

PAZ Y SEGURIDAD

POLÍTICA DE DEFENSA EN ARGENTINA. MATICES DE UN ITINERARIO MODESTO

Rut Diamint

Diciembre de 2021



Las transiciones hacia la democracia en América Latina establecieron diferentes grados de control civil de las fuerzas armadas. La supresión de su impunidad era un principio básico y la separación de las esferas civil y militar parte de las estrategias por fortalecer los nuevos regímenes.



Sin embargo, en varias naciones esta lógica quedó relegada y las fuerzas armadas recuperaron protagonismo.



Argentina es un caso diferente. Las crisis políticas y económicas no derivaron en el empoderamiento de las fuerzas armadas, los gobiernos invirtieron en cooperación y en la actualidad se revirtió parcialmente la valoración negativa que las condenaba.

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	TRANSICIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DEL SECTOR DEFENSA	5
3	RETOMANDO EL CONCEPTO DE CONTROL CIVIL	7
4	PANORAMA ACTUAL DE LA DEFENSA	9
5	DEFENSA Y EQUIPAMIENTO	13
6	COMENTARIOS FINALES	15
	REFERENCIAS	16

1

INTRODUCCIÓN

América Latina tiene una historia de inestabilidad política, golpes de Estado, golpes de palacio, fragmentación política, violencia, populismo e hiperpresidencialismo. Mientras se reconoce la ingobernabilidad de la región, los analistas se escudan en la tesis de la irreversibilidad de la democracia, “the only game in town” en palabras de Linz y Stepan (1996).

Si bien los golpes de Estado militar no tienen cabida en las reglas actuales del sistema internacional, la región muestra signos de pretorianismo y militarización del espacio público.

Las transiciones hacia la democracia en América Latina establecieron diferentes grados de control civil democrático de las fuerzas armadas, desde reformas cosméticas que solamente planteaban que el presidente electo es el comandante supremo de las fuerzas armadas, hasta gobiernos que enjuiciaron a los militares abusadores de su poder. La supresión de su impunidad era un principio básico de la recuperación republicana. Estos preceptos y la separación de las esferas civil y militar eran parte de las estrategias por fortalecer los nuevos regímenes civiles. En varias naciones de la región esta lógica ha quedado relegada. Las fuerzas armadas han recuperado protagonismo, ya no por medio de golpes de Estado, sino por medio de la invitación de los presidentes de turno (Diamond, 2020; Diamint, 2015). Países de la región han fallado en su intento de evitar regímenes o prácticas semi-autoritarios. Sin embargo, Argentina es un caso di-

ferente. Las recurrentes crisis políticas y económicas no derivaron en el empoderamiento de las fuerzas armadas.

En los otros casos cabe la pregunta acerca de faltas en el control civil democrático. ¿Responde ello a que los mecanismos democráticos de subordinación de los militares nunca se han instalado? La militarización de la política, ¿es consecuencia de la extensa ampliación de sus funciones o es su consecuencia? ¿Es funcional al modelo democrático que intentan amparar? También se podría hipotetizar que es una derivación de esa misma inestabilidad que demanda recurrir al uso de la fuerza. Ninguno de estos supuestos explica la situación peculiar de Argentina.

Procederemos de la siguiente forma: en el siguiente apartado se presentará un breve análisis de la transición argentina y el papel asignado a las fuerzas armadas. El siguiente ítem discute el concepto de control civil democrático. Luego se examina la situación actual de la política de defensa argentina. El siguiente acápite se refiere al equipamiento del instrumento militar. En las conclusiones se reflexiona sobre la politización de las fuerzas armadas.

El supuesto de este trabajo es que los sucesivos gobiernos argentinos invirtieron en cooperación, haciendo innecesario emplear sus fuerzas armadas, que arrastraban desde tiempos de la transición una valoración muy negativa por parte de la mayoría de la población.

2

TRANSICIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DEL SECTOR DEFENSA

El primer gobierno posdictadura, de Raúl Alfonsín (1983-1989), no buscaba hacer cambios cosméticos, sino una verdadera refundación de la política. El retorno a la noción de República no fue entendido como un modelo “de una hegemonía dada, la expresión de relaciones de poder, y que es posible desafiarla”, según la tesis de Mouffe (1999: 100-103). En cambio, Alfonsín lo veía como un reimplante novedoso de la juridicidad.

La condena a las juntas militares de la dictadura por violaciones a los derechos humanos, anunciada en la campaña presidencial por el candidato Alfonsín, constituyó un hecho sin precedentes en América Latina. Esta arriesgada jugada política contrastó fuertemente con las transiciones negociadas o pactadas que por aquellos mismos años tenían lugar en Uruguay, Chile, Brasil, España, Portugal y Sudáfrica. Sin embargo, fue una movida costosa para la estabilidad democrática y, al mismo tiempo, fue el puntal para la regeneración del sistema político y ese ansiado retorno a la juridicidad.

Carlos Menem (1989-1999) estaba igualmente convencido de la necesidad de reducir la autarquía militar y reforzar la conducción civil. Pero, a diferencia de Alfonsín, no apeló a la juridicidad para limitar la autonomía militar, sino a un juego político que buscaba generar dependencia personal. Negoció con los oficiales que se mostraban más leales y rompió con las cadenas corporativas, lo cual contribuyó a debilitar a los militares. Negoció con las cúpulas beneficios a cambio de lealtad. Su mayor avance fue la construcción de un contexto regional más seguro, minimizando las tensiones militares. Menem dio un paso más en el largo camino de desmilitarización de la política, siguiendo algunas propuestas de su antecesor, pero con un estilo pragmático que politizó a las fuerzas armadas según las conveniencias de su proyecto político.

Fernando de la Rúa (1999-2001) renunció a conducir efectivamente a la estructura militar en el marco de una crisis estructural de la economía y el debilitamiento de la clase media y el sector empresarial. Ello quedó en evidencia cuando se profundizó la crisis política. La gente gritó “que se vayan todos”. Y, aunque afortunadamente no había lugar para un retorno militar, sí se habilitó un espacio para que las fuerzas armadas comenzaran a reclamar un cambio de misiones.

Eduardo Duhalde (2002-2003) llegó a la Presidencia en un escenario caótico. Los desafíos que enfrentaba su gestión eran tales que el presidente negoció con todos los sectores políticos una coalición amplia que dotara de sustentación política a su gobierno. En ese juego llegó a un acuerdo tácito con las armas: el gobierno no intervendría en los asuntos militares si estos no cuestionaban al poder civil. Durante su gobierno el asunto militar no retrocedió, pero evidentemente tampoco avanzó en la dirección de afianzar una política de defensa democrática.

Néstor Kirchner (2003-2007) comenzó su gobierno con la cabal decisión de ganar rápidamente legitimidad pública. Kirchner ordenó entregar la sede de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), donde había funcionado el mayor campo de concentración de la dictadura, a los organismos defensores de los derechos humanos, para convertirla en un Museo de la Memoria y albergar el archivo de la represión ilegal. En realidad, la cuestión militar no volvía al centro del debate político solo por voluntad de Kirchner, sino también por la decisión del Poder Judicial. Pese a ello, los objetivos de Kirchner en derechos humanos no se tradujeron en una política de defensa. Fijar un claro mandato de defensa no generaba votos, como sucedía con los temas de lesa humanidad.

El proceso de democratización argentino fue una lucha constante, con avances y retrocesos, en el cual los conflictos políticos internos posibilitaron la expansión del rol de los militares en la sociedad. Las fuerzas armadas post-transición no estaban compuestas por militares golpistas dispuestos a sacar los tanques a la calle. Sin embargo, no habían terminado de comprender que ellos no eran los responsables de tomar decisiones ni autodefinir su misión, que no tenían derecho a ajustar su mandato a su propia interpretación de las reglas del gobierno. Allí residía el problema de las autoridades políticas: ya no convocaban a los militares golpeando la puerta de los cuarteles, pero tampoco los dirigían ejerciendo la supremacía conferida por la Constitución. Esa autonomía residual fue descripta por la ministra de Defensa del

gobierno de los Kirchner en un discurso ante el Ministerio de Defensa de Uruguay. Nilda Garré reconoció la existencia de control civil, pero lo consideró deficitario. Las sucesivas administraciones gubernamentales desde la recuperación de la democracia en 1983 limitaron sus esfuerzos a un conjunto de medidas menores y de coyuntura, sin que el cambio en las condiciones estuviera acompañado por “una consecuente reforma integral, orgánica y funcional del sistema defensivo militar” (Garré, 2006: 66). Por lo tanto, se minimizó su poder, pero no se construyó como alternativa un nuevo modelo de defensa que se adecuara tanto a la coyuntura de cooperación regional como al régimen democrático, revalorizando un perfil profesional.

3

RETOMANDO EL CONCEPTO DE CONTROL CIVIL

La medida de subordinación militar a las decisiones de un presidente electo apunta a la noción de control civil de las fuerzas armadas. Centralmente es tributaria del trabajo de Samuel P. Huntington, quien, al analizar las transiciones a la democracia en los países que conformaban la llamada tercera ola, advertía: “Sus relaciones cívico-militares dejan mucho que desear. Casi todos carecen notablemente del tipo de relaciones cívico-militares características de las democracias industriales del mundo” (Huntington, 1995). Así, reiteraba la obligación de los nuevos gobiernos democráticos de afirmar el control civil, objetivo que combina un alto nivel de profesionalismo militar con un claro límite de su competencia profesional, subordinados a los líderes políticos, que son quienes fijan la política exterior y militar.

Huntington generó numerosos debates y buena parte de la literatura sobre el tema consistía en ampliar o rechazar sus postulados. Refiriéndose a América Latina, Samuel Fitch (1998) constataba que los ejércitos latinoamericanos mantienen una educación y una justicia especial y que son portadores de valores que los ubican por encima de las instituciones estatales y como guardianes de los intereses nacionales. La valiosa contribución de Richard Kohn (1997) analiza los mecanismos de control militar en un régimen democrático. Kohn indica que las garantías básicas para un control civil son una cadena de mando claramente definida, la certeza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica se halla en manos civiles y, en tercer lugar, la existencia de una política de defensa definida taxativamente por las autoridades civiles que fijen el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos operativos del aparato militar.

Tal como lo define Feaver (1999), “La problemática cívico-militar es una simple paradoja: la misma institución

creada para proteger el gobierno recibe el poder suficiente para convertirse en una amenaza para el gobierno”. Su análisis revela una contradicción irresoluble que está presente en varias naciones de la región.

Asimismo, una serie de artículos latinoamericanos refutaban las tesis del profesor de Harvard demostrando que la profesionalización militar en América Latina no producía neutralidad en la política. La profesionalización no implicaba la subordinación al orden político. Por el contrario, los oficiales se empoderaban y se consideraban autorizados a intervenir en política para establecer un orden que la democracia no lograba asentar (Rial, 1996; Agüero, 1995; Cruz y Diamint, 1998; Loveman, 1999).

Pion-Berlin y Acácio (2020: 152) estiman que la presencia militar en actividades no usuales, como su ayuda en la pandemia, el patrullaje de calles o el desarrollo de infraestructura no es, necesariamente, un retorno a los tiempos de la Guerra Fría: “El control civil y la supervivencia de la democracia no están, en general, bajo amenaza”. Es cierto, pero los autores suponen, desde mi punto de vista erróneamente, que estas actuaciones no son un signo de autonomía militar. Si bien las órdenes de injerencia en asuntos internos provienen de las autoridades de los gobiernos electos, la forma como se desempeñan en esas misiones, qué doctrina justifica sus maniobras, qué equipamiento utilizarán, cómo evaluarán el éxito y, por lo tanto, la retirada del campo de acción interna, son todas decisiones autónomas de los militares. ¿Dirían estos autores que no hay rasgos autonómicos si los militares estadounidenses realizaran las mismas tareas que cumplen en América Latina?

La inclusión de militares en los asuntos internos del Estado no tiene un término de duración definida. En general, cuando son convocados para ocuparse de la seguridad

interna, la pandemia o revueltas populares, no se define su regreso a los cuarteles (Schulzke, 2018). En este contexto, las fuerzas armadas se adaptan a los nuevos mandatos para tener mayor injerencia y participación en la toma de decisiones. Así lo registran Kuehn y Levy (2020: 9): “La participación a largo plazo en conflictos internos y en la contrainsurgencia nacional dará a los militares incentivos para desarrollar doctrinas y procedimientos y adaptar su estructura para convertirse en un actor político aún más eficaz”.

Teorizar sobre la institucionalización del control civil refleja siempre intereses en conflicto entre civiles y militares y tiende a incidir en el equilibrio de poder civil-militar

de esas luchas de poder. En América Latina es más frecuente que los civiles cedan ante los uniformados, para evitar la desestabilización del gobierno. En las transiciones, la legitimidad de los líderes políticos democráticos dependía de su capacidad para evitar que los militares cuestionaran el resultado de las elecciones democráticas o que pudieran influir en todos los asuntos políticos (Levitsky y Ziblatt, 2018). En Argentina, en democracia, hubo cuatro levantamientos militares que produjeron inestabilidad política¹. Si bien fueron amenazas al sistema republicano recién instalado, no quebraron el consenso sobre la urgencia de afianzar el control civil democrático sobre las fuerzas armadas.

1 Durante la presidencia de Alfonsín hubo tres sublevaciones: Semana Santa (1987), Monte Caseros (1988) y Villa Martelli (1988), y una en el gobierno de Menem, el 3 de diciembre de 1990.

4

PANORAMA ACTUAL DE LA DEFENSA

Después de tantos años en que Argentina estuvo bajo dictaduras militares o gobiernos débiles con un fuerte protagonismo militar, el peso castrense sobre las decisiones políticas era abrumador. Ello explica que la primera tarea en el proceso de transición a la democracia fuera establecer el control civil y desterrar la impunidad por medio de juicios a los responsables de tantos abusos contra los ciudadanos. El diseño de una política de defensa y la institucionalidad de su conducción quedaron relegadas ante la urgencia de minimizar la presencia de las fuerzas armadas como actor político. No obstante, Argentina definió su modelo de defensa como defensivo, multilateral, tal como se expresa en el Libro Blanco de Defensa (LBD, 2015) y en la Directiva Política de Defensa Nacional de 2014.

El presidente Alfonsín utilizó una vía para reducir esa autonomía por medio de una reducción del gasto en defensa, el congelamiento de los salarios, el pasaje de empresas del ámbito militar tanto al Ministerio de Defensa como a la actividad privada. Esas decisiones se continuaron en los gobiernos siguientes. A ello se sumó el desinterés y la desaprobación de la sociedad hacia los oficiales, las reiteradas crisis económicas y una concepción diferente acerca de las amenazas y los riesgos que enfrentaba el país.

Los gobiernos argentinos, especialmente después del fin de la Guerra Fría, invirtieron en recursos diplomáticos para demostrar que el país no tenía hipótesis de conflicto. La tradicional rivalidad con Brasil se diluyó con los acuerdos comerciales (Mercosur), políticos (Unasur) y tecnológicos (Abacc)². Con Chile se avanzó en meca-

nismos de diálogo y conciliación institucionalizados. Un efecto nodal de esa cooperación es la fuerza combinada para operaciones de mantenimiento de la paz, la brigada Cruz del Sur, al servicio de las Naciones Unidas. Los demás países limítrofes (Bolivia, Paraguay y Uruguay) nunca se perfilaron como una amenaza a la integridad argentina³.

Durante el gobierno de Cristina Fernández (2007-2015) se instauró la noción de organizar las fuerzas armadas con base en capacidades⁴. Este es un concepto confuso que supone adiestrar a las fuerzas para responder a amenazas no tradicionales, adaptando la estrategia de acuerdo con los nuevos recursos disponibles, es decir, a la incorporación de tecnología que modifica el empleo de la fuerza⁵. Dado que Argentina mantiene un déficit

creó por medio de la firma del Acuerdo para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear entre Argentina y el Brasil, suscrito el 18 de julio de 1991 en Guadalajara (México). El acuerdo garantiza que en Brasil y Argentina los materiales e instalaciones nucleares serían usados exclusivamente para fines pacíficos, bajo un control serio, eficaz y eficiente de ambas naciones. Ha sido considerado por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) un modelo de cooperación y confianza.

- 3 Infobae, 2020. "El ranking de los ejércitos más poderosos del mundo y qué lugar ocupan los de América Latina", 23 de febrero, <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/02/23/el-ranking-de-los-ejercitos-mas-poderosos-del-mundo-y-que-lugar-ocupan-los-de-america-latina/>.
- 4 La Resolución Ministerial 207/09 establece que el planeamiento militar debe hacerse con base en el método de planeamiento por capacidades. Resolución Ministerial 207/09, artículo 2do, p. 5, 5 de marzo de 2009.
- 5 El planeamiento de la defensa por capacidades fue adoptado por Estados Unidos en 2001 para guiar su transformación, desde una óptica polivalente, flexible y susceptible de usarse en toda la gama de operaciones, poniendo el énfasis en el

2 La Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Abacc), con sede en Río de Janeiro, se

en la incorporación de tecnologías de vanguardia y no planifica el sistema de defensa, la organización con base en capacidades es un argumento inconducente. Se supone que el planeamiento por capacidades permite enfrentar los distintos tipos de agresiones, incorporando una mayor flexibilidad de respuestas, que se sostienen en programas de desarrollo. Esos desarrollos provienen de importantes recursos del Estado. Ese no es el caso argentino.

El gasto en defensa en Argentina es el más bajo en comparación con los países de la región. Se invierte en defensa nacional el 0,9% de su producto interno bruto (PIB), cuando el promedio de la región es 1,6% y el mundial 3%. El 80% de ese presupuesto se va en pagos de salarios. Para el año 2020, con un PBI estimado en 500.000 millones de dólares, el gasto en defensa sería del 0,54% del mismo. Para el año 2022, del presupuesto estimado, 48% irá al Ejército Argentino, 25,5% a la Armada Argentina y 20,3% a la Fuerza Aérea Argentina, mientras que el resto irá al Estado Mayor Conjunto y el propio Ministerio. No se adquieren nuevas tecnologías que supongan un entrenamiento por capacidades ni se invierte en cooperación regional.

A treinta y ocho años de la transición, y superados en parte los legados autoritarios, se produjo una revisión de la inversión en defensa. Desde hace ya unos años, varios voceros civiles e integrantes de las fuerzas armadas vienen denunciando la obsolescencia del equipamiento militar. La trágica implosión del submarino San Juan⁶

elemento tecnológico de las fuerzas armadas. En el ámbito de la Unión Europea este perfil de la defensa se acordó por medio de la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada por el Consejo Europeo en Bruselas el 12 de diciembre de 2003. Luego fue incorporada por varias naciones latinoamericanas sin vincularla a la modernización de sus equipos.

6 El submarino ARA San Juan pertenecía a la Fuerza de Submarinos de la Armada Argentina. Su implosión, el 15 de noviembre de 2017, bajo la presidencia de Mauricio Macri, produjo la muerte de 38 tripulantes y 6 buzos tácticos. Pasado más de un año la nave fue encontrada por una empresa privada, con toda su tripulación muerta, a 907 m de profundidad. El hecho generó denuncias de irregularidades y negligencias por parte de la Armada y sospechas de luchas internas y espionaje. Además, produjo varios conflictos con los familiares de los marinos. Ver también Benjamín Gadean. 2018. "As It Reen-

fue un incentivo para mejorar el instrumento militar. El Congreso aprobó una ley para garantizar un ingreso extra presupuestario del 0,35% en 2020, 0,5% en 2021, 0,65% en 2022 y 0,8% en 2023, destinado a la compra de equipamiento militar en la industria nacional⁷.

El gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) inauguró una nueva retórica respecto al papel de las fuerzas armadas. Su primer ministro de Defensa, Agustín Rossi reiteró en diversas oportunidades conceptos valiosos hacia las fuerzas armadas. "El reequipamiento de la Fuerzas Armadas es uno de nuestros objetivos irrenunciables"⁸; "Estoy profundamente orgulloso por la respuesta ante distintas situaciones de emergencia"⁹; Rossi agradeció, al despedirse de las fuerzas, el reconocimiento a "la total predisposición y pleno apoyo"¹⁰; son frases que demuestran un discurso diferente de la tradición inaugurada después de la dictadura. Jorge Taiana, el nuevo ministro, tienen un perfil histórico diferente a Rossi y se lo considera más ideologizado. No obstante, su gestión también apunta a afianzar la incorporación de equipamiento militar: "se hacen en articulación con otras empresas del Estado como Invap, Tandanor y FADeA¹¹ y con el sector

gates with the World, Will Argentina Rebuild Its Military to Resume Its Historic Global Role?". *Wilson Center*, May 14, <https://www.wilsoncenter.org/article/it-reengages-the-world-will-argentina-rebuild-its-military-to-resume-its-historic-global>.

7 Fondo Nacional de la Defensa, Ley 27565, 16 de septiembre de 2020, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235602/20201001>.

8 Argentina.gob.ar. 30 de junio de 2021. "Rossi en Chubut: "El reequipamiento de las Fuerzas Armadas es uno de nuestros objetivos irrenunciables"", <https://www.argentina.gob.ar/noticias/rossi-en-chubut-el-reequipamiento-de-la-fuerzas-armadas-es-uno-de-nuestros-objetivos>.

9 *Ibidem*.

10 Mariano de Vedia. 2021. "Rossi se despidió de los militares y tuvo gestos de acercamiento a Fernández y a Cristina Kirchner", *La Nación*, 30 de julio de 2021, <https://www.lanacion.com.ar/politica/rossi-se-despidio-de-los-militares-y-tuvo-gestos-de-acercamiento-a-fernandez-y-a-cristina-kirchner-nid30072021/>.

11 INVAP S. E. (Investigación Aplicada) es una empresa argentina sociedad del Estado, de alta tecnología dedicada al diseño, integración y construcción de plantas, equipamientos de alta complejidad como satélites, radares, reactores nucleares, tecnología espacial y equipamiento médico y científico. Es

privado, sobre todo con pymes... está generando una sinergia importante para el fortalecimiento de la logística del Ejército"¹²; "No vamos a agredir a nadie pero no vamos a permitir que nadie ose atacar al pueblo o al suelo argentino. Así que la producción para la Defensa sigue siendo un requisito fundamental de Fabricaciones Militares"¹³; "Por unas Fuerzas Armadas, por una Fuerza Aérea, solidaria y consustanciada con la democracia y el respeto a los derechos humanos"¹⁴. Taiana también se muestra muy consustanciado con la necesidad de reequipar a las fuerzas.

La ley de defensa argentina establece que el instrumento militar tiene el objetivo de repeler las agresiones de origen externo contra la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación argentina, su integridad territorial y proteger la vida y libertad de sus habitantes. Asimismo, las fuerzas tienen la misión de participar en operaciones multilaterales por mandato de las Naciones Unidas. Se les asigna también la función de producir la inteligencia estratégica operacional y la inteligencia

táctica necesarias para el planeamiento y conducción de operaciones militares.

Los recientes desarrollos referidos a la revolución de la información, el incremento de la interconexión y la transmisión masivas de datos, y concomitantemente, la amenaza de la ciberseguridad, las denominadas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), han sido incorporados como objetivos de la defensa. Entre sectores afines a las fuerzas armadas y grupos internos, se considera que existe un peligro por la internacionalización de espacios soberanos vacíos, el control del espacio y la injerencia cibernética. El Ministerio de Defensa ha incluido a la ciberdefensa como una misión de las fuerzas armadas¹⁵. El Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (Citedef)¹⁶ se ha asociado a universidades nacionales para desarrollar conjuntamente investigaciones en esa área. Entre el 25 y 26 de marzo, el Comando Conjunto de Ciberdefensa y las Direcciones de Ciberdefensa del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea participaron de un ejercicio de Gestión de Crisis de Ciberdefensa organizado por la Junta Interamericana de Defensa. En septiembre el Comando Conjunto de Ciberdefensa y con el apoyo de las Direcciones de Ciberdefensa de las tres Fuerzas, participaron en Fort Gordon, ciudad de Augusta, en los Estados Unidos de América, en el ejercicio "CYBER-DAWG 2021". En el campo de la defensa la cooperación con Estados Unidos

considerada la más prestigiosa en América Latina. El 10 de noviembre de 1879, el presidente Nicolás Avellaneda puso en funcionamiento los Talleres Navales de Marina para el mantenimiento de los buques de la Armada Nacional, Tandano. Durante la presidencia de Carlos Menem fue privatizada. Bajo la presidencia de Néstor Kirchner, fue estatizada, dependiendo del Ministerio de Defensa. En mayo de 2010 pasó a integrar el Complejo Industrial Naval Argentino (Cinar) sumando al astillero Almirante Storni. La Fábrica Argentina de Aviones "Brigadier San Martín" S. A. (Fadae) es una empresa dedicada a la producción de aeronaves y la investigación aeroespacial, cuya planta está ubicada en la provincia de Córdoba, Argentina.

- 12 Argentina.gob.ar. 28 de octubre de 2021. "El ministro Taiana supervisó las tareas de mantenimiento y recuperación de las capacidades del Ejército en la Dirección de Arsenales en Boulogne", <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministro-taiana-superviso-las-tareas-de-mantenimiento-y-recuperacion-de-las-capacidades>.
- 13 Telam. 14 de octubre de 2021. "Taiana: "Argentina no va a agredir a nadie pero no va a permitir que nadie ose atacarla"", <https://www.telam.com.ar/notas/202110/571804-jorge-taiana-aniversario-fabricaciones-militares.html>.
- 14 Telam. 11 de agosto de 2021. "Vamos a continuar con la modernización de las Fuerzas Armadas", <https://www.telam.com.ar/notas/202108/564652-taiana-ministro-defensa-fuerza-area.html>.

15 La Universidad de la Defensa Nacional (Undef), por medio del Programa Undefi, se encuentra financiando un proyecto de Observatorio de Ciberdefensa mediante la Escuela Superior de Guerra Conjunta (ESGC), asociado con la Facultad de Informática de la Universidad de La Plata, con la subsecretaría de Ciberdefensa del Ministerio de Defensa, el Centro de Estudios General Mosconi, la Escuela Superior de Guerra Aérea y el Centro Aeroespacial de Estudios. Los temas a investigar son: ciberguerra, ciberdefensa, ciberseguridad, cibercrimen y ciberterrorismo.

16 Citedef integra el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (Cicyt), creado por la Ley N° 25.467. Es un organismo de investigación y desarrollo nacional, y de diversas áreas del conocimiento, como estudios en toxicología, plagas e insecticidas, materiales, láseres, corrosión, sensores, celdas de combustible, informática, etc., por medio de subsidios de organismos nacionales e internacionales de ciencia y tecnología. Cuenta con centros conjuntos con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

no se ha resentido¹⁷. Asimismo, el 18 de marzo de este año se concretó la creación del Instituto de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la Universidad de la Defensa Nacional (Undef).

En cuanto a la Universidad de la Defensa, que intenta establecerse como una entidad universitaria de excelencia, sus cursos tienen predominio de profesores militares¹⁸, mientras que la información oficial acerca del doctorado en Defensa, la maestría en Defensa y otros estudios de posgrado no informa el perfil de los profesores a cargo de los cursos. Se comunican las áreas prioritarias de investigación de la universidad de acuerdo con los lineamientos nacionales en defensa¹⁹, aunque parece más retórica que acción real.

En el proyecto de presupuesto 2022 está previsto comprar material para la defensa, aunque el ministro Taiana explicó que están en observación las diferentes ofertas recibidas. Durante 2021 diferentes delegaciones de países que tienen una industria militar desarrollada, como

Rusia y China, visitaron el país. Estas visitas tienen tanto el objetivo de explorar compras y desarrollos conjuntos, como de vigorizar la asociación estratégica integral con nuestra nación.

Argentina no se siente amenazado por otros Estados. Su ubicación geográfica, situada en el extremo continental, alejado de los centros de poder y de conflicto, contribuyen a esa sensación pacífica. En la retórica de algunos dirigentes el pensamiento sobre defensa se expresó con imprecisión como “guerra híbrida”, “incertidumbre estratégica”, “capacidades militares”, “vigilia estratégica”, dando cuenta que las hipótesis de conflicto ya no motivaban el accionar militar²⁰. No existe una decisión gubernamental de suprimir las fuerzas armadas y no es probable que tenga apoyo mayoritario. Entonces la relación entre gobierno y militares se ha reenfocado, se las incluye como una institución del Estado y, en consecuencia, se las reequipa. Lamentablemente, no hay una planificación general que lleve a que las nuevas adquisiciones se realicen escalonando un plan a futuro.

17 Para corroborar las buenas relaciones, el ministro de Defensa, Agustín Rossi, y el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, general de División Juan Martín Paleo, recibieron el 8 de abril de 2021 al jefe del Comando Sur de los Estados Unidos (Southcom), almirante Craig Faller, quien realizó una visita oficial a la Argentina. El almirante Faller, en representación del Departamento de Defensa de Estados Unidos, efectuó la donación para la Argentina de tres hospitales de campaña y sus respectivos equipamientos, con el objeto de avanzar en la lucha contra el covid-19.

18 Ver por ejemplo https://www.undef.edu.ar/wp-content/uploads/2021/08/RR-N-277_2021-Diplomatura-Universitaria-en-Gestion-de-la-Ciberdefensa-Ciclo-2021.pdf; y <https://www.undef.edu.ar/boletin-undef-edicion-136/>.

19 Estos son: 1) recursos naturales estratégicos; 2) ciencia, tecnología y producción para la defensa; 3) ciberdefensa; 4) ciencias sociales aplicadas a la defensa; 5) intereses marítimos y defensa nacional en el Atlántico Sur y la Antártida; 6) intereses aeroespaciales y defensa nacional; 7) estudios estratégicos y política internacional; 8) defensa y estrategia en América del Sur; y 9) opinión pública y defensa.

20 Por ejemplo Rosendo Fraga. 2018, “¿Qué es la “guerra híbrida”?”, marzo 14, http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=5520&Itemid=30; Alfredo W. Forti. 2015, “La Argentina y los avances hacia una visión compartida de defensa en Unasur”, *Voces en el Fénix*, 6 (48), septiembre, p. 40; Ángel Pablo Tello, “Nueva visión estratégica”, *IRI*, 2002, <http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/primercongreso/seguiridad/tello.pdf>.

5

DEFENSA Y EQUIPAMIENTO

La Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), promulgada por el Decreto 1714 de 2009, estableció que Argentina adopta un modelo de defensa “de carácter defensivo”, en oposición a una proyección de poder hacia terceros Estados. Con la llegada de Mauricio Macri (2015-2019) a la presidencia se extendieron las misiones hacia el terrorismo y el narcotráfico. En 2018, y vinculado a la organización de la reunión anual del G20, el gobierno argentino adquirió doce aviones Beechcraft T6C Texan II²¹. El listado inicial informado por el gobierno contemplaba la compra de sesenta helicópteros y 182 tanquetas tipo Stryker, utilizadas por el ejército norteamericano y el israelí, doce aviones de caza F-16 Fighting Falcon y veinticuatro aviones de caza Texan T6, empleados para el entrenamiento de pilotos, que quedó solo en texto. El Estado argentino adquirió cinco aviones franceses Super Etendard SEM modernizados por la Aviación Naval Francesa y recibió dos, de las cuatro lanchas artilladas israelíes, modelo Shardag, compradas al Estado de Israel. Asimismo, se modernizaron equipamientos y se compraron sistemas de armas antiaéreos. Vinculado a las erogaciones por la reunión del G20, Gran Bretaña levantó el embargo para la venta de armamento a Argentina, que restringía la venta de equipos que tuvieran un componente británico, aunque se ensamblaran en otro país. En julio de 2018, ocho militares de las fuerzas especiales de la fuerza aérea de Estados Unidos llegaron al país para instruir a quienes utilizarían esos nuevos materiales. Respondía a una necesidad de garantizar una supervisión mayor de los presidentes que acudirían al encuentro. Sin embargo, no respondía a una planificación

de mediano alcance acerca del perfil y las misiones de las fuerzas armadas. Tampoco hubo cambios doctrinarios ni de entrenamiento para las fuerzas armadas, que corresponderían a la visión de planeamiento por capacidades.

Con la administración de Fernández se recuperó la misión externa de las fuerzas armadas, desechando su inclusión en cuestiones de terrorismo y narcotráfico. Se restableció el trabajo de la Fábrica Militar de Aviones en desarrollo de drones, vehículos aéreos no tripulados (Vant) clase 1 –los más pequeños y con un peso de hasta 150 kg–, el P-35 y el Lipán²². Así también, se reactivó Fabricaciones Militares²³. El ejército argentino recibirá un Sistema de Defensa Aérea Portátil de corto alcance y camiones de campaña mediano, 4 x 4, elementos que tampoco responden a una planificación organizada. Se suman a la licitación por camiones Oshkosh y Unimos 416, remolques Polaris 4 x 4, veintitrés ambulancias Ford Ranger y el acuerdo para la modernización del Tam 2C²⁴.

La Armada recibió al Patrullero Oceánico Multipropósito ARA “Piedrabuena”, construido por la firma Naval Group en el Astillero Kership, ubicado en la localidad

21 “Los Texan II adquiridos a EEUU realizan su primer vuelo en Argentina”. *Infodefensa* (29 de octubre de 2018), <https://www.infodefensa.com/latam/2018/10/29/noticia-irene-texan-adquiridos-realizan-primer-vuelo-argentina.html>.

22 Ver detalle en <https://www.fadeasa.com.ar/fadea-actor-clave-en-el-desarrollo-de-vants-argentinos/>.

23 Fabricaciones Militares cuenta con cuatro unidades de negocios (Seguridad y Defensa, Metalmecánica, Químicos y Pólvoras y Explosivos), cinco plantas: Fábrica Militar Fray Luis Beltrán, Fábrica Militar Río Tercero, Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María, Fábrica Militar San José de Jachal y Fábrica Militar Fanazul.

24 El TAM 2C es la firma entre el Ejército Argentino y Elbit Systems de Israel para modernizar 74 unidades del TAM (Tanque Argentino Mediano) con el fin de extender su vida útil y mejorar su tecnología. Emiliano Lauría. 2021. “Presentación de nuevo material para el ejército”, *Revista Soldados*, 9 de marzo de 2021.

francesa de Concarneau, con funciones de vigilancia, control y defensa de los recursos marítimos nacionales y búsqueda y rescate en el mar, adquirido con recursos provenientes del Fondo Nacional de la Defensa (Fondef).

También se informa que se utilizarán 3.300 millones de pesos para “Vestuario para las Fuerzas Armadas para el fortalecimiento de la industria textil y calzado nacional”. Ninguna de estas erogaciones ponen al país en una situación de modernización del instrumento militar.

En comparación con años anteriores en que se realizaban adquisiciones de menor envergadura, esta es una inversión destacable, que viene incrementándose desde 2006. De todas formas, son incorporaciones que no implican un nivel de operatividad competitivo. Se trata de adquisiciones que recuperan entrenamiento, que suplen falencias del pasado, que aprovechan situaciones parti-

culares de mercado, pero no implican un salto cualitativo ni en la producción ni en equipamiento militar.

Además, vale tener en cuenta que el complejo industrial-tecnológico militar, del cual se privatizaron varios componentes, entre ellos el Astillero Río Santiago, Altos Hornos Zapla, la planta de Tanque Argentino Mediano, no ha sido de vanguardia. A diferencia de estos emprendimientos que nunca tuvieron un nivel competitivo internacional, Invap, una empresa Sociedad del Estado de propiedad de la provincia de Río Negro y que coopera con diversos organismos del Estado Nacional como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (Conae), la empresa Arsat S. A., ha desarrollado proyectos multidisciplinarios de alta complejidad con importantes exportaciones al exterior. Nunca formó parte de la estructura militar.

6

COMENTARIOS FINALES

En Argentina la gestión de la defensa continúa siendo una política precaria. Sin embargo, es acorde a la inserción internacional del país. Como se señaló, no existe una planificación a mediano y largo plazo para dotar a las fuerzas armadas de una capacidad suficiente para la defensa del país. Lo que ha faltado es estatalidad (*state-ness*) para debatir legislativamente el modelo de fuerzas armadas que necesita la nación, diseñando un modelo exento de ideologización e improvisación. En suma, que la defensa sea una política de Estado. Los sucesivos gobiernos argentinos invirtieron en cooperación, y en la actualidad se revirtió parcialmente la valoración negativa que condenaba a las fuerzas armadas. Progresivamente se están reponiendo la capacidad operativa del instrumento militar, sin definir expresamente qué misiones y qué modelo de fuerzas requiere el país.

La división del poder y la ejecución de las funciones específicas que tiene cada institución estatal es una exigencia para la estabilidad democrática. Paradójicamente, la ausencia de planificación y las recientes compras de

equipamiento no han significado en Argentina un empoderamiento político de las fuerzas armadas. La falta de una discusión amplia sobre el futuro del instrumento militar es una deuda que la democracia no enfrentó. Es cierto, por otra parte, que responde a una situación descrita por la estrategia tradicional: “El problema militar más difícil de resolver es el de establecer, en tiempo de paz, un sistema de defensa lo menos costoso posible, capaz de transformarse muy rápidamente en una fuerza poderosa en caso de peligro de agresión” (Beaufre, 1974: 71).

Ese es un análisis que falta. La utilización de fuerzas armadas para tareas de salud o policiales es una alteración de su rol profesional militar y una duplicación de recursos. Los militares pierden eficiencia profesional. Pese a ello, no desisten de su papel en la asistencia social pues los reposiciona nuevamente en la política, esta vez con un amplio apoyo de la ciudadanía y con el beneplácito del gobierno nacional. Todo ello sin precisar cuál es el objetivo de nuestras fuerzas armadas.

REFERENCIAS

- Agüero, Felipe.** 1995. *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid: Alianza Editorial.
- Beaufre, André.** 1974. *Strategy for Tomorrow*, New York: Crane, Russak.
- Cruz, Consuelo y Diamint, Rut.** 1998. "The New Military Autonomy in Latin America", *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 4, pp. 115-127.
- Diamint, Rut.** 2015. "Are the military eroding democratic institutions in Latin America?", *Journal of Democracy*, Vol. 26, Issue 4, October, pp. 155-168.
- Diamond, Larry.** 2020. "Breaking Out of the Democratic Slump", *Journal of Democracy*, Volume 31, Number 1, January, pp. 36-50.
- Feaver, Peter.** 1999. "Civil-Military Relations", *Annual Review of Political Science*, No. 2, pp. 211-241.
- Fitch, J., Samuel.** 1998. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Garré, Nilda.** 2006. "Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual". En Julio González Guyer (comp.), *Debate nacional sobre defensa. Aportes internacionales*, Montevideo: Ministerio de Defensa de Uruguay, PNUD, Universidad de la República.
- Huntington, Samuel P.** 1995. "Reforming Civil-Military Relations", *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 4, pp. 9-17.
- Kohn, Richard H.** 1997. "How Democracies Control the Military", *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 4, pp. 140-153.
- Kuehn, David y Levy, Yagil.** 2020. "Material and Discursive Militarisation in Democracies", *GIGA Focus. Global*, No. 6, December.
- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel.** 2018. *How Democracies Die*, Nueva York: Penguin Books.
- Linz, Juan J. y Stepan, Alfred.** 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Loveman, Brian.** 1999. *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*, Washington, DC: Scholarly Resources Inc.
- Mouffe, Chantal.** 1999. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Buenos Aires: Paidós.
- Pion-Berlin, David y Acácio, Igor.** 2020. "The Return of the Latin American Military?", *Journal of Democracy*, Vol. 31, No. 4, October, pp. 151-165.
- Rial, Juan.** 1996. "Armies and Civil Society in Latin America". En Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *Military Relations and Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Schulzke, Markus.** 2018. "Necessary and Surplus Militarization: Rethinking Civil-Military Interactions and their Consequences", *European Journal of International Security*, Vol. 3, Issue 1, February.

ACERCA DE LA AUTORA

Rut Diamint. Investigadora principal de CONICET. Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels

Directora del Proyecto Regional de Seguridad
y representante de la FES Colombia

Catalina Niño

Coordinadora de proyecto
catalina.nino@fescol.org.co

Bogotá, diciembre de 2021

SOBRE ESTE PROYECTO

Este documento es un producto del proyecto de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Red Latinoamericana de Seguridad Inuyente y Sostenible, formada por expertos

internacionales provenientes de los ámbitos de la política, la academia, la diplomacia, el sector de seguridad y organizaciones de la sociedad civil.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org/fes-seguridad/>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

POLÍTICA DE DEFENSA EN ARGENTINA. MATICES DE UN ITINERARIO MODESTO



América Latina tiene una historia de inestabilidad política, golpes de Estado, golpes de palacio, fragmentación política, violencia, populismo e hiperpresidencialismo.

Las transiciones hacia la democracia establecieron diferentes grados de control civil democrático de las fuerzas armadas, desde reformas cosméticas que solo planteaban que el presidente electo es el comandante supremo de las fuerzas armadas, hasta gobiernos que enjuiciaron a los militares.

En varias naciones de la región las fuerzas armadas han recuperado protagonismo, ya no por medio de golpes de Estado, sino por medio de la invitación de los presidentes de turno.



Sin embargo, Argentina es un caso diferente. Las crisis políticas y económicas no derivaron en el empoderamiento de las fuerzas armadas. Para tratar este caso se analiza la transición y el papel asignado a las fuerzas armadas. Se discute el concepto de control civil democrático. Luego se examina la situación actual de la política defensa argentina. Y se revisa el equipamiento del instrumento militar. En las conclusiones se reflexiona sobre la politización de las fuerzas armadas.

El supuesto de este trabajo es que los gobiernos argentinos invirtieron en cooperación, haciendo innecesario el empleo de sus fuerzas armadas, que desde tiempos de la transición arrastraban una valoración muy negativa por parte de la mayoría de la población.