de las mismas, tanto en su doctrina como en la práctica, argumentando la importancia de los parámetros para la sostenibilidad de la defensa y seguridad de la nación, sus intereses y la protección de su territorio y población.

1. Artículo de reflexión vinculado a la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

2. Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), y profesor en grado y posgrado de la referida Universidad, así como de la Universidad Católica de Santiago del Estero, en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima, en la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Abierta Interamericana y en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. Contacto: manugart@gmail.com.

## ABSTRACT

This paper analyzes the different transformations that the Defense Policy of the Argentine Republic has experienced throughout its history, describing the main problems that it has faced during its existence. Likewise, it exposes the different military historical events in which Argentina has participated and that have influenced the modification of the organization and general structure of the armed forces of this nation, as well as its internal security and its international relations with its regional neighbors. Additionally, it examines the current conditions of Argentina's military forces and proposes improvements that could be implemented to generate better performance, and the both in its doctrine and in practice, arguing the importance of parameters for sustainability of the defense and security of the nation, and the protection of its interests, territory and population.

## RESUMO

Este artigo analisa as diferentes transformações que a Política de Defesa da República Argentina experimentou ao longo de sua história, descrevendo os principais problemas que enfrentou durante sua existência. Da mesma forma, expõe os diferentes acontecimentos históricos militares em que a Argentina participou e que influenciaram a modificação da organização e da estrutura geral das forças armadas desta nação, bem como sua segurança interna e suas relações internacionais com seus vizinhos da região. Além disso, examina as condições atuais das forças militares da Argentina e propõe melhorias que poderiam ser implementadas para gerar melhor desempenho, capacidades, tanto na sua doutrina quanto na prática, argumentando a importância dos parâmetros para a sustentabilidade da defesa e segurança da nação e da proteção de seus interesses, território e população.

## INTRODUCCIÓN. SOBRE LA POLÍTICA DE DEFENSA

¿En qué consiste la política de defensa? La página web del Departamento de Defensa Estadounidense hoy nos informa que la misión de dicho departamento consiste en proveer “una letal Fuerza Conjunta para defender la seguridad de nuestro país y apoyar la influencia americana en el extranjero” (Departamento de Defensa de los Estados Unidos, 2018).

En respuesta a la pregunta “¿qué hace el Ministerio de Defensa?”, la página web del Ministerio de Defensa Británico (2018) 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.

Con sustancial identidad, la página web del Ministerio de Defensa de Francia (2018) expresa que:

La política de defensa consiste en todas las decisiones del Estado destinadas a constituir y a implantar las capacidades militares necesarias para garantizar la seguridad de los franceses, la defensa del territorio nacional, la conservación de los intereses de Francia y el respeto de nuestros compromisos internacionales. Expresa la estrategia de compromiso de las fuerzas y la de la industria de armamento.

¿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 Estado de resistir exitosamente el ataque de fuerzas armadas de otros países. En algunos Estados 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 –lo que no es unánime- adecuado participar en misiones de paz internacional, generalmente auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas o, en algunos casos, por una organización regional. También hay países que eluden participar en tales misiones, por considerar que no aportan a la preparación para la guerra de sus fuerzas armadas.

¿Qué aspectos deben constituir objeto de análisis, en un examen de las políticas de defensa de dos países?

En un estudio comparativo de las políticas de defensa de países y de regiones, Douglas J. Murray y Paul R. Viotti (1994) como compiladores, propusieron un 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 país, objetivos de seguridad nacional, estrategias nacionales y doctrinas militares, el proceso de toma de decisiones en materia de defensa -incluyendo limitaciones presupuestarias, personal, reservas, armamentos y logística- asuntos recurrentes -incluyendo relaciones civiles-militares, adquisición de armamento, postura de fuerza, y uso de la fuerza.

En una obra reeditada en varias oportunidades que analiza la política de seguridad nacional estadounidense, Amos Jordan, William Taylor Jr.,

Michael Meese y Suzanne Nielsen (2009) utilizaron un esquema caracterizado fundamentalmente por: el escenario internacional, la evolución de la política de seguridad estadounidense, los actores y procesos de la seguridad nacional, describiendo el accionar en la materia de los principales órganos del país (incluyendo a las fuerzas armadas y los organismos de inteligencia); política de seguridad nacional: métodos y medios de estrategia nacional, describiendo la estrategia nacional estadounidense en las diversas regiones del mundo. William Odom (1997) propuso un esquema con importantes similitudes al descripto precedentemente.

Aunque constituyen una importante guía, seguir estrictamente estos esquemas excedería los límites de este trabajo. Por esta razón, habremos de ocuparnos aquí de los aspectos más característicos de la política de defensa argentina.

## AMÉRICA LATINA, SUDAMÉRICA, Y EL CONO SUR

Argentina integra la región latinoamericana, caracterizada por escasas guerras o conflictos armados internacionales e inversión en defensa relativamente baja, definición 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). Anteriormente, el Conflicto Malvinas entre Argentina y el Reino Unido (abril-junio 1982), el conflicto armado entre Colombia y Perú (enero-junio 1933), la sangrienta Guerra del Chaco Boreal entre Bolivia y Paraguay (setiembre 1932-junio de 1935), y el conflicto armado por Acre entre Bolivia y Brasil (1889-1993), por limitarnos a las guerras y conflictos armados internacionales acaecidos durante el siglo XX. Como puede advertirse, sólo el Conflicto Malvinas, entre Argentina y una potencia colonial extrarregional, y la Guerra del Chaco Boreal, correspondieron al Cono Sur.

Se debe señalar, no obstante, que el estado de paz en el Cono Sur – excepción hecha de los conflictos armados referidos- se vio amenazado por situaciones de tensión que involucraron significativamente a Argentina.

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, a punto de planificarse por muchos años la defensa argentina sobre la base de la hipótesis de guerra A contra B + C (Argentina contra Brasil y Chile).

Por su parte, Brasil veía en Argentina su futuro contrincante, desplegando en las inmediaciones de su frontera buena parte de sus fuerzas armadas. Chile

también concebía como amenaza fundamental una guerra simultánea contra Argentina y Perú.

En distintas etapas de su historia, Argentina y Chile mantuvieron serias disputas territoriales que las llevaron a realizar aprestos militares y, con motivo de la declaración por parte de Argentina de la nulidad del Laudo Arbitral dictado con relación a la zona del Canal de Beagle, 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 celebrado entre ambos gobiernos en Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984<sup>3</sup>, 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.

El Tratado de Paz y Amistad estableció mecanismos para resolver conflictos futuros, y tendió a fortalecer entre ambos países los intereses comunes que desalentarían todo posible futuro conflicto.

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<sup>4</sup> que puso término al diferendo en torno de los Hielos Continentales.

Es así que como ha afirmado Francisco Rojas Aravena (2003):

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.

Con respecto a las relaciones entre Argentina y Brasil, incluyeron una guerra declarada formalmente el 1 de enero de 1826, que reconoció como su causa la ocupación brasileña de la actual República Oriental del Uruguay y su anexión al entonces Imperio Brasileño, y que concluyó en 1828 con el Tratado Preliminar de Paz, que determinó la independencia de la referida República.

3. Ratificado por ambos países (Argentina por Ley N° 23.171 de 1985).

4. Ratificado simultáneamente por Argentina (Ley N° 25.110 de 1999) y por Chile.

La República Argentina, el Imperio del Brasil y la República Oriental del Uruguay firmaron el Tratado de la Triple Alianza, el 1 de Mayo de 1865<sup>5</sup> para enfrentar a la República del Paraguay, que mantenía un conflicto armado con Brasil y efectuaba actos hostiles contra Argentina. El sangriento conflicto armado concluyó con la muerte del presidente paraguayo Francisco Solano López (1870) y la rendición de sus fuerzas.

Argentina y Brasil tuvieron conflictos limítrofes resueltos íntegramente por arbitraje.

No obstante, estos países protagonizaron un enfrentamiento político y diplomático 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, que afectaba proyectos hidroeléctricos argentinos. 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, recogió en su mayor parte la posición brasileña, pero solucionó el entredicho entre ambos países.

Dicho acuerdo abrió 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 entre ellos se aceleró sustancialmente, adoptándose entre ambos países la decisión política de avanzar hacia la integración económica y la cooperación política, 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.

5. Ratificado por parte argentina a través de la Ley N° 127, del 1 de mayo de 1865.

Cabe destacar con 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.

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, se 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 Nuclea, 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.

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.

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, 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>6</sup>

6. Argentina lo ratificó por Ley N° 24.272 de 1993.

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. También, la modernización y transformación del destructor argentino tipo 42 Hércules, en transporte de tropas, en los astilleros chilenos ASMAR, y el proyecto binacional de construcción de fragatas Tridente, frustrado por dificultades económicas argentinas.

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 Río 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 Gaucho (2004-2011); y el más reciente de 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, la intervención 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).

En el referido Consejo, los tres países, y muy especialmente Argentina y Brasil estuvieron entre los participantes más activos. No obstante, al asumir el ingeniero Mauricio Macri como Presidente de la Argentina (10 de diciembre de 2015) la participación argentina se redujo drásticamente, advirtiéndose también que otros países restringían su participación en el bloque, incluyendo el propio país sede de la Secretaría General, Ecuador, a poco del comienzo de la gestión de su actual Presidente, Lenin Moreno Garcés (24 de mayo de 2017).

La circunstancia de hallarse vacante la Secretaría General del ente, la propuesta por parte de la Cancillería argentina del nombre de José Octavio Bordón como sucesor y la falta de consenso para su designación determinaron que Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú anunciaran su decisión



de suspender su participación en Unasur (“Argentina, Brasil, Chile [...]”, 2018). Por otra parte, el Gobierno de Colombia a través de su Canciller Carlos Holmes Trujillo, anunció su decisión de retirarse de Unasur (“El Gobierno de [...]”, 2018).

En definitiva, puede afirmarse que hacia fines de la década de los 90, Argentina enfrentaba un nivel bajo de amenazas militares, por haber solucionado sus conflictos limítrofes con sus vecinos, poseyendo un buen nivel de cooperación militar con ellos y excelentes relaciones políticas y económicas. También cabe sostener que esa situación esencialmente se mantiene, si bien la existencia del nivel de divergencias políticas entre los países sudamericanos que se refleja en la situación de Unasur traduce un desmejoramiento de la situación en materia de relaciones internacionales existentes en el subcontinente.

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.

Éste 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, que con anterioridad al conflicto tenía una reducida guarnición de infantes de marina, 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, tienen hoy normales relaciones diplomáticas y comerciales, resulta inevitable la inclusión de este aspecto en el presente análisis.

## SEGURIDAD INTERIOR

Conforme a las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior, en el país se distinguen los ámbitos conceptuales de la defensa nacional –relativo a las agresiones externas de carácter militar (art. 2º, Ley N° 23.554) y de la seguridad interior (artículos 2º y 4º, Ley N° 24.059) -prevención, conjuración e investigación del delito, dentro de los ámbitos terrestres, marítimos y aéreos en los que Argentina ejerce jurisdicción-

El país cuenta con cuatro instituciones de seguridad federales: Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina (policía naval) y Policía de Seguridad Aeroportuaria, con un efectivo total aproximado de 80.000

y con funciones y capacidades de investigación del delito común y organizado, prevención del delito, preservación y restablecimiento del orden público, policía de fronteras, policía marítima, policía aeroportuaria, y antiterrorismo, e inteligencia criminal, así como policías provinciales, con un efectivo que supera los 200.000. Las instituciones de seguridad federales son conducidas por el Ministerio de Seguridad.

## LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA DE DEFENSA

Situación previa al restablecimiento de la democracia, Argentina vivió un prolongado período (1955-1983) caracterizado por gobiernos militares interrumpidos por breves intervalos de 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.

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. Como se definía a la defensa nacional como el conjunto de las acciones que el Estado ejercía para el logro de la seguridad nacional, se le asignaba un ámbito conceptual tan amplio como el de aquella, lo que justificaba la intervención militar en los más variados ámbitos del quehacer militar.

Tales conceptos desconocían la distinción entre defensa nacional y seguridad interior y entre seguridad externa e interna.

También, a partir de fines de la década de los 60 surgieron en Argentina movimientos guerrilleros caracterizados por su cuestionamiento a los gobiernos militares, pero también al sistema político-social vigente. Habiendo intensificado su accionar durante los 70, se dispuso el empleo de las Fuerzas Armadas contra ellos, en el marco de las doctrinas de contrainsurgencia de origen francés entonces vigentes. La metodología empleada, caracterizada por la sistemática violación de los derechos humanos, dio lugar a la condena judicial de los titulares de los gobiernos militares (1985) y durante la primera década del siglo, de múltiples oficiales militares que participaron en los hechos. Tales sucesos, perjudicaron por muchos años las relaciones de las Fuerzas Armadas con grandes sectores de la sociedad.

### **Las normas producidas tras el advenimiento de la democracia.**

Restablecida la vigencia del sistema democrático el 10 de diciembre de 1983, comenzó a elaborarse 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 seguridad interior y de la actividad de inteligencia civil, así como ejercer la conducción de las Fuerzas Armadas.

Particularmente, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional significó un importante cambio, concluyéndose con la dependencia respecto de las Fuerzas Armadas de fuerzas con funciones policiales ajenas a sus estructuras, 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, 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. 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).

En la Ley N° 23.554, las Fuerzas Armadas individuales constituyen agrupamientos administrativos (artículo 22) cuya función fundamental, además del reclutamiento, formación y perfeccionamiento de su personal, es la preparación para la guerra de sus elementos operacionales y su apoyo logístico (artículo 24 2do. párrafo). Sus titulares tienen a su cargo el gobierno y administración de sus respectivas Fuerzas, y mantienen relación funcional con el Estado Mayor Conjunto, a los fines del planeamiento militar conjunto (artículo 24).

En caso de guerra, los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas no integran la cadena de comando, siendo su rol exclusivamente el de asesoramiento al Presidente de la Nación, conductor de la guerra en el nivel estratégico militar, y de quien dependen directamente los titulares de los comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos y combinados, quienes conducen las operaciones.

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).

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 de la Nación y declaración de sitio.

Las Fuerzas Armadas argentinas, en el marco de las Leyes de Defensa y Seguridad Interior, están dedicadas a la misión militar tradicional, careciendo de facultades en otras materias -seguridad interior, inteligencia civil, desarrollo, etc. Tal situación ha sufrido recientemente modificaciones parciales, que examinaremos posteriormente.

A su vez, la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas -que estableció las bases normativas para una reestructuración de las Fuerzas Armadas 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, en todos los casos referida exclusivamente a la defensa.

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 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.

Como se advertirá, la norma precisó lo dispuesto en los artículos 2°, 4° y concordantes de la Ley N° 23.554.

La evolución del presupuesto de defensa en Argentina, y su impacto en las estructuras de las Fuerzas Armadas, descripta sucintamente la evolución normativa de la defensa en Argentina, 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 (López, 1990).<sup>7</sup> Se trataba de un gasto importante para un país en tiempo de paz, que denotaba el crecimiento de la estructura militar para hacer frente al Conflicto Malvinas (1982) y a la amenaza de conflicto armado con Chile. Tras la asunción del gobierno democrático encabezado por Raúl Alfonsín, en 1984 descendió a 2,8 y en 1985 a 2,4 (López, 1990).

Esa fuerte baja llevó dicho presupuesto a niveles propios de tiempo de paz (1972-1974).

Frente a esta reducción, se hacía necesaria 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 sucesivas Directivas N° 1/85, 1/86 y 2/86 sobre “Reforma Militar”, en las que, con lineamientos muy generales, 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 (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, 2000). 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 18.000 (Ministerio de Defensa de Argentina, 2010). También se redujo el número de incorporaciones en los institutos militares.<sup>8</sup>

La reducción presupuestaria de 1984 y 1985 fue acompañada además, inicialmente, por una reducción en los grados de oficiales.

A partir del año 2002, comenzó a producirse en el Ejército un crecimiento significativo en los grados de oficiales y especialmente en los 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 (Ministerio de Defensa Argentina, 2010). El número de personal en dichos grados se incrementaría más aun posteriormente (Ministerio de Defensa Argentina, 2015, pp. 94 - 95).<sup>9</sup> Algo similar pudo advertirse en la Armada, en la

7. Ver también: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina. (2000). Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Buenos Aires. Recuperado de: [goo.gl/KkJcLj](http://goo.gl/KkJcLj)

8. 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. Fuente: Ministerio de Defensa de Argentina. (2011). Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010. Buenos Aires, pp. 136-138.

9. Surge de las páginas 95 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.

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. Del mismo modo, en la Fuerza Aérea se pasó de 211 comodoros para un efectivo total de 21.903 en 1983, a 525 comodoros en 2014, para una Fuerza con un efectivo total de 12.907 (Ministerio de Defensa Argentina, 2015).

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, 9.061 y 10.500, pasaron a ser en 2014 de 2.542 –oficiales- y 10.345 –suboficiales- no contando con personal de tropa (Ministerio de Defensa Argentina, 2015, pp. 92-97).

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

Otro de los resultados fue una estructura militar deformada en cuanto al número de personal correspondiente a cada uno de los grados, tendiéndose a la concentración de personal en los grados superiores, con la lógica consecuencia de un excesivo gasto en personal.

Mientras tanto, el gasto en defensa, que en dólares constantes de 2015 (SIPRI, 2017) ascendía en 1988 a 9.909.000.000 dólares constantes de 2015 – se advertirá, una vez producidas las disminuciones presupuestarias de 1984 y 1985- pasó a representar en 1990, 5.470.000.000; en 1996, 4.564.000.000; y en 2002, 3.728.000.000, iniciándose posteriormente cierta recuperación –así, 2014, 5.536.000.000 y 2015, 5.483.000.000 que correspondió a incrementos en el gasto en personal y a otros gastos de escaso interés militar.

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 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.

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.

El ya referido impacto del gasto en personal continúa, como lo refleja el Libro de la Defensa 2015 (Ministerio de Defensa de Argentina, 2015), del que surge que en 2010 representó el 81%, en 2011 del 82%, en 2012 del 81%, en 2013 del 79%, y del 2014, el 78%. En operación y mantenimiento, los porcentajes fueron en 2010 del 15%, 2011 del 15%, 2012 del 17%, 2013 del 17%, y 2014 del 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 (Ministerio de Defensa de Argentina, 2015) (Saralegui, 2013) (Saralegui, 2015).

Las leyes de presupuesto para 2015, 2016, 2017 y 2018 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, en personal 82%, funcionamiento 13%, e inversiones 3,9%. Para 2017, de 81,80% personal, 14,3% funcionamiento y 3,8% en inversiones. Para 2018 se presupuestaron personal, 86,37%; funcionamiento, 9%; inversiones, 3,24%, de los cuales equipamiento militar y de seguridad, 1,67%, en un presupuesto inferior al 1% del PBI.

Según el SIPRI (2017), el presupuesto de defensa argentino, que representaba el 2,1% del PBI en 1988, osciló entre 1996 y 2016 entre el 1,2% y el 0,8%, habiendo sido 0,9 para 2017.

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%, 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.

**Las consecuencias de la situación descripta: obsolescencia del equipamiento y limitaciones en equipamiento.** No faltaron voces de alarma. En 2002, el profesor e investigador Thomas Scheetz, señalaba que en Argentina “los actores políticos han optado por un desarme de hecho. Las Fuerzas Armadas gastan poco más que los salarios mensuales” (Scheetz, 2002).

Comparando además el gasto en defensa argentino con el chileno en 1999, Scheetz (2002) constató que el primero había sido de 4.143 millones de dólares, mientras que el segundo había ascendido a sólo 2.120 millones, pese

al generalizado concepto de una mayor capacidad operativa por parte de Chile. Indagando, advirtió que en 1998 Chile había gastado 585 millones de dólares en retiros militares y que ese año Argentina había gastado 1.184 millones de dólares en dicho rubro, diferencia que atribuyó al excesivo número de oficiales de altos grados en Argentina.

En 2005, Marcelo Luis Acuña y Ricardo Runza (2005) 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%.

Los autores citados señalaron que en 1991, la reducción de la cantidad de soldados conscriptos y la reducción de postulantes al ingreso en los institutos de formación de las fuerzas armadas desde 1984 a 1991 “provocó una enorme distorsión en la estructura piramidal de personal, transformándola en un rombo, cuya concentración más amplia y desproporcionada de oficiales y suboficiales se encontraba en las jerarquías de capitanes y cabos principales respectivamente” (Acuña y Runza, 2005, p. 87). Acotamos por nuestra parte que tal distorsión, con el tiempo, fue desplazándose hacia los grados superiores.

Casi diez años después, tal diagnóstico se complementaba con lo expresado en el Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010 en el que entre otros aspectos, se señaló que el Sistema de Defensa presentaba “obsolescencia y degradación material. Producto de una continuada desinversión neta en equipamiento e infraestructura y un inadecuado mantenimiento del stock de material existente” (Ministerio de Defensa de Argentina, 2011, pp. 189-193). Se hizo también referencia al “desmantelamiento de la industria de la defensa” (Ministerio de Defensa de Argentina, 2011, pp. 189-193) producto del proceso privatizador de la década del 90.

Un examen de la obtención de equipamiento por parte de las Fuerzas Armadas argentinas (Ministerio de Defensa de Argentina, 2011, pp. 146, 147), 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 –la construcción de todos los cuales había sido contratada por el gobierno militar– 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 60 y 70, destacándose el submarino diésel tipo 209 “Salta”.

En los años 90, coincidiendo con la agudización de las reducciones presupuestarias, se sancionó, en el marco de la política de privatizaciones implementada durante el gobierno del Presidente Carlos Saúl Menem 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, 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 demorada construcción de una corbeta Meko 140 y se incorporó un buque logístico a la Armada.

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, denominándose los A-4 AR Fightinghawk (Brea, 2011). Tal adquisición proveyó a Argentina de aviones modernizados, pero construidos, hoy, hace más de cuatro décadas.

Ya no habrían de realizarse incorporaciones significativas de medios materiales a las Fuerzas Armadas argentinas.

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 (“Despiden a los [...]”, 2015). Y en julio de 2016, la Fuerza Aérea Argentina comunicó la próxima desprogramación de los A-4 AR Fightinghawk –últimos aviones de combate que restaban- para 2018 (“Argentina adelanta a [...]”, 2016). Aunque tal desprogramación no ha sido aún realizada, los indicados aviones se encuentran hoy prácticamente fuera de servicio. En consecuencia, Argentina se encuentra hoy virtualmente desprovista de aviones de combate, quedando en materia de aviones a reacción, sólo una limitada cantidad de aviones de entrenamiento y ataque ligero IA-63 Pampa.

La falta de reposición de los aviones aludidos ha puesto sobre el tapete el estado de los materiales de las Fuerzas Armadas argentinas.

Éstas cuentan aún con medios como los ya referidos blindados TAM, blindados de cuatro décadas o como los cazatanques o tanques livianos SK 105 Kūrassier, de antigüedad casi similar.

Si se trata de la Armada, es posible advertir que 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 80, buques que reclaman modernizaciones, presentándose problemas de mantenimiento derivados fundamentalmente de las limitaciones presupuestarias.

Las indicadas no constituyen meras apreciaciones subjetivas. The Military Balance 2017 (International Institute for Strategic Studies, 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” (p. 423). 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 indio INDRA señaló que “tras dos décadas de negligencia, las Fuerzas Armadas argentinas están enfrentando obsolescencia en bloque” (Badri-Maharaj, 2016).

**La actualidad: situación que tiende a agravarse.** El 10 de diciembre de 2015, la asunción de un nuevo gobierno despertó inicialmente en las Fuerzas Armadas expectativas de un cambio en esta situación, hasta el momento no concretadas.

The Military Balance 2018 continúa destacando que “el inventario de equipamiento de Argentina es crecientemente obsoleto, y su modernización está obstaculizada por falta de fondos” (The Military Balance, 2018).

La referida publicación destaca además que “[...] las capacidades de la Fuerza Aérea están en serio declinamiento, con la flota entera de A-4R esencialmente no operacional, aunque la compra de cinco ex Francia Super Etendard modernizados podría permitir la regeneración de los Super Etendard argentinos [...]”. Se trata de cinco aviones antiguos modernizados pero con escaso tiempo de vida útil, adquiridos por diez millones de dólares, si bien se supone que los repuestos incluidos en la compra podrían permitir la recuperación de algunos de los once Super Etendard que la Armada Argentina mantiene en depósito. La esperanza de la Fuerza Aérea de recuperar algunos A-4R (diversas fuentes estiman cuatro) no modifica este cuadro de situación. Tampoco la cambian la llegada de seis de los doce aviones a turbohélice de adiestramiento avanzado y ataque ligero Texan T-6 II adquiridos a Estados

Unidos, que mejorarán las posibilidades de adiestramiento de pilotos, pero no sustituyen la carencia de una flota de aviones de combate.

En lo relativo a la Armada, la misma fuente citada refiere la declinación de sus capacidades en diversos aspectos, señalando que la pérdida del submarino ARA San Juan destacaba los desafíos para las operaciones navales argentinas (The Military Balance, 2018).

Respecto del Ejército, cuyos tanques TAM fueron objeto de un proyecto de modernización por Elbit Systems (Israel), que sucesivamente elaboró los prototipos TAM 2C e IP, con importantes mejoras en dirección y cadencia de tiro, protección, capacidades para combate nocturno, etc. En 2017 (“Los TAM, el [...]”, 2018), el proyecto fue suspendido por razones presupuestarias, con lo que el sistema de armas fundamental del Ejército permanece desactualizado y en significativa inferioridad para el combate actual.

No sólo se desconocen proyectos para reemplazar al desaparecido submarino ARA San Juan, sino que los dos restantes –ARA Salta, submarino tipo 209 en el límite de su vida útil y ARA Santa Cruz, TR 1700 similar al submarino desaparecido- se encuentran en muy demoradas reparaciones, careciendo el país de submarinos en condiciones de operar.

En materia de industria para la defensa, en enero de 2018 se produjo el cierre definitivo de la planta de fabricación de pólvora y explosivos de Azul de la Dirección General de Fabricaciones Militares (“Fabricaciones militares: confirmar [...]”, 2018). Cabe señalar que ha desaparecido la limitada capacidad de fabricación de munición de grueso calibre y, anteriormente, de cohetes, quedando reducidas las capacidades de fabricación de material militar a munición para armas portátiles.

**Anuncio de reestructuración y cambios doctrinarios.** El 23 de junio de 2018 fue dictado el Decreto N° 683/2018, en virtud del cual se modificaron los artículos 1, 3 y 23 del Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, cambiando lo que establecía el decreto modificado en el sentido de establecer el ámbito comprendido por la defensa nacional en la respuesta a las agresiones perpetradas por las fuerzas armadas de países extranjeros, disponiéndose ahora que tal ámbito estaría constituido por las agresiones externas de cualquier tipo. La nueva reglamentación resulta contradictoria con lo establecido por el artículo 2 de la Ley N° 23.554 reglamentada, norma de jerarquía superior, de la que surge claramente que el ámbito en cuestión estaría representado por las agresiones externas de naturaleza militar, coincidiendo con el debate parlamentario (Ugarte, 2018).

La aludida modificación fue seguida por 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.

El capítulo III estableció los parámetros fundamentales para una reforma del instrumento militar, reafirmando como misión primaria del Sistema de Defensa Nacional la de asegurar la defensa nacional ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de Argentina, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

Se señaló que el Sistema de Defensa Nacional debe cumplir un rol clave, en estadios de paz y crisis, en la vigilancia, control y preservación, según corresponda, del espacio marítimo insular y fluvial, aeroespacial, ciberespacial, espacial y terrestre, destacándose también la necesidad de proteger los objetivos estratégicos, de apoyar la política exterior a través de participación en misiones de paz en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, de apoyo a las operaciones de seguridad interior, la participación en la política antártica, y la cooperación militar en el ámbito regional, el apoyo logístico en las zonas de frontera, y el apoyo a la comunidad ante desastres naturales o emergencias.

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, concentrando unidades de maniobra con sus apoyos, y eventualmente conformando Unidades Conjuntas, y cerrándose unidades innecesarias; reestructuración del Poder Aeroespacial del Instrumento Militar; y el desarrollo de elementos terrestres, navales y aeroespaciales de carácter modular e integrado para la conformación de Fuerzas de Intervención Rápida. También, fortalecimiento de la seguridad cibernética, eliminación de estructuras burocráticas, mantenimiento de un presupuesto militar en relación al Producto Bruto Interno, y redistribución interna progresiva del gasto militar, para incrementar los porcentuales presupuestarios destinados a operaciones militares, mantenimiento de medios, previendo la asignación de recursos específicos destinados al proceso de reconversión del Instrumento

Militar e inversiones plurianuales destinadas a la recuperación de capacidades, incorporación de equipamiento y desarrollo tecnológico y una reforma de la Ley N° 19.101 del Personal Militar.

Siendo muchos de tales lineamientos compartibles y susceptibles de mejorar sustancialmente, la situación descrita de las Fuerzas Armadas argentinas, resulta inevitable señalar que hasta el momento no se conoce un plan de reequipamiento y medios para su financiación. Si bien la concentración prevista de unidades haría perder carácter necesario a inmuebles militares y la reducción de gastos administrativos y burocráticos y la generación de unidades completas permitiría una reducción del alto número de oficiales de alta graduación que está en la base del gasto en personal del sector, y que la modificación de la Ley del Personal Militar permitiría la desaparición de la alta y costosa litigiosidad que incrementa tal gasto, todo parece indicar que transcurrirá tiempo hasta que esta Directiva se materialice.

Lo que se ha materializado es el Operativo Integración Norte, aprobado por Resolución N° 860/2018 (3 de agosto) del Ministerio de Defensa, en la cual, teniéndose en cuenta que la Directiva de Defensa Nacional contempla entre las modalidades de empleo del Instrumento Militar, operaciones de apoyo a la Seguridad Interior, 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.

## CONCLUSIONES

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 86% en personal, 15 a 17% 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 han posibilitado la realización de modernizaciones, frecuentemente inconclusas por falta de fondos.

Argentina gasta anualmente alrededor de 6.000.000.000 en defensa (International Institute of Strategic Studies, 2018)<sup>10</sup>. Perú, con un gasto de alrededor de 2.200.000.000 (International Institute of Strategic Studies, 2018)

10. Según esta fuente, el presupuesto de defensa de Perú fue de 2.220.000.000 en 2016 y 2.100.000.000 para 2017.

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.

La constante caída de capacidades de los últimos 25 años se ha incrementado significativamente en la actual administración, donde además se ha comenzado a introducir a las Fuerzas Armadas en la seguridad interior, asignando a los escasos 74.200 militares argentinos, formados y adiestrados para la defensa y desconocedores de ese ámbito, en funciones poco claras, en un país que tiene aproximadamente 300.000 policías.

Aunque el anuncio de la reforma militar despierta esperanzas, la falta de un plan concreto de reequipamiento y de financiamiento de aquél y de la reestructuración despierta inevitables dudas. ¿Tomará la actual administración un curso de acción diametralmente opuesto al que la ha caracterizado hasta ahora? El ministro de Defensa ha declarado que “la guerra Estado-Estado ya no existe” (“Cuál es el [...]”, 2018), pensamiento que, de extenderse, concluiría con las fuerzas armadas de todo el mundo y aseguraría una paz perpetua. Lamentablemente, no parece suceder tal cosa. En fin, creeremos –debemos hacerlo- que la situación descripta de las Fuerzas Armadas argentinas va a mejorar.

¿Cuáles fueron las razones por las cuales Argentina ha llegado a la actual situación, contando con un presupuesto de defensa reducido, pero que permite a otros países una razonable capacidad de defensa?

La respuesta pertenece al ámbito de las relaciones civiles-militares. Producidas las reducciones presupuestarias de los años 1984/1985, que dejaban al presupuesto en un muy razonable 2,4% del P.I.B., la conducción civil de la defensa omitió realizar la necesaria reestructuración, encomendándosela a las Fuerzas Armadas, que tampoco la realizaron. Nuevas reducciones presupuestarias en 1990-1997 encontraron idéntica omisión, y, por el contrario, las Fuerzas Armadas incrementaron el número de sus oficiales en los grados superiores y crearon estructuras burocráticas y administrativas para justificarlos, con la complacencia de sus conductores políticos. La litigiosidad contra el Estado derivada de la decisión política de no reconocer al personal militar retirado el mismo sueldo y suplementos generales del personal en actividad, que estableció la Ley N° 19.101, sin asumir la decisión de modificar la ley, generó importantes gastos que incidieron en la situación. En general, se dejó transcurrir el tiempo y en algunos casos se realizaron reformas normativas y organizativas útiles, pero no se fue al meollo de la cuestión.

Ciertamente que la situación podría haber mejorado con un sustancial aumento presupuestario, que permitiera que se contara con fondos para

equipamiento, aunque no hubiera solucionado las deformaciones en la estructura militar. Pero el poder político se mantuvo impertérrito en el nivel presupuestario indicado.

Una conducción política idónea, con voluntad y dedicación a la defensa, y una razonable mejora presupuestaria, con reestructuración en personal y fondos plurianuales para reequipamiento, permitirían solucionar la situación. ¿Se manifestarán a través de la reforma militar prometida? Suele decirse que la esperanza es lo último que se pierde. Si nada se realiza, puede perderse más.

## REFERENCIAS

- Acuña, M. y Runza, R. (2005). *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*. Buenos Aires: Altamira.
- Argentina adelanta a 2018 la desprogramación del sistema A-4AR. (28 de julio de 2016). *Infodefensa.com*. Recuperado de: [goo.gl/1DU6K8](http://goo.gl/1DU6K8)
- Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú se retiraron de la UNASUR. (20 de abril de 2018). *Infobae*. Recuperado de: [goo.gl/PngW12](http://goo.gl/PngW12)
- Badri-Maharaj, S. (30 de agosto de 2016). Argentina's Military Decline. *IDS*. Recuperado de: [goo.gl/5ByTYC](http://goo.gl/5ByTYC)
- Braslavsky, G. (3 de septiembre de 2015). Despiden a los aviones Mirage, un ícono de la guerra de Malvinas. *Clarín*. Recuperado de: [goo.gl/D1oekH](http://goo.gl/D1oekH)
- Brea, E. (2011). Los Halcones I (Génesis). *Gaceta Aeronáutica*. Recuperado de: [goo.gl/P7C8uG](http://goo.gl/P7C8uG)
- Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades derivadas del Conflicto del Atlántico Sur (CAERCAS). (1983). *Informe Final*. Recuperado de: [goo.gl/v3NQfQ](http://goo.gl/v3NQfQ).
- Cuál es el nuevo rol “estratégico” que Aguiar anticipa para las Fuerzas Armadas. (19 de junio de 2018). *Perfil*. Recuperado de: [goo.gl/FgbaZv](http://goo.gl/FgbaZv)
- Delucchi, S. (2000). *Fuerzas Armadas Argentinas. Breve reseña histórica sobre su organización y funcionamiento 1810-1999*. Buenos Aires: Editorial Dunken.
- Dinatale, M. (20 de agosto de 2018). Cómo será la segunda etapa del plan de reforma de las Fuerzas Armadas. *Infobae*. Recuperado de: [goo.gl/WXnuMv](http://goo.gl/WXnuMv)
- Departamento de Defensa de los Estados Unidos. (2018). Recuperado de: [goo.gl/6wnVSp](http://goo.gl/6wnVSp)

- El Gobierno de Colombia anunció que se retira de la Unasur. (10 de agosto de 2018). *Infobae*. Recuperado de: [goo.gl/bVztzC](http://goo.gl/bVztzC)
- Fabricaciones militares: confirman el cierre de la planta en Azul y buscan reubicar al personal. (23 de enero de 2018). *Clarín*. Recuperado de: [goo.gl/q4Dcwz](http://goo.gl/q4Dcwz)
- Giardino, C. (1999). *Fusiles y Sistemas. Defensa Nacional. Autarquía o Cooperación*. Buenos Aires: Editorial Dunken.
- International Institute for Strategic Studies (2017). *The Military Balance 2017*. London.
- Jordan, A., Taylor, W., Meese, M. y Nielsen, S. (2009). *American National Security*. Baltimore y London: The John Hopkins University Press. Sixth Edition.
- López, E. (1990). “Gasto militar en la Argentina 1970-1986”. En Druetta, G., Estévez E., López, E., y Miguens J. *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Editorial Puntosur.
- Los TAM, el vehículo insignia de Argentina. (16 de mayo de 2018). *Infodefensa.com*. Recuperado de: [goo.gl/tNUgGz](http://goo.gl/tNUgGz)
- Ministerio de Defensa de Argentina (2010). Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010.
- Ministerio de Defensa de Argentina (2015). Libro Blanco de la Defensa 2015.
- Ministerio de Defensa de Francia. (2018). Recuperado de: [goo.gl/9dr5xe](http://goo.gl/9dr5xe)
- Ministerio de Defensa del Reino Unido. (2018). Recuperado de: [goo.gl/RFTSsQ](http://goo.gl/RFTSsQ)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina. (2000). Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Recuperado de: [goo.gl/7nL99E](http://goo.gl/7nL99E)
- Murray, D. y Viotti, P. (1994). *The Defense policies of nations*. Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press.
- Odom, W. (1997). “National Security Policimaking. The Kind of Things That must be Decided for Defense”. En Schultz, R., Godson, R. y Quester, G. *Security Studies for the 21st Century*. Washington y Londres: Brassey’s.
- Rojas, F. (2003). “La construcción de una alianza estratégica; el caso de Chile y Argentina”. En Domínguez, J. *Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina, Siglo XXI*. Buenos Aires: Flacso.
- Rosendo, F. (1991). Menem y la Cuestión Militar. *Colección Análisis Político, 7*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.
- Saralegui, G. (2013). Presupuesto de Defensa 2014 Argentina. *Infobae*. Recuperado de: [goo.gl/AWuv9a](http://goo.gl/AWuv9a).



- Saralegui, G. (2015). Sobre el presupuesto de Argentina para 2015. *Infobae*. Recuperado de: [goo.gl/zDgbUW](http://goo.gl/zDgbUW).
- Scheetz, T. (2002). El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis. *Security and Defense Studies Review*, 2. Washington D.C.: Center for Hemispheric Strategic Studies.
- SIPRI. (2017). SIPRI Military Expenditure Database. Recuperado de: [goo.gl/5H6j7u](http://goo.gl/5H6j7u).
- Ugarte, J. (1990). “La Comisión de Defensa Nacional: un rol casi inédito”. En Druetta, G., Estévez E., López, E. y Miguens, J. *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Puntosur.
- Ugarte, J. (2011). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Buenos Aires: Plus Ultra; Saärbrucken: Editorial Académica Española.
- Ugarte, J. (2013). “Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y las relaciones civiles-militares”. En Pion-Berlin, D. y Ugarte, J. *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino editores.
- Ugarte, J. (2018). Sobre el Decreto N° 683/2018, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, y los excesos reglamentarios. *Revista jurídica electrónica Abogados.com*. Recuperado de: [goo.gl/dQ7wVq](http://goo.gl/dQ7wVq).

